



Bogotá D.C., 12-05-2026 14:51 PM

RESERVADO

ASUNTO: Exigibilidad y cobro de obligaciones económicas derivadas de contratos de concesión minera y procedimiento de cobro coactivo. Respuesta a radicado No. 20261004503622.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20261004503622 relacionada con la temática indicada en el asunto, 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"* modificado por el Decreto 1681 de 2020, 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 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 vinculantes¹.

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 o entidad encargada.**

Hechas las anteriores precisiones, se abordarán los siguientes aspectos para resolver las cuestiones planteadas en el marco de las competencias de la ANM: (i) Régimen obligacional derivado del contrato de concesión minera (ii) El procedimiento de cobro coactivo, (iii) Síntesis del objeto de la consulta y (iv) Respuesta a las preguntas planteadas.

(i) Régimen obligacional derivado del contrato de concesión minera

¹ Al respecto es importante advertir lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia C-542 de 2005 en cuanto a 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."*



Conforme a la legislación minera, el contrato de concesión minera es aquel que celebra el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, actividades de exploración y de explotación de minerales de propiedad estatal, y que otorga al concesionario la facultad de efectuar, dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas de la geología e ingeniería de minas. También concede la facultad de instalar y construir, dentro de la zona y fuera de ella, equipos, servicios y obras.

A la vez, el contrato de concesión minera se caracteriza entre otras cosas, por ser un contrato bilateral², de adhesión³, solemne⁴ y de tracto sucesivo⁵.

Así pues, el contrato de concesión transfiere al beneficiario el derecho de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales de propiedad estatal⁶, a fin de apropiárselos mediante su extracción o captación, pero a la vez impone al concesionario, unas obligaciones que se encuentran establecidas legal y contractualmente.

Como parte de estas obligaciones, se encuentran los derechos económicos que nacen para el Estado como propietario de los recursos naturales no renovables⁷ y con ocasión de la concesión, los cuales corresponden a las sumas o especies que recibe el Estado por la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, regulados por los artículos 230 y 227 de la Ley 685 de 2001, y consisten principalmente, en el canon superficiario y las regalías.

Al nacer directamente de la ley y del contrato, estas obligaciones son exigibles en los términos allí previstos, con independencia de actuaciones administrativas

² Se crean obligaciones mutuas entre el concedente y el concesionario

³ Ley 685 de 2001 - Artículo 49. *Contrato de adhesión*. La concesión minera es un contrato de adhesión en cuanto que, para celebrarse, no da lugar a prenegociar sus términos, condiciones y modalidades, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 31, 248 y 355 del presente Código.

⁴ Ley 685 de 2001 - Artículo 50. *Solemnidades*. El contrato de concesión debe estar contenido en documento redactado en idioma castellano y estar a su vez suscrito por las partes. Para su perfeccionamiento y su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional.

⁵ Las obligaciones que emanan del contrato no se pueden cumplir instantáneamente o en un solo acto

⁶ Ley 685 de 2001 - Artículo 6°. *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. (n.f.t)

⁷ Artículo 332, Constitución Política de Colombia



posteriores; por lo tanto, la Agencia Nacional de Minería (ANM) actúa bajo una doble condición: como extremo contractual y como autoridad fiscalizadora. En este último rol, la ANM está facultada para ejercer el seguimiento, control y la imposición de apremios legales, garantizando así el cumplimiento efectivo de las cargas económicas derivadas de la explotación de los recursos del subsuelo.

Siendo pertinente destacar, que es la etapa de liquidación del contrato, el momento último con que las partes, Estado y titular minero, cuentan para la realización del balance de las distintas obligaciones surgidas en vigencia del Contrato de Concesión Minera.

Canon superficiario

La Ley establece el deber de su pago anual y de forma anticipada, sobre la totalidad del área de la concesión durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, con fundamento en las formulas establecidas en la ley.

Regalías

Por su parte, la regalía se genera sobre toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal, y consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la finalización del trimestre calendario que corresponda.

(ii) El procedimiento de cobro coactivo.

