



Bogotá D.C., 17-06-2026 18:49 PM

## RESERVADO

**ASUNTO:** Solicitud de concepto sobre aplicación de los artículos 112, 115, 287 y 288 de la Ley 685 de 2001, del artículo 110 de la Ley 1450 de 2011, y de las reglas del régimen de seguridad minera aplicables a suspensión, regalías, Formato Básico Minero, accidente mortal y prórroga del contrato de concesión minera. Respuesta a radicado No. 20261004580322.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20261004580322 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 vinculantes<sup>1</sup>.

Con estas precisiones y con el propósito de dar claridad respecto de los interrogantes formulados, resulta menester dilucidar el contexto normativo que hoy aplica en relación con el régimen sancionatorio minero, el cumplimiento de obligaciones de seguridad e higiene minera, la ocurrencia de accidentes mineros, la obligación relacionada con el Formato Básico Minero, la suspensión de actividades, entre otros, abordando las temáticas de la siguiente manera: **(i)** Marco normativo aplicable; **(ii)** Síntesis del objeto de la consulta; y **(iii)** Respuesta a las preguntas planteadas.

### 1. Marco Normativo Aplicable.

#### 1.1. La Agencia Nacional de Minería: funciones y competencias.

<sup>1</sup> 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.*”



La Agencia Nacional de Minería (ANM) fue creada mediante el Decreto Ley 4134 de 2011, modificado por el Decreto 1681 de 2020, como una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Su objeto institucional consiste en administrar integralmente los recursos mineros del Estado colombiano, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros, y ejercer como autoridad concedente y de seguimiento y control de los títulos mineros.

En virtud del citado Decreto Ley, entre las funciones sustantivas de la ANM, y en particular de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, el artículo 16 establece las siguientes: (i) diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros; (ii) hacer seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros, (iii) adoptar las medidas administrativas por incumplimiento de las normas de seguridad e higiene minera, incluyendo la imposición de sanciones y multas; y (iv) liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, de acuerdo con la normativa vigente.

En el ejercicio de esas competencias, la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera —a través de sus Grupos de Seguimiento y Control Zonales— es el área misional encargada de la evaluación técnica y jurídica para el seguimiento y control de las obligaciones contractuales, la realización de requerimientos y la formulación de actos administrativos sancionatorios, conforme lo disponen la Resolución ANM 206 de 2013 y las normas que la desarrollan o modifican.

La Ley 685 de 2001 —Código de Minas— establece el marco jurídico sistémico, armónico y de aplicación preferente que regula las relaciones entre el Estado colombiano y los particulares con ocasión de trabajos y obras de la industria minera, en todas sus fases. Sus artículos 2° y 3° son expresos en señalar el carácter primario y especial de ese estatuto, con lo cual, ante vacíos o ausencias normativas, se acudirá a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA y a las normas de procedimiento administrativo general, de manera supletoria.

## **1.2. Régimen sancionatorio minero: multas y caducidad.**

El Código de Minas establece un régimen sancionatorio dual y escalonado que opera bajo los principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad, debido proceso y seguridad jurídica:

### **1.2.1. Multas (artículos 115 y 287 de la Ley 685 de 2001):**

La multa procede cuando el titular minero incumple obligaciones emanadas del contrato, **siempre que el incumplimiento no configure causal de**



**caducidad.** Conforme al artículo 115, su cuantía puede ascender hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cada caso de infracción, imponibles de manera sucesiva y reiterada. El artículo 287 regula su procedimiento y exige la previa formulación de un requerimiento al concesionario en el que se identifiquen con precisión las faltas u omisiones y se le otorgue un plazo no superior a treinta (30) días para subsanarlas o para justificar la necesidad de un plazo mayor.

