



Radicado ANM No: 20231200285331

Bogotá D.C., 31-03-2023 07:42 AM

Señor:

RESERVADO

Asunto: Respuesta a solicitud de Concepto Jurídico respecto a prórroga de títulos mineros

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto radicada bajo el número 20231002285662, relacionada con prórroga a títulos mineros, 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. Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular, **en tratándose de casos particulares, deberá estarse a la decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área misional encargada.**

En primer lugar, vale la pena precisar que, en relación con la figura de prórroga en contratos de concesión minera, la Ley 685 de 2001 en el artículo 77, dispuso:

“PRÓRROGA Y RENOVACIÓN DEL CONTRATO. Antes de vencerse el periodo de explotación, el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta treinta (30) años que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero. Vencida la prórroga mencionada, el concesionario tendrá preferencia para contratar de nuevo la misma área para continuar en ella las labores de explotación. Esta no tendrá que suspenderse mientras se perfecciona el nuevo contrato. En lo relativo al principio de favorabilidad se aplicará lo dispuesto en el artículo 357 de este código.”

De otra parte, la Ley 1382 de 2010, en su artículo 6º, señaló: *“Modifíquese el artículo 77 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, el cual quedará así”*:

“Artículo 77. Prórroga y Renovación del Contrato. Como mínimo dos (2) años antes de vencerse el periodo de explotación y encontrándose a paz y salvo, el concesionario podrá solicitar la prórroga del contrato hasta veinte (20) años, la cual no será automática, y debe ir acompañada de nuevos estudios técnicos, económicos, ambientales y sociales, que sustenten la situación actual de los recursos. Para el efecto, previamente deberá negociar las condiciones de la prórroga. Incluso se podrán pactar contraprestaciones diferentes a las regalías, en todo caso, la prórroga solo se otorgará si se demuestra que es beneficiosa para los Intereses del Estado. La prórroga se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero.”



Radicado ANM No: 20231200285331

Con relación a la Ley 1382 de 2010, es de mencionar que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011, declaró su inexequibilidad y sobre este particular la Oficina Asesora Jurídica de la ANM, mediante concepto 201312000305491 del 5 de noviembre de 2013, señaló los efectos de la misma con relación a los contratos de concesión perfeccionados bajo este régimen, así:

“(…) En este mismo sentido, la Corte Constitucional mediante sentencia C-402 de 2010 manifestó sobre la declaratoria de inexequibilidad diferida lo siguiente:

“la declaratoria inexequibilidad de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Para la Corte, 'Esto es así en cuanto una declaratoria de inexequibilidad conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado.

De conformidad con lo anterior, es claro que uno de los efectos de las declaratorias de inexequibilidad en el ordenamiento jurídico, es que las normas vigentes no tienen efectos retroactivos sobre hechos consolidados y que la regla general es que la declaratoria de inexequibilidad opera únicamente hacia futuro ...”

(…)

En segundo lugar, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, dentro del cual se compiló el Decreto 943 de 2013, reglamenta los elementos necesarios para lograr los fines señalados en el artículo 1° del Código de Minas, Ley 685 de 2001, con la solicitud de prórroga. Lo anterior, teniendo en cuenta que la prórroga del contrato minero es un acto bilateral, por lo que, para llevar a cabo una evaluación objetiva de esta solicitud, **es necesario considerar los aspectos técnicos, económicos, sociales, ambientales y jurídicos**, regulados en el citado Decreto.

De otra parte, en el marco de la evaluación de las solicitudes de prórroga de contratos de concesión perfeccionados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, esta norma en su artículo 53, estableció:

“PRÓRROGAS DE CONCESIONES MINERAS. Como mínimo dos (2) años antes de vencerse el periodo de explotación y encontrándose a paz y salvo con todas las obligaciones derivadas del contrato, el concesionario podrá solicitar la prórroga del mismo hasta por treinta (30) años, la cual no será automática.

Presentada la solicitud, la Autoridad Minera Nacional determinará si concede o no la prórroga, para lo cual realizará una evaluación del costo-beneficio donde se establecerá la conveniencia de la misma para los intereses del Estado, teniendo en cuenta los criterios que establezca el Gobierno nacional, según la clasificación de la minería.