En este escenario, la actuación de la Agencia Nacional de Minería - ANM trasciende la esfera de la relación puramente contractual para ejercer la potestad de jurisdicción coactiva otorgada por la Ley 1066 de 2006⁸ para el recaudo de los derechos económicos a favor del estado y con ocasión de la administración de los recursos naturales no renovables; de este modo, la entidad deja de actuar como parte del contrato y asume su facultad como autoridad de cobro. Marcar esta distinción conceptual y estructural es fundamental, pues permite desligar el régimen de la concesión minera del ejercicio de la jurisdicción coactiva en la etapa de ejecución forzosa,

⁸ Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.



garantizando que el ejercicio de la facultad coactiva se ciña estrictamente al marco de habilitación legal y a la naturaleza ejecutiva del título que la sustenta.

Lo anterior en tanto el Cobro Coactivo como prerrogativa excepcional de la Administración Pública, de reconocimiento constitucional y desarrollo legal, constituye un elemento de gestión determinante para el logro de los fines del Estado en la medida en que el recaudo del recurso público se requiere de manera prioritaria para la satisfacción de derechos y garantías de los ciudadanos. Esta prerrogativa es inherente al ejercicio estatal y es ejecutada por todas las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos.

El procedimiento de Cobro Coactivo permite a las entidades autorizadas por la ley, el recaudo de las obligaciones a su favor sin que exista la necesidad de acudir ante las instancias judiciales, de manera directa a través de un procedimiento administrativo, con plenas garantías de debido proceso y sin dilaciones.

Así, dentro de las funciones que ejerce la Agencia Nacional de Minería las acreencias que se generen en razón de las obligaciones económicas se deben cobrar por parte de la Autoridad Minera por vía coactiva de conformidad con la disposición contenida en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, que establece el deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo, de las entidades públicas a quienes corresponde recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo⁹.

(iii) Síntesis del objeto de la consulta.

Con estas claridades, tenemos que la consulta formulada contiene trece (13) preguntas de naturaleza jurídica que giran en torno a la determinación, exigibilidad y cobro de obligaciones económicas derivadas de contratos de concesión minera. Así, a efectos de una respuesta integral, coherente y de fondo, esta Oficina ha agrupado las preguntas por afinidad temática en los siguientes bloques:

- a) De la estructura de la obligación minera: obligación, título ejecutivo y mandamiento de pago (Preguntas 1, 5 y 6).
- b) Causación y exigibilidad del canon superficiario. Naturaleza periódica de las obligaciones (Preguntas 2 y 12).

⁹ Artículo 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo.* Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.



- c) El título ejecutivo en materia minera: conformación y documentos que lo integran (Preguntas 3 y 4).
- d) Prescripción de la acción de cobro coactivo: inicio, cómputo, interrupción y suspensión (Preguntas 7, 8, 11 y 13).
- e) Efectos jurídicos de la liquidación del contrato minero (Pregunta 9).

- Marco normativo aplicable.

Las materias objeto de consulta se encuentran reguladas por un conjunto de disposiciones que comprenden, entre otras: la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), en especial sus artículos 230 y 53; el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), artículos 817, 818, 823, 826 y 828; la Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículos 87, 89, 99, 138 y 164; la Ley 1066 de 2006, artículo 5º, que establece la aplicación del procedimiento de cobro coactivo tributario a las obligaciones de las entidades públicas; el Código Civil, artículos 2313, 2535 y 2536; y el Decreto Ley 4134 de 2011 modificado por el Decreto 1681 de 2020, que crea y organiza la Agencia Nacional de Minería.

Asimismo, constituyen referentes jurisprudenciales relevantes las sentencias del Consejo de Estado sobre caducidad, prescripción y cobro coactivo en materia minera; Concepto del 29 de octubre de 2014 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

(iv) Respuesta a los interrogantes formulados.

4.1. Temas: De la obligación económica, el título ejecutivo y el mandamiento de pago (Preguntas 1, 5 y 6)

"PRIMERO. Sírvase indicar de manera clara cuál es la diferencia jurídica entre: (i) la obligación económica derivada del contrato de concesión minera, (ii) el título ejecutivo que presta mérito para su cobro, y (iii) el mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo."

"QUINTO. Sírvase indicar si el mandamiento de pago constituye un acto de determinación de la obligación o si su finalidad es exclusivamente ejecutar una obligación previamente definida, indicando el fundamento jurídico."