*"ARTÍCULO 287. Para la imposición de multas al concesionario se le hará un requerimiento previo en el que se le señalen las faltas u omisiones en que hubiere incurrido y se le exija su rectificación. Si después del término que se le fije para subsanarlas, que no podrán pasar de treinta (30) días, no lo hubiere hecho o no justificare la necesidad de un plazo mayor para hacerlo, se le impondrán las multas sucesivas previstas en este Código."*

La cuantía de la multa fue objeto de modificación mediante el artículo 111 de la Ley 1450 de 2011<sup>2</sup> aumentándola a mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, disposición que a su turno fue reglamentada a través de la Resolución 91544 de 24 de diciembre de 2014 *"Por medio de la cual se reglamentan los criterios de graduación de las multas por el incumplimiento de las obligaciones contractuales emanadas de los títulos mineros."*

### **1.2.2. Caducidad (artículos 112 y 288 de la Ley 685 de 2001):**

La caducidad constituye la máxima sanción prevista por el ordenamiento minero y supone la terminación unilateral del contrato de concesión por parte de la autoridad estatal. El artículo 112 identifica de manera **taxativa** las causales que la generan, entre las que se destacan: *"c) La no realización de trabajos y obras dentro de los términos establecidos en este Código o la suspensión no autorizada por más de seis (6) meses continuos [...] g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación minera, higiene, seguridad y laborales o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras."* El artículo 288 regula el procedimiento especial para su declaratoria.

La declaratoria de caducidad ha sido caracterizada jurisprudencialmente por la Corte Constitucional —Sentencia C-983 de 2010— como una figura que: (i) es plenamente legítima desde el punto de vista constitucional; (ii) se origina en el incumplimiento **grave** del contratista; (iii) no tiene carácter primariamente sancionatorio sino de prevención del interés público; (iv) debe ser declarada mediante acto debidamente motivado; (v) debe respetar el debido proceso; y (vi) no implica per se vulneración de los derechos del contratista, toda vez que

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 111. Medidas para el fortalecimiento del cumplimiento de obligaciones de los titulares mineros. Las multas previstas en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, se incrementarán hasta en mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones contractuales, en particular de aquellas que se refieren a la seguridad minera. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los criterios de graduación de dichas multas.



las consecuencias del incumplimiento son de previo y pleno conocimiento del concesionario.

En este punto, resulta relevante destacar que el Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección B, Magistrado Ponente Fredy Ibarra Martínez, Expediente 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)<sup>3</sup>, sentencia del 1° de marzo de 2023 — confirmó la legalidad de la declaratoria de caducidad del contrato de concesión minera EAS-121, estableciendo que el artículo 288 de la Ley 685 de 2001 constituye norma especial respecto de los procedimientos administrativos mineros y que el cumplimiento de sus requisitos formales — comunicación de la causal, de los hechos que la fundamentan y otorgamiento de término de defensa— satisface las garantías del debido proceso. La misma providencia precisó que la falta de subsanación de los requerimientos formulados por la ANM y el incumplimiento acreditado de normas de seguridad e higiene justificaron la medida.

### **1.3. Seguridad e higiene minera: Decreto 1886 de 2015 y sus modificatorios.**

El régimen de seguridad e higiene minera se rige, por el Decreto 1886 de 2015 modificado por el Decreto 944 de 2022, para Labores Mineras Subterráneas, y por el Decreto 539 de 2022, para Labores Mineras a Cielo Abierto. Dicha normativa establece un sistema escalonado de medidas: (i) medidas preventivas (recomendaciones e instrucciones técnicas); (ii) medidas por riesgo inminente (suspensión de frentes o cierre total temporal); y (iii) sanciones (multas y/o caducidad). La normativa es clara en señalar que la imposición de sanciones procede previa visita de fiscalización o conocimiento de informes, y mediante resolución motivada.

El artículo 249 del Decreto 1886 de 2015 modificado por el Decreto 944 de 2022, faculta a la autoridad competente para ordenar, ante riesgo inminente de accidente: "*1. Suspensión de frentes de trabajo, mientras se toman las acciones correctivas pertinentes [...] 2. Cierre total de la mina que podrá ser temporal mientras se implementan las acciones correctivas [...]*" Por su parte, el artículo 253 dispone que, verificados incumplimientos de obligaciones contractuales y de seguridad, la autoridad "*por medio de resolución motivada impondrá las multas y/o sanciones establecidas en el Código de Minas para tales efectos*", y que, vencido el término sin cumplimiento de las medidas, se dará inicio al proceso de suspensión o de caducidad mediante resolución motivada.