En caso de solicitarse por parte de un titular minero la prórroga de un contrato de concesión, podrá exigirse por la Autoridad Minera Nacional nuevas condiciones frente a los contratos y pactar contraprestaciones adicionales a las regalías.”



Radicado ANM No: 20231200285331

En razón de este nuevo presupuesto se expidió el Decreto 1975 de 2016, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía N° 1073 de 2015, en el cual se estableció:

“(…) Artículo 2.2.5.2.2.7. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto, se aplicarán a la evaluación de las siguientes solicitudes:

(i) Prórroga de los Contratos de Concesión perfeccionados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015.

(…)

Así mismo, en este Decreto se señalaron los parámetros y criterios en virtud de los cuales la Autoridad Minera determinará las condiciones adicionales para la prórroga de los contratos de concesión minera y la valoración costo – beneficio para la prórroga de estos contratos.

Adicional a lo anterior el artículo 25 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, establece:

“ARTÍCULO 25. PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA DEL DECRETO 2655 DE 1988. Los Contratos de Concesión de Minería suscritos en vigencia del Decreto 2655 de 1988 podrán prorrogarse. Para el efecto, mínimo seis (6) meses antes de vencerse el período de explotación y encontrándose a paz y salvo con todas las obligaciones derivadas del contrato, el concesionario podrá solicitar la prórroga hasta por treinta (30) años, la cual no será automática.

La Autoridad Minera Nacional determinará si concede o no la prórroga, teniendo en cuenta la conveniencia de la misma para los intereses del Estado, de acuerdo con los criterios que para el efecto establezca dicha autoridad. Adicionalmente, podrá establecer nuevas condiciones contractuales y pactar nuevas contraprestaciones adicionales a las regalías.

Perfeccionada la prórroga, en los términos del artículo 77 de la Ley 685 de 2001 o la norma que la sustituya o modifique, el contrato prorrogado deberá cumplir con las normas ambientales vigentes. Las labores de explotación no se suspenderán mientras se perfeccione el nuevo contrato y se adecúen los instrumentos ambientales del contrato inicial, de acuerdo con lo que determine la autoridad ambiental.”

La disposición en cita, señala la posibilidad para los titulares de contratos de concesión regidos por el Decreto 2655 de 1988, de solicitar su prórroga, para lo cual determina, el término en que debe efectuarse la solicitud y los requisitos para que la misma proceda, estableciendo que, el titular deberá encontrarse a paz y salvo con todas las obligaciones derivadas del contrato.

Por último, se precisa que de conformidad con el Concepto 2252 de 2015 emitido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la viabilidad de prorrogar el contrato N° 078 de 1988, la autoridad minera debía partir de las siguientes premisas:

a) La prórroga no es un derecho del contratista ni una obligación del Estado.



Radicado ANM No: 20231200285331

b) La prórroga no procede de manera automática.

c) Se deben verificar las causas reales y ciertas que motivan la extensión del plazo.

d) Analizar costos, riesgos, ventajas y en general pros y contras de prorrogar.

e) Se debe propender por mejorar las condiciones actuales del contrato.

f) Se pueden pactar contraprestaciones adicionales a las ya existentes a favor del Estado.

Estas premisas tienen como objetivo lograr que las prórrogas de los contratos en virtud de aporte sean producto de una decisión consiente, informada, razonada y deliberada, luego de evaluar las diferentes opciones del Estado.

Hechas las anteriores presiones, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“(…)

2.1. ¿Cuáles son los requisitos que se deben cumplir para la consecución de la prórroga de un título minero?

(…)

2.8. ¿La evaluación de la prórroga es discrecional por parte de la autoridad minera o la prórroga del contrato supone una valoración de las condiciones espacio temporales de la solicitud y del cumplimiento de los requisitos de ley?

(…)”

De acuerdo con el Protocolo Único de Evaluación de Prórrogas de los Contratos Mineros de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación de esta Entidad, para que haya lugar a revisar la solicitud de prórroga, en primer lugar, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos previos, sin los cuales no es posible pasar a la etapa siguiente:

1. Que el titular minero haya solicitado la prórroga del contrato con el tiempo de antelación establecido en el mismo o en la ley que rige el contrato. Este requisito será verificado por la Vicepresidencia de Contratación y Titulación.