"SEXTO. Sírvase indicar cuál es la diferencia jurídica entre el mandamiento de pago y la liquidación del contrato estatal en sus modalidades bilateral, unilateral y judicial"

De conformidad con lo previsto en los artículos 226 y siguientes de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), el canon superficiario no debe entenderse como



una mera prestación accidental del contrato, sino como una contraprestación económica de carácter legal y obligatorio que el Estado, recibe en ejercicio de su soberanía sobre el subsuelo (Art. 332 C.P.).

Esta figura constituye un derecho subjetivo del Estado que nace directamente de la ley y se perfecciona con la suscripción del título, representando la compensación debida por la reserva de un área específica y la consiguiente limitación de su aprovechamiento por otros terceros. En este sentido, el canon es la retribución que el particular paga por el derecho otorgado de explorar recursos de propiedad estatal, cuya exigibilidad es independiente de la voluntad de las partes, pues su fuente es el imperativo legal que busca salvaguardar el patrimonio público.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al señalar que la concesión minera es, por esencia, un negocio jurídico oneroso donde el Estado no abdica de su propiedad, sino que permite su uso a cambio de beneficios económicos. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que el Estado tiene el derecho inalienable a percibir contraprestaciones por la explotación de recursos no renovables, bajo la premisa de que *"el derecho a explorar y explotar tales recursos no es gratuito, sino que está sujeto al pago de las compensaciones que la ley señale"*. Asimismo, el Consejo de Estado¹⁰ ha ratificado que el canon superficiario cumple una función de *"renta de ocupación"* de carácter vinculante, reafirmando que su naturaleza jurídica trasciende lo contractual para consolidarse como un derecho de crédito del Estado, cuyo incumplimiento activa no solo las sanciones del régimen minero, sino las facultades de cobro coactivo dadas su naturaleza ejecutiva y origen legal.

Ahora bien, el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera adoptado por la ANM mediante Resolución N° 423 del 9 de agosto de 2018, señala, en concordancia con el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, que los documentos que prestan mérito ejecutivo son aquellos que contienen obligaciones que deben cumplir las características de claridad, expresividad y exigibilidad con las cuales pueden prestar mérito para su cobro y constituyen el título ejecutivo.

A su turno, en el mencionado Reglamento se describen las etapas que conllevan el ejercicio de la potestad de la jurisdicción coactiva y como acto procesal, finalizadas las gestiones de cobro persuasivo, se dispone la emisión del mandamiento de pago, cuyo contenido es una *"...orden de pago al deudor de la obligación contenida en el título ejecutivo, más los intereses o indexación a que haya lugar (Artículo 826 del Estatuto Tributario)..."* (5.4. del citado Manual), el

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C: i) auto del 17 de junio de 2014. Radicado 11001-03-26-000-2013-00115-00 (48184) y ii) sentencia del 28 de octubre de 2024. Radicado 11001-03-26-000-2015-00098-00 (54485).



cual es asimilable, al mandamiento de pago en los procesos ejecutivos que se adelantan en la jurisdicción ordinaria.

Por su parte la liquidación de un contrato estatal ha sido objeto de diversos análisis doctrinales y jurisprudenciales, de los cuales se resalta el Concepto rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicado 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) de 28 de junio de 2016, en el que se establece la noción de liquidación en los siguientes términos:

“Liquidación” en su uso común o general¹¹ corresponde a la “acción y efecto de liquidar”. A su turno el verbo “liquidar” significa, según las definiciones que guardan cercanía con los propósitos que persigue la liquidación del contrato estatal: “2. tr. Hacer el ajuste formal de una cuenta. 3. tr. Saldar, pagar enteramente una cuenta. 4. tr. Poner término a algo o a un estado de cosas. 12. tr. Der. Determinar en dinero el importe de una deuda”¹².

Por tanto, de acuerdo con el lenguaje común, liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual.

De forma congruente con su significado literal, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado que la liquidación de un contrato estatal es un “procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución”. En términos generales, “se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes”¹³.

En idéntico sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido en un número plural de ocasiones que “la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial”¹⁴.

Durante la liquidación se definen “los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar”, razón por la cual en el acta respectiva se hacen constar “los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo” (artículo 60,

¹¹ “Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”.

¹² <http://lema.rae.es/drae/?val=liquidaci%C3%B3n>, consultado el 15 de junio de 2016.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 31 de octubre de 2001, Radicado 1365.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n.º 16.370.



Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32, Ley 1150 de 2007 y artículo 217, Decreto 0019 de 2012).

Tal y como se puede observar desde las diferentes perspectivas analizadas, esto es, lenguaje común, doctrina, jurisprudencia y ley, el concepto y alcance de la liquidación del contrato es coincidente.

La liquidación entonces es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado. Tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, debe dar fe de su estado económico y de los derechos y obligaciones de las partes; proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a satisfacción de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas, y finiquitar así el vínculo contractual.

(...)

En razón al contenido de la liquidación se desprende que sus finalidades o funciones son de carácter declarativo, constitutivo y probatorio. Al respecto, ha señalado la Sección Tercera que tiene por objeto: "(i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) contener los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo."¹⁵

Ahora bien, se encuentra el marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, cuya aplicabilidad a los contratos de concesión minera, es residual, en tanto los mismos se rigen por su norma especial y de aplicación preferente, la cual señala de manera clara en su artículo 53 que las disposiciones generales sobre contratos estatales y las relativas a procedimientos precontractuales, no serán aplicables a la formulación y trámite de las propuestas de concesión minera, ni a la suscripción, perfeccionamiento, validez, ejecución y terminación de ésta, salvo las referentes a la capacidad legal a que se refiere el artículo 17 del mismo Código, de igual manera por cuanto el artículo 76 de la Ley 80 de 1993¹⁶ excluyó los asuntos referidos a la exploración y explotación de los

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de mayo de 2010, Exp. n.º 18606.

¹⁶ 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



recursos naturales tanto renovables como no renovables, en reconocimiento de la preferencia de la ley especial que regula dichos sectores.

De conformidad con lo anterior, los conceptos señalados en la consulta presentada corresponden a situaciones legales, procedimentales y jurídicas independientes sujetas a momentos, facultades y actividades diferentes, no siendo dable su confusión ni alusión de forma simultánea. De esta forma, la liquidación es un acto derivado de la relación contractual, en tanto el mandamiento de pago hace parte de la manifestación de la potestad de jurisdicción coactiva.

4.2 Tema: De la exigibilidad del canon superficario. naturaleza periódica de las obligaciones (Preguntas 2 y 12)

1. *"SEGUNDO. Sírvase indicar desde qué momento se entiende causada y exigible la obligación económica derivada del canon superficario en contratos de concesión minera, precisando de manera expresa si la exigibilidad surge desde su causación periódica o si depende de un acto administrativo posterior, indicando el fundamento jurídico de cada posición"*

"DÉCIMO SEGUNDO. Sírvase indicar si, tratándose de obligaciones derivadas del canon superficario en contratos de concesión minera, las mismas se causan y hacen exigibles de manera periódica e independiente por cada anualidad, o si por el contrario la entidad las considera como una obligación global derivada del contrato.

En caso de considerar que se trata de obligaciones periódicas, sírvase precisar si cada anualidad cuenta con un término de exigibilidad y prescripción propio, independiente de las demás, indicando el fundamento jurídico.

Así mismo, sírvase indicar si la entidad puede agrupar dichas obligaciones periódicas en un solo acto administrativo para efectos de cobro coactivo, aun cuando correspondan a períodos con distinta fecha de causación y exigibilidad"

El canon superficario constituye, en los términos del artículo 230 de la Ley 685 de 2001 —modificado por el artículo 27 de la Ley 1753 de 2015—, una contraprestación económica de fuente legal, de carácter obligatorio y periodicidad anual anticipada, que el concesionario minero adeuda al Estado por el solo hecho de mantener vigente el área otorgada en concesión durante las etapas de exploración, montaje y construcción.

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. // Los procedimientos que adopten las mencionadas entidades estatales, desarrollarán el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en esta ley. // En ningún caso habrá lugar a aprobaciones o revisiones administrativas por parte del Consejo de Ministros, el Consejo de Estado ni de los Tribunales Administrativos.



Su naturaleza jurídica difiere sustancialmente de una obligación de hacer, debido a que no requiere que la actividad extractiva se encuentre en curso, pues su fuente es la reserva exclusiva de un área del subsuelo en favor del concesionario, con la correlativa exclusión de terceros. Dicho de otro modo, el Estado renuncia temporalmente a otorgar el área a otros operadores y recibe como contrapartida una renta de ocupación que la ley fija, liquida y regula directamente, sin remitir su exigibilidad a la voluntad de las partes.

Para responder con precisión jurídica a la pregunta planteada, es indispensable distinguir dos planos de análisis que con frecuencia se confunden en la práctica: el plano de la exigibilidad sustancial de la obligación y el plano de la exigibilidad procesal requerida para el inicio del cobro coactivo. Se trata de momentos conceptual y cronológicamente distintos, con consecuencias jurídicas igualmente diferenciadas.

Desde el punto de vista sustancial, la obligación del canon superficiario surge — esto es, adquiere plena existencia jurídica y se hace materialmente exigible— al inicio de cada período anual previsto en el contrato de concesión, momento desde el cual surge el deber de pago por parte del concesionario sin que requiera reconocimiento, cobro o actuación alguna por parte de la autoridad minera, tal como se ha mencionado su fuente es la ley y el contrato¹⁷.

Este efecto se deriva de la máxima del derecho romano “...*dies interpellat pro homine...*”, recogida en el ordinal 1.º del artículo 1608 del Código Civil: cuando la obligación tiene un plazo determinado por la ley o el contrato — como ocurre con el vencimiento de cada anualidad del canon —, la mora opera automáticamente desde el día siguiente al de su vencimiento, sin necesidad de reconvencción o requerimiento previo. En consecuencia, la Entidad se encuentra habilitada para formular los apremios de cumplimiento que correspondan desde el momento mismo en que el titular incumple el pago periódico, la cual se ejerce en el marco de la fiscalización, seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones emanadas de contrato.

Situación distinta es la que se deriva de la potestad de jurisdicción coactiva. Para dar inicio al proceso administrativo de cobro coactivo, el ordenamiento jurídico exige la existencia de un título ejecutivo que contenga una obligación clara, expresa y exigible, en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario y del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). La conformación de dicho título es el presupuesto de procedibilidad de la acción de cobro coercitivo y del inicio de las actividades para su recaudo.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 13 de septiembre de 1999, rad. 10264, C.P. Ricardo Hoyos Duque: "el vencimiento del plazo estipulado en el contrato sin que el contratista haya satisfecho sus prestaciones configura ipso iure el fenómeno del incumplimiento contractual."



4.3. Tema: El título ejecutivo en materia minera: conformación y documentos (Preguntas 3 y 4)

"TERCERO. Sírvase indicar cuál es el acto administrativo o documento idóneo mediante el cual se determina de manera clara, expresa y exigible la obligación económica a cargo del titular minero"

"CUARTO. Sírvase precisar cuáles documentos, además del contrato de concesión, pueden constituir título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo en materia minera, indicando si entre ellos se encuentran: (i) el acto administrativo de caducidad, (ii) el acta de liquidación del contrato, (iii) actos administrativos que determinen la obligación, y (iv) otros actos derivados de la actividad contractual."

Conforme a lo dispuesto en el artículo 828 del Estatuto Tributario, el artículo 99 del CPACA y el marco de contraprestaciones económicas dispuesto en la Ley 685 de 2001, el procedimiento de cobro coactivo parte de la existencia del título ejecutivo, documento contentivo de la obligación clara, expresa y actualmente exigible, respecto de la cual no existe un listado taxativo, sino un concepto aplicable.

De esta forma, el documento – título ejecutivo- debe contener una obligación **clara**, en tanto el contenido obligacional es determinado y fácilmente comprensible, identificando el concepto adeudado, así como las partes; **expresa** toda vez que la obligación se encuentra consignada de manera manifiesta en los actos administrativos, derivada del incumplimiento de las obligaciones económicas del contrato de concesión y **exigible**, desde la ejecutoria del mismo, conforme a lo previsto en los artículos 87 y 89 del CPACA, sin que estén sujetas a condición alguna.

En este sentido, el título ejecutivo puede ser singular, cuando se encuentra contenido en un solo documento, o complejo, cuando está integrado por varios documentos que, en conjunto, permiten acreditar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. En consecuencia, la liquidación resulta un aspecto de la ejecución del contrato, no obstante, el hecho de que las obligaciones provengan de un contrato de concesión minera no implica que sea necesaria su liquidación para efectos de exigir su cumplimiento.

4.4. Tema: Prescripción de la acción de cobro coactivo: cómputo, interrupción y suspensión (preguntas 7, 8, 11 y 13)

"SÉPTIMO. Sírvase indicar desde qué momento inicia el término de prescripción de la acción de cobro de las obligaciones económicas derivadas de contratos de concesión minera, precisando si dicho término se cuenta desde: (i) la causación de la obligación, (ii) la declaratoria de caducidad del contrato, (iii) la liquidación"



del contrato, o (iv) la ejecutoria de un acto administrativo que determine la obligación.”

“OCTAVO. Sírvase indicar cuál es el término máximo con el que cuenta la administración para ejercer la acción de cobro coactivo en materia de contratos de concesión minera, precisando si existe un límite temporal total para el ejercicio de dicha acción o si, por el contrario, el término de prescripción debe analizarse de manera independiente respecto de cada obligación, atendiendo a su fecha de causación y exigibilidad.

Así mismo, sírvase indicar desde qué momento inicia el cómputo del término de prescripción en cada caso, señalando el fundamento jurídico.”

“DÉCIMO TERCERO. Sírvase indicar si la notificación del mandamiento de pago tiene la capacidad de interrumpir el término de prescripción respecto de todas las obligaciones objeto de cobro, o únicamente frente a aquellas que se encuentren vigentes al momento de su expedición.

Así mismo, sírvase precisar si dicha actuación puede afectar obligaciones cuyo término de prescripción ya se hubiere configurado con anterioridad, indicando el fundamento jurídico de su respuesta.”

“DÉCIMO PRIMERO. Sírvase indicar cuáles son las causales legales de interrupción y suspensión del término de prescripción en materia de cobro coactivo, y si dentro de estas se encuentra la expedición de actos administrativos que presten mérito ejecutivo distintos al mandamiento de pago.”

Por disposición expresa del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas que desarrollan actividades de recaudo de obligaciones a favor del Estado — entre las cuales se encuentra la Agencia Nacional de Minería — están sujetas al procedimiento de cobro coactivo establecido en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989).¹⁸

Es sobre esta base normativa que operan los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, los cuales regulan, respectivamente, el término de prescripción de la acción de cobro y las causales de interrupción. La remisión es de aplicación plena, sin perjuicio de las particularidades que introduce el régimen minero respecto de la naturaleza de las obligaciones y su periodicidad.

Así mismo, el artículo 817 del Estatuto Tributario — en la redacción dada por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014 — establece que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir

¹⁸ Ley 1066 de 2006, artículo 5.º: las entidades públicas que desarrollen actividades de recaudo de obligaciones están sujetas, en lo pertinente, a las disposiciones del Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario.



de, entre otros supuestos, la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión¹⁹, esto es del título ejecutivo.

En materia de cobro coactivo minero el término de prescripción de la acción de cobro comienza a correr desde la ejecutoria del acto administrativo que determina la obligación sustancialmente exigible y le otorga mérito ejecutivo debido a lo siguiente:

1- El propio artículo 817 del Estatuto Tributario señala como punto de partida la ejecutoria del acto administrativo de determinación. A diferencia de otros supuestos del mismo artículo, aquí el legislador eligió expresamente el momento de firmeza del acto como referente del cómputo.

2- Como se explicó en párrafos anteriores, la obligación económica existe y es materialmente exigible desde el vencimiento de cada período. Sin embargo, para que opere el cobro coactivo — como mecanismo de ejecución forzosa — se requiere la conformación de un título ejecutivo con mérito ejecutivo pleno. Es desde la ejecutoria de este título que la prescripción adquiere sentido, pues es a partir de ese momento que la Entidad dispone de la herramienta jurídica para instar el recaudo.

3- La ANM actúa en una doble condición: como parte contractual con facultades de autoridad fiscalizadora y de control, y como entidad administrativa dotada de la potestad de jurisdicción coactiva. Durante la ejecución del contrato, la facultad de solicitar el pago de las obligaciones económicas está atada su vigencia. Solo cuando la Entidad opta por el cobro coactivo — con fundamento en un título ejecutivo en firme — comienza el cómputo del término prescriptivo bajo los supuestos ya expresados.

En consecuencia, la declaratoria de caducidad del contrato es el ejercicio de las facultades exorbitantes de la administración y su liquidación la actividad tendiente a *ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual* en los términos del Consejo de Estado. Aquella es simplemente una causal de terminación que no crea ni extingue obligaciones económicas ya causadas; esta, a su vez, opera como etapa de ajuste final de cuentas, cuya omisión no habilita ni obstruye el cobro coactivo de obligaciones determinadas mediante documento con mérito ejecutivo.