Un elemento de especial relevancia es la concurrencia de competencias: mientras la autoridad minera tiene competencia plena para la imposición de

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera — Subsección B, Sentencia del 1.º de marzo de 2023, Exp. 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407), M.P. Fredy Ibarra Martínez: nulidad de declaratoria de caducidad del contrato de concesión minera EAS-121; interpretación del artículo 288 de la Ley 685 de 2001; debido proceso y pérdida de competencia en el procedimiento sancionatorio minero.



sanciones por incumplimiento del reglamento de seguridad minera, el Ministerio del Trabajo es el competente para imponer sanciones relativas al sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo (art. 255 Decreto 1886 de 2015 y parágrafo del art. 32 de la Ley 1562 de 2012), lo que impone a la ANM el deber de articular sus actuaciones con la agenda sancionatoria de otras entidades.

#### **1.4. Formato Básico Minero y suministro de información.**

La normativa minera establece como de utilidad pública la “*obtención, organización y divulgación de información relativa a la riqueza del subsuelo, la oferta y estado de los recursos mineros, y la industria minera en general.*”<sup>4</sup>, a su turno constituye en obligación para los titulares mineros su recopilación y suministro a la autoridad minera.

Para este propósito, mediante el Decreto 1993 de 2002, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, se establece el Sistema Nacional de Información Minera - SIMCO-, a la vez mediante la Resolución del 4 0925 de 2019, el Ministerio de Minas y Energía adoptó el Formato Básico Minero como instrumento que contiene el formulario de captura de información exigible a los titulares mineros, que debe ser presentado por quienes estén obligados a ello en el Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM), refrendado por profesional técnico responsable de la información técnica.

#### **1.5. Regalías mineras y suspensión de actividades.**

Las regalías mineras son, en virtud del artículo 360 de la Constitución Política y la Ley 2056 de 2020, una contraprestación económica obligatoria que los titulares mineros pagan al Estado —en dinero o especie— por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal. El hecho generador de **la obligación de declarar y pagar regalías** es la explotación efectiva del mineral, con lo cual su cuantificación se realiza sobre el volumen de producción en bruto, en boca de mina, multiplicado por el precio base de liquidación y el porcentaje correspondiente al tipo de mineral.

El Decreto 145 de 1995 y el Decreto 600 de 1996 que reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994 modificada por la Ley 2056 de 2020, impone a toda persona natural o jurídica que explote recursos minerales de propiedad nacional la obligación de presentar ante la ANM, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre calendario, una declaración de producción del mineral explotado —inclusive si es en ceros— indicando jurisdicción municipal y liquidando la regalía correspondiente. Esta obligación formal de reporte existe de manera independiente al monto a pagar.

#### **1.6. Prórroga del contrato de concesión minera**

---

<sup>4</sup> Artículo 339 del Código Minas.



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.”*

Luego, 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, reglamentó 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 a Ley 1753 de 2015, 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.”*

En el Decreto 1975 de 2016, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015 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, tal como se señaló en el concepto jurídico con radicado 20231200285331 de 31 de marzo de 2023, 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.*
- 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.*

Finalmente, sobre este aspecto se tiene que la ANM adoptó en 2019 el Protocolo Único de Evaluación de Prórrogas de Contratos Mineros, que establece los criterios y lineamientos para la evaluación integral de estas solicitudes por parte de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación y la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera.



## 2. Síntesis del Objeto de la Consulta

Mediante radicado ANM 20261004580322, el peticionario solicita concepto jurídico sobre temáticas relacionadas con la aplicación integrada del régimen sancionatorio minero y el régimen de seguridad e higiene al que están obligados los explotadores mineros, los cuales se pueden agrupar en cuatro (4) grupos de temas, a saber: (i) El trámite de caducidad minera: obligación de decidir, reconducción al procedimiento de multa y debido proceso (arts. 112, 115, 287 y 288 Ley 685/2001); (ii) Regalías, suspensión por seguridad y definición sancionatoria: compatibilidad de declaraciones económicas con suspensión vigente, obligación de reporte y caducidad por suspensión prolongada (arts. 110 Ley 1450/2011, 112-g y 288 Ley 685/2001) (iii) Accidente en labores suspendidas: articulación de procedimientos, deber reforzado de definición y condicionamientos para el levantamiento de la suspensión y (iv) Orden jurídico correcto entre situación sancionatoria y prórroga cuando el título presenta simultáneamente vencimiento próximo, solicitud de prórroga, suspensión vigente, incumplimientos persistentes e hipótesis de caducidad.

## 3. Respuesta a los Interrogantes Formulados.

### 3.1. Sobre el trámite de caducidad minera y su alcance — artículo 288 de la Ley 685 de 2001.

#### 3.1.1. Obligación de decidir al vencimiento del plazo del requerimiento de caducidad.

El artículo 288 de la Ley 685 de 2001 establece el procedimiento especial para la declaratoria de caducidad del contrato de concesión minera. Dicha disposición prevé que la caducidad **podrá** decretarse siempre que sea precedida por un acto de trámite en el que: **(i)** se indique la causal invocada; **(ii)** se señalen los hechos que la fundamentan; y **(iii)** se conceda al concesionario un término de hasta treinta (30) días para subsanar las faltas imputadas o formular su correspondiente defensa.

Sobre si la administración queda obligada a decidir dentro del mismo procedimiento al vencimiento del plazo otorgado, resulta pertinente señalar que el artículo 112 de la Ley 685 utiliza el término "*podrá*" al referirse a la terminación por caducidad, lo que ha llevado a la ANM —Concepto OAJ Radicado 20161200174011 de mayo de 2016<sup>5</sup>— a reconocer que "*la declaratoria de caducidad es facultativa, su finalidad preventiva y deberá ser analizada de cara a las situaciones particulares de cada caso en concreto.*" En consecuencia, vencido el plazo sin subsanación íntegra, la autoridad minera se encuentra ante una situación jurídica que le confiere la potestad —no la obligación automática— de declarar la caducidad, pero que sí le impone el deber de pronunciarse sobre el procedimiento iniciado.

<sup>5</sup>[https://saportalanm.blob.core.windows.net/publicfiles/file\\_conceptos\\_juridicos/concepto\\_20161200174011\\_0.pdf](https://saportalanm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/concepto_20161200174011_0.pdf)



En el referido concepto se señaló que el artículo 288 de la Ley 685 de 2001, indica que vencido el término otorgado para subsanar las faltas imputadas o formular su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes, se deberá resolver lo pertinente, disposición en virtud de la cual, cuando el titular minero da respuesta a dicho apremio, la autoridad minera debe determinar lo correspondiente en cuanto al cumplimiento o la defensa presentada. Lo anterior tiene su fundamento en el derecho al debido proceso el cual impone el respeto a las garantías previas y posteriores a los administrados.<sup>6</sup>

### 3.1.2. Del trámite de caducidad y el procedimiento de multa.

La segunda inquietud plantea si, activado formalmente el trámite de caducidad del artículo 288, resulta jurídicamente admisible “reconducir” la misma conducta incumplida hacia un procedimiento de multa (arts. 115 y 287).

El análisis normativo indica que los procedimientos de multa y de caducidad tienen supuestos de hecho diferenciados: el artículo 115 de la Ley 685 señala que la multa procede *"siempre que el incumplimiento no fuere causal de caducidad"*, y el artículo 112 ibidem prevé taxativamente las causales de caducidad, lo que establece, en principio, un régimen de exclusión relativa entre ambas figuras. Con todo, el artículo 112 es claro en consagrar la facultad discrecional —“podrá”— de declarar la caducidad, lo que admite que la autoridad minera, ante circunstancias sobrevinientes que alteren la valoración inicial del incumplimiento o ante la subsanación de las faltas imputadas, se abstenga de declarar la caducidad.

Lo anterior por cuanto a la luz del artículo 115 de la ley 685 de 2001, la imposición de la multa procede previo el procedimiento señalado en el artículo 287 de este Código, *“cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviere de declararla”*.

La Agencia Nacional de Minería, mediante concepto radicado 20241200290141 de julio de 2024<sup>7</sup>, señaló que: *"si formulado el requerimiento, el titular minero demuestra su cumplimiento, el mismo quedará subsanado, en caso contrario,*

<sup>6</sup> Sentencia C-034/14

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción entre garantías previas y garantías posteriores - La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

<sup>7</sup> [https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/file\\_conceptos\\_juridicos/20241200290141.pdf](https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/file_conceptos_juridicos/20241200290141.pdf)



se continuará el procedimiento de caducidad o multa", reconociendo implícitamente que la autoridad conserva cierta discrecionalidad para determinar el instrumento sancionatorio más adecuado conforme a las circunstancias del caso.

### 3.1.3. Secuencia de requerimientos bajo causal de caducidad y multa.

La tercera pregunta indaga si la secuencia de requerir bajo causal de caducidad, vencer el plazo sin subsanación y luego reabrir el mismo incumplimiento mediante requerimiento con apremio de multa, es compatible con el debido proceso, la seguridad jurídica y la estructura del artículo 288.

Como se indicó en el punto anterior, la normativa minera prevé unas causales de caducidad, frente a cuyo trámite se debe seguir lo previsto en los artículos 112 y 288 de la ley 685 de 2001, estableciendo a su vez a la luz de los artículos 115 y 287 ibídem, que aquello que no fuere causal de caducidad podrá ser objeto de apremio de multa. No obstante, se destacó que el artículo 112 de la ley 685 de 2001, indica que **"El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad"**, y que el artículo 115 ibídem, prevé que las multas se impondrán **"cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviere de declararla"**, por lo que si bien por regla general, cuando una situación encuadra en unas de las causales de caducidad previstas en la Ley 685 de 2001, el procedimiento llamado a seguir es el de caducidad, y no el de multa, también lo es que si de manera exceptiva se advierten razones de interés público, que lleven a la autoridad minera a abstenerse de declararlas, podrá acudir a lo previsto en el señalado artículo 115.

Por lo anterior, no podría la Autoridad Minera, de manera arbitraria, apartarse del procedimiento de caducidad, si en el marco de la fiscalización, se advierte un incumplimiento, que se enmarca en una causal de caducidad, a menos que como se señaló anteriormente se advierta una razón de interés público que de lugar a no declararla.

Al respecto el Consejo de Estado —Sección Tercera, Subsección A, Magistrada Ponente MARÍA ADRIANA MARÍN, Expediente 11001-03-26-000-2021-00160-00 (67321), sentencia del 1° de marzo de 2024, señala de forma sucinta los términos generales del procedimiento sancionatorio en los siguientes términos:

*"...Por otra parte, de acuerdo con los artículos 112, 115 y 287 de la Ley 685 de 2001, el procedimiento sancionatorio administrativo, en términos generales se adelanta de la siguiente manera: i) corresponde a la autoridad competente requerir al concesionario indicando las faltas u omisiones en que hubiera incurrido y otorgar un plazo máximo de 30 días para que las subsane, ii) vencido el término sin que se acredite su cumplimiento, la autoridad podrá imponer las multas de que trata el artículo 115, cada vez y para cada caso de*



*infracción de las obligaciones emanadas del contrato, **siempre que no configure causal de caducidad y iii) de incurrir en alguna de las causales establecidas en el artículo 112, la autoridad podrá declarar la caducidad del contrato...**]( negrillas nuestras y ajenas al texto).*

A su vez, la Corte Constitucional —Sentencia C-983 de 2010— subraya frente a la caducidad:

*"(i) la caducidad es una figura plenamente legítima desde el punto de vista constitucional; (ii) se origina en el incumplimiento grave del contratista; (iii) se fundamenta en dicho incumplimiento y por tanto no tiene el carácter de sanción; (iv) tiene como consecuencia que la administración dé por terminado el contrato y ordene su liquidación; (v) debe ser declarada mediante un acto debidamente motivado, (vi) debe respetar el debido proceso; (v) implica igualmente que la administración queda facultada para adoptar las medidas necesarias para ejecutar el objeto contratado; (vii) trae aparejadas importantes consecuencias como multas o sanciones que se hubieren estipulado, así como la inhabilidad que por ministerio de la Ley existe para volver a celebrar contratos con las entidades estatales durante el tiempo que fije la ley; (viii) es una medida de control efectivo frente al grave incumplimiento del contratista, (ix) es una medida que protege el interés público; (x) no tiene como finalidad sancionatoria, en principio, sino de prevención; (xi) constituye una de las estipulaciones contractuales de las partes; (xii) se utiliza para prevenir otras situaciones ajenas al cumplimiento del contrato, que el Legislador ha considerado que afectan gravemente el interés público, en cuyo caso es prevalente el carácter sancionatorio de la medida; (xiii) tiene un efecto disuasivo y ejemplarizante; (xiv) se encuentra amparada por la presunción de legalidad, no obstante lo cual puede ser controvertida tanto en la vía gubernativa como por la vía jurisdiccional; (xv) no implica vulneración de los derechos del contratista, ya que la(s) persona(s) o entidad(es) afectada(s) por esta medida conocen previamente las consecuencias del incumplimiento y tienen el deber jurídico de soportar las restricciones o efectos desfavorables, siempre y cuando la medida se adopte con respeto del debido proceso".*

En todo caso, corresponde al área misional competente evaluar cada situación en concreto, considerando el tipo de obligación, el número y contenido de los requerimientos previos, la gravedad del incumplimiento, los antecedentes del título y las condiciones particulares del proyecto minero, a fin de determinar la decisión más adecuada a la luz de lo previsto en el Código de Minas, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA y los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa.

### **3.2. Sobre regalías, suspensión por razones de seguridad y definición sancionatoria.**

#### **3.2.1. Compatibilidad entre declaraciones de regalías y suspensión total de labores.**



Cuando obra en el expediente una suspensión total de labores mineras por razones de seguridad y, al mismo tiempo, constan declaraciones, liquidaciones y pagos de regalías, y dado que el hecho generador de la declaratoria y el pago de regalías lo constituye la explotación del mineral, ha de presumirse que, ante una suspensión de actividades, sustentada en riesgo inminente de las operaciones mineras, no deberían causarse ni declararse, ni realizarse pago de regalías. En todo caso, habrá de verificarse si las regalías declaradas y pagadas corresponden a un trimestre previo a la medida de suspensión -caso en el cual no habría incompatibilidad alguna-, o no. De igual manera habría de validarse, si la suspensión ordenada, afecta solo algunos frentes de trabajo y no implica cierre total de la operación, por lo que podría existir producción en los frentes habilitados. Por tanto:

**(i)** Ante una suspensión total de labores y declaraciones de producción simultáneas, la autoridad minera tiene el deber de pronunciarse sobre la compatibilidad de dichos registros económicos con el estado de suspensión, como parte de su función de seguimiento y control, y evaluar la consecuencia de un presunto incumplimiento.

**(ii)** Ante una suspensión parcial, que permita seguir explotando en algunas bocaminas, corresponderá realizar la declaración y pago de regalías que corresponda, sin perjuicio del deber de cumplir la medida de suspensión en los términos impuestos.

**(iii)** El deber formal de reporte trimestral de producción —inclusive en ceros— subsiste durante la suspensión, en virtud de la normativa señalada en el acápite previo. La suspensión de labores mineras por razones de seguridad afecta la obligación de pago de regalías en cuando al factor de producción (en ceros o nula), pero no extingue la obligación de declaración periódica.

**(iv)** Las acciones que corresponda adoptar frente a la incompatibilidad entre los registros económicos y la suspensión vigente —incluyendo eventuales investigaciones sobre declaraciones presuntamente inexactas o liquidaciones indebidas— serán determinadas por la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, conforme a las condiciones verificadas en las visitas de fiscalización para cada caso en concreto.

### **3.2.2. Suspensión prolongada, incumplimiento técnico persistente y obligación de decidir sancionatoriamente.**

Ante una suspensión prolongada por razones de seguridad con incumplimiento técnico persistente superior a seis (6) meses, el artículo 110 de la Ley 1450 de 2011 es expreso al establecer:

*"La suspensión podrá ser por un término máximo de seis (6) meses, después del cual, si se mantiene el incumplimiento grave, se procederá con la caducidad del título minero."*



Esta norma crea un mandato condicional: si transcurre el término máximo de suspensión (seis meses) y el incumplimiento grave de las obligaciones técnicas de seguridad se mantiene, el ordenamiento minero **faculta** a adelantar el trámite de caducidad conforme al artículo 288 de la Ley 685 de 2001 —en concordancia con el literal g) del artículo 112 de la misma ley—.

Sobre este punto es necesario aclarar que, si bien se emiten decisiones de suspensión de la actividad minera, dicha suspensión tiene la finalidad de que se adelanten, por el titular minero, las acciones necesarias para la remediación de las infracciones correspondientes a los hechos generadores la decisión.

En consecuencia, la inactividad e incumplimiento a las instrucciones técnicas impuestas por la autoridad minera son contrarias al principio de eficacia de la actuación administrativa, así como a la obligación de buena fe que rige las relaciones bilaterales<sup>8</sup> situación que afecta tanto el interés público como la motivación del otorgamiento de la concesión y de la autoridad minera. En todo caso, la evaluación sobre si en el caso concreto se configura el supuesto del artículo 110 —incumplimiento **grave** por más de seis meses— corresponde al área misional competente de la ANM, dado que requiere un análisis de las condiciones particulares del título y de los actos administrativos que ordenaron la suspensión.

### **3.3. Accidente mortal en labores mineras suspendidas.**

#### **3.3.1. Articulación de los procedimientos administrativos concurrentes.**

Cuando ocurre un accidente mortal en una labor previamente suspendida por razones de seguridad, convergen simultáneamente en el ordenamiento jurídico minero las siguientes actuaciones institucionales:

**(i) Investigación técnica del accidente.** El artículo 11 del Decreto 1886 de 2015 impone al titular del derecho minero, el explotador minero y al empleador minero, la obligación de elaborar informes de accidentes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su ocurrencia; remitir copia del informe de investigación de los accidentes graves a la autoridad minera dentro de los quince (15) días siguientes; y participar en la investigación de accidentes mortales junto con la Comisión de Expertos designada por la autoridad minera. La ANM tiene el deber correlativo de liderar y participar activamente en dicha investigación.

**(ii) Permanencia y reforzamiento de la suspensión.** La ocurrencia de un accidente mortal en una labor ya suspendida por razones de seguridad no implica el automático levantamiento de la medida. Al contrario, el hecho mismo del accidente ratifica la pertinencia de la suspensión y puede justificar

<sup>8</sup> Art. 1603. Código Civil. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella



su reforzamiento o la extensión de sus condiciones. La autoridad minera tiene la facultad —y el deber, desde la perspectiva del principio de protección de la vida e integridad— de adoptar nuevas medidas preventivas o correctivas conforme a los artículos 248 y 249 del Decreto 1886 de 2015.

**(iii) Evaluación de incumplimientos y eventual caducidad.** La ocurrencia del accidente mortal en una labor suspendida puede constituir evidencia adicional del incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones técnicas de seguridad previstas en el literal g) del artículo 112 de la Ley 685 de 2001 y en el artículo 110 de la Ley 1450 de 2011. El Concepto ANM con radicado 20191200270071 de mayo de 2019<sup>9</sup> señaló que *"ante el incumplimiento grave y reiterado de cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato de concesión, tales como las relacionadas con accidentes mortales mineros y las obligaciones derivadas de los mismos, podrá dar lugar a la caducidad del título minero, de conformidad con lo previsto en el literal i) del artículo 112 del Código de Minas."*

**(iv)** Articulación con otros procesos de responsabilidad. Sin perjuicio de lo anterior, la normativa minera no desplaza las competencias de responsabilidad civil, penal, disciplinaria y laboral que puedan corresponder a otras autoridades del Estado con ocasión del accidente mortal. La actuación de la autoridad minera es autónoma y paralela a dichos procesos, pero debe ser coordinada con ellos en cuanto a los hechos y la evidencia técnica.

La pregunta sobre si la ocurrencia de un accidente mortal en una labor previamente suspendida impone a la autoridad minera un deber reforzado de definición puede responderse afirmativamente desde el plano informativo: la concurrencia del accidente mortal con una suspensión activa y unos incumplimientos técnicos persistentes crea un escenario de mayor intensidad de riesgo institucional y de responsabilidad. En ese contexto:

**(i)** La autoridad minera tiene el deber de pronunciarse, en un plazo razonable, sobre la continuidad, modificación o levantamiento de la suspensión, con base en el resultado de la investigación técnica del accidente y en la verificación del estado de cumplimiento de las medidas correctivas impuestas.

**(ii)** La investigación técnica del accidente mortal debe alimentar el expediente administrativo del título, no ser tratada como un trámite independiente, dado que sus conclusiones son determinantes para la evaluación de la gravedad y reiteración del incumplimiento técnico de seguridad.