Para esta verificación se deberá tener en cuenta el régimen aplicable a la solicitud de prórroga así:

a. Contratos suscritos en vigencia del Decreto 2655 de 1988: Se deberá verificar que la solicitud se haya presentado con una antelación no inferior a seis (6) meses antes de la terminación del plazo del contrato.

b. Contratos en virtud de aporte: Se deberá verificar que la solicitud se haya presentado con la antelación establecida en la minuta del contrato. En caso de no haberse pactado término para la presentación de la solicitud de prórroga, se verificará que se haya presentado antes de la terminación del plazo del contrato.

c. Contrato perfeccionado en vigencia de la Ley 685 de 2001: Se deberá verificar que la solicitud se haya presentado antes de la terminación del plazo del contrato.

d. Contrato perfeccionado en vigencia de la Ley 1382 de 2010: Se deberá verificar que la solicitud se haya presentado con una antelación no inferior a dos (2) años antes de la terminación del plazo del contrato.



Radicado ANM No: 20231200285331

e. Contrato perfeccionado en vigencia de la Ley 1753 de 2015: Se deberá verificar que la solicitud se haya presentado con una antelación no inferior a dos (2) años antes de la terminación del plazo del contrato.

2. Se verifica el cumplimiento de las obligaciones causadas al momento de la solicitud de prórroga, por parte de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera.

3. Que la persona que solicitó la prórroga cuente con la capacidad legal para suscribir la prórroga. Lo anterior, será verificado por la Vicepresidencia de Contratación y Titulación.

4. Que el titular minero no se encuentre incurso en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, de conformidad con la ley general sobre contratación estatal que fueren pertinentes y la especial contemplada en el artículo 163 del Código de Minas.

5. Verificar las superposiciones con áreas excluidas de la minería.

Así, una vez consolidada la información sobre el estado actual del título minero y habiéndose verificado si se cumplen o no de manera concurrente dichos presupuestos, y realizados los análisis determinados por el área misional competente, se determinará la viabilidad de evaluar la solicitud de prórroga. En caso contrario, se rechazará la solicitud.

(...)

2.2. Teniendo en cuenta que el título A se otorgó antes que el título B, la autoridad minera (independiente de su denominación) a efectos de evaluar la solicitud de prórroga del título ¿evalúa la disponibilidad del área solicitada de A?

2.3. Del caso hipotético antes descrito, y teniendo en cuenta que existe una superposición entre los títulos, ¿la autoridad minera tiene en cuenta la antigüedad del título? Es decir, si el título A se otorgó mucho tiempo atrás y mucho tiempo antes que el B, a efectos de evaluar las superposiciones, la autoridad al momento de proferir su análisis respecto del área requerida. ¿debe tener en cuenta que el título A se concedió primero? Por favor ser preciso en su respuesta y argumente la misma.

2.4. Del caso hipotético expuesto al inicio de la presente petición, la autoridad al realizar la fiscalización del título A siempre requirió al titular el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas del mismo, incluido el pago del canon de la totalidad del área concedida, al momento de evaluar la solicitud de prórroga, ¿puede la autoridad negarse a otorgar la prórroga indicando que existe una superposición de un título minero otorgado posteriormente, cuando esta sea la única causal que pudiera llegar a existir? Lo anterior suponiendo que la solicitud de prórroga cumple a cabalidad con todos los requisitos exigidos para ello. Por favor ser preciso en su respuesta y argumente la misma.

(...)

Se reitera que el presente concepto no tiene como finalidad resolver casos particulares, por lo que, deberá estarse a la decisión que, dentro del caso en concreto, -de conformidad con los correspondientes análisis y la normatividad aplicable al trámite en cuestión-, adopte al área misional encargada.

(...)

2.5. ¿Existe alguna herramienta con la que disponga la autoridad para resolver estos casos donde dos títulos se superpongan y que ambos puedan seguir operando cuando el mineral



Radicado ANM No: 20231200285331

es el mismo, entendiendo que han operado por más de 10 años y soliciten la prórroga de los mismos?

(...)