¹⁹ Estatuto Tributario, artículo 817, modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014: "La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión."



Ahora bien, dada la naturaleza periódica de las obligaciones económicas mineras, el término de prescripción de la acción de cobro se analiza de manera independiente respecto de cada obligación conforme al documento que presta mérito ejecutivo. No existe un plazo global único para el ejercicio de la acción de cobro que abarque las obligaciones por concepto sino atendiendo la naturaleza de cada uno y su título contentivo.

En lo que se refiere a las causales de interrupción del término de prescripción, el artículo 818 del Estatuto Tributario — aplicable por remisión de la Ley 1066 de 2006 — establece de manera taxativa las causales por las cuales se interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro, la cuales se replican en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la ANM, Resolución N.º 423 del 9 de agosto de 2018 (ver numeral 13.3.1. Interrupción de la prescripción).

A diferencia de la interrupción, la suspensión no reinicia el cómputo, sino que lo detiene temporalmente durante el evento que la genera. El artículo 818 del Estatuto Tributario prevé las causales de suspensión, la cuales están contempladas en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la ANM, Resolución N.º 423 del 9 de agosto de 2018 (ver numeral 13.3.2. suspensión).

En lo que respecta a la notificación del mandamiento de pago, solo puede interrumpir la prescripción de las obligaciones que se encuentran vigentes al momento de su expedición.

4.5. Tema: Efectos jurídicos de la omisión de liquidación del contrato minero (Pregunta 9)

"NOVENO. Sírvase indicar cuál es el efecto jurídico de la omisión de la liquidación del contrato estatal dentro de los términos legales, en particular si la entidad conserva o pierde la competencia para realizar la liquidación de manera extemporánea.

Así mismo, sírvase precisar si la expedición de actos administrativos posteriores a dichos términos, tales como liquidaciones tardías o actos que pretendan determinar obligaciones económicas, tienen la capacidad de producir efectos jurídicos válidos o de modificar el cómputo del término de prescripción, indicando el fundamento jurídico"

El régimen de los contratos de concesión minera, previsto en la Ley 685 de 2001, presenta características singulares frente al régimen general de contratación estatal regulado por la Ley 80 de 1993. El artículo 53 del Código de Minas no contempla la liquidación como etapa obligatoria o condición de procedibilidad para el cobro de las obligaciones económicas derivadas del contrato.



En este sentido el Consejo de Estado²⁰ ha sido claro en señalar que el “...*artículo 53 del Código de Minas, a los contratos de concesión minera no les es aplicable el estatuto general de contratación pública...*”. Por ello, tanto las propuestas como los contratos de carácter minero “...*solo se someten a ese estatuto y no a la normativa general que regula los contratos estatales, ni aun en lo concerniente a la validez de tales actos y contratos...*”²¹

Ahora, en lo que tiene que ver con el contrato minero, el capítulo XII del Título I de La Ley 685 de 2001, establece lo relativo a la terminación de la concesión, encontrándose dentro de las causales de tal, la renuncia, el mutuo acuerdo, el vencimiento del término, la muerte del concesionario y la caducidad.

De cualquier forma, como se señaló anteriormente la ANM, la liquidación tiene una finalidad de establecer el estado final de la concesión minera para lo cual se ha definido un instructivo para la liquidación de los Contratos de Concesión Minera estableciendo las directrices para la liquidación y el cierre administrativo de títulos mineros en Colombia conforme a las reglas contractuales, la doctrina y la jurisprudencia.

En los anteriores términos damos respuesta de fondo a su solicitud, reiterando 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,

ORIGINAL FIRMADO

JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexos: No aplica

Copia: No aplica

Elaboró: Mayra Alejandra Fong Q. - Abogada Grupo de Cobro Coactivo
Juan Carlos Becerra Ruiz - Abogado Despacho OAJ

Revisó: Norman Dario Sierra Piragauta - Coordinador Grupo de Cobro Coactivo
Adriana Motta Garavito - Asesora Despacho OAJ

Fecha de elaboración: 21/04/2026

Número de radicado que responde: 20261004503622

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Conceptos OAJ

²⁰ SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01993-01(38174) Actor: INGEOMINAS Demandado: MARY ISABEL PEDROZO LANZZIANO Y OTRO Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

²¹ Ibidem