**(iii)** Las conclusiones de la investigación técnica y las condiciones de cumplimiento de las medidas correctivas constituyen los presupuestos fácticos que la ANM debe valorar antes de adoptar cualquier decisión —ya sea de mantenimiento o levantamiento de la suspensión, imposición de multas o

<sup>9</sup>[https://saportalanm.blob.core.windows.net/publicfiles/file\\_conceptos\\_juridicos/concepto\\_20191200270071\\_web.pdf](https://saportalanm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/concepto_20191200270071_web.pdf)



declaratoria de caducidad—, como parte del procedimiento sancionatorio minero regulado en los artículos 287 y 288 de la Ley 685 de 2001.

### **3.3.2. Condicionamientos para el levantamiento de la suspensión tras accidente mortal**

Frente a la pregunta de si resulta jurídicamente procedente estudiar o autorizar el levantamiento de una suspensión total por seguridad cuando, después de impuesta y antes de su levantamiento formal, ocurre un accidente mortal en la misma labor, cabe precisar lo siguiente:

El levantamiento de una suspensión por razones de seguridad requiere, en todo caso, la verificación de que han desaparecido las condiciones que dieron lugar a su imposición. Cuando, durante la vigencia de dicha suspensión, ocurre un accidente mortal, dicha circunstancia —objetivamente— sugiere que las condiciones de riesgo no solo persisten, sino que se han materializado, lo que hace necesario que el levantamiento de la suspensión quede necesariamente condicionado a:

**(i)** La conclusión de la investigación técnica del accidente mortal, incluyendo la identificación de las causas del accidente y la relación de estas con las condiciones de seguridad que motivaron la suspensión.

**(ii)** La implementación efectiva y verificada de las medidas correctivas que hayan resultado de la investigación y de las instrucciones técnicas vigentes, a satisfacción de la autoridad minera.

**(iii)** Una verificación expresa y motivada por parte de la autoridad minera, plasmada en acto administrativo, que constate que las condiciones de seguridad han sido restablecidas y que no existe riesgo inminente para la vida e integridad de los trabajadores ni para los bienes del proyecto minero.

La ANM debe igualmente definir, de manera previa o concurrente al análisis del posible levantamiento, los efectos jurídicos del accidente sobre el estado de seguridad del título, incluyendo la evaluación sobre si el accidente ratifica o profundiza el incumplimiento grave de las obligaciones técnicas y si ello debe conducir a la apertura o continuación de un trámite de caducidad conforme al artículo 110 de la Ley 1450 de 2011 y al literal g) del artículo 112 de la Ley 685 de 2001.

### **3.4. Orden jurídico correcto entre procedimiento sancionatorio y prórroga.**

La cuarta temática plantea el orden jurídico correcto de actuación cuando un título minero se encuentra simultáneamente: **(i)** próximo a vencimiento; **(ii)** con solicitud de prórroga en trámite; **(iii)** con suspensión vigente por razones de seguridad; **(iv)** con incumplimientos técnicos persistentes; y **(v)** con hipótesis o trámite de caducidad abierto o jurídicamente planteado.



A continuación, se desarrollan algunas consideraciones normativas sobre la materia, con carácter exclusivamente orientador e informativo, sin que ello implique la adopción de una posición institucional ni comprometa el criterio de la ANM frente a un caso concreto.

### **3.4.1. Marco normativo de la prórroga y sus condiciones de procedencia.**

El artículo 3° del Decreto 943 de 2013 compilado en el Decreto 1073 de 2015 es imperativo al condicionar la prórroga del contrato de concesión a que el concesionario "*este al día con todas las obligaciones derivadas del contrato de concesión y la ley.*" El artículo 4°, numeral 3.5., literal b), exige verificar que el concesionario "*se encuentre a paz y salvo por todo concepto.*" El mismo condicionante lo establece el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015. Estas condiciones tienen carácter sustantivo, no meramente formal, y deben ser verificadas por las áreas misionales de la ANM antes de autorizar la prórroga.

La existencia de una suspensión vigente por razones de seguridad —por definición asociada a un incumplimiento grave de obligaciones técnicas— así como la existencia de incumplimientos técnicos persistentes e hipótesis de caducidad activas o planteadas, son elementos que, en principio, afectan directamente el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la prórroga.

En consecuencia:

**(i)** Condiciones de incumplimiento