Reiterando lo señalado en el punto anterior, esto es, el deber de estarse a la decisión que dentro del caso en concreto se adopte por quien tenga la competencia legal para ello, a modo ilustrativo, es oportuno mencionar, que el Código de Minas, Ley 685 de 2001, establece en su Título 2, Capítulo XI, las figuras de integración de áreas¹ e integración de operaciones², cuando los interesados en el trámite pretendan realizar obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados o establecer un programa de uso integrado de infraestructura.

(...)

2.6. ¿Cuáles son los derechos adquiridos que se derivan de un título minero?

2.7. ¿Existe el derecho a la prórroga? Si existe, ¿desde cuándo se confiere este?

(...)

Teniendo en cuenta que las preguntas 2.6 y 2.7 versan sobre “derechos adquiridos” en relación con la figura contractual de la prórroga, se da contestación en el siguiente sentido:

Una vez presentada la solicitud de prórroga de un título minero por parte del beneficiario, ésta no puede considerarse automática³, pues corresponde a la Autoridad Minera verificar que se hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley para su procedencia. En caso de determinarse que el

¹ ARTÍCULO 101. INTEGRACIÓN DE ÁREAS. Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se podrán incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables.

En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas áreas al mismo contrato de concesión.

Cuando en el programa único de exploración y explotación sólo queden comprometidas partes de las áreas correspondientes a los interesados, será opcional para estos unificar tales áreas en un solo contrato o conservar vigentes los contratos originales.

Para efectos de la duración del nuevo contrato, se tendrá en cuenta el plazo transcurrido del contrato más antiguo, plazo que podrá prorrogarse conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de este Código. (...)

² ARTÍCULO 104. INTEGRACIÓN DE OPERACIONES. Podrá establecerse para la construcción, montaje y explotación de áreas objeto de títulos mineros y de áreas cuyo subsuelo minero sea de propiedad privada un programa de uso integrado de infraestructura que se formalizará mediante un acuerdo entre los interesados, que deberá ser aprobado por la autoridad minera

³ Al respecto es preciso mencionar que la Corte Constitucional en sentencia C-350 de 1997 ha establecido que la prórroga automática de los contratos de concesión es inconstitucional por comportar una limitación irrazonable a la libre competencia económica.

Así también, el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 10 de junio de 2017. Radicación número: 07001-23-31-000-2007-00021-01(36117). Consejero Ponente Ramiro Pazos Guerrero, señaló:

“De lo anterior se concluye que las prórrogas automáticas, sucesivas o perpetuas son ajenas al ordenamiento jurídico colombiano, en tanto cercenan la competencia de decisión de la administración y se erigen como privilegios particulares que pugnan con el interés general. En consecuencia, son las necesidades que se pretenden satisfacer las llamadas a definir la extensión temporal en que deben cumplirse los contratos, de acuerdo con cada una de sus particularidades, las cuales deberán ser analizadas proporcionalmente por la entidad contratante.” (Resaltado fuera del texto).



Radicado ANM No: 20231200285331

beneficiario ha cumplido con todos los requisitos señalados en la ley, corresponde, realizar el análisis correspondiente al trámite y adoptar la decisión que en derecho corresponda.

En este sentido, mientras la Autoridad Minera no resuelva la respectiva solicitud de prórroga, ni haya realizado el estudio correspondiente, no es posible que el titular minero pretenda derivar derechos adquiridos o una situación consolidada, pues solo tendrá derecho a que la Administración se pronuncie respecto de su petición y la resuelva.

Al respecto, se debe tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-983 de 2010, en la que señaló que los derechos adquiridos, únicamente se incorporan al patrimonio de la persona cuando sean **definidos y consolidados**, situación que no se presenta con la simple solicitud de prórroga y que por el contrario, impone a la administración el deber de analizar, estudiar, revisar, verificar y decidir, la petición que le ha sido formulada y el cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para el efecto.

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.

Cordialmente,



IVONNE DEL PILAR JIMÉNEZ GARCÍA
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: (0).

Copias: (0).

Elaboró: Daniela Vanessa Castro Moreno.

Revisó: Adriana Motta Garavito.

Fecha de elaboración: 30/03/23

Número de radicado que responde: 20231002285662

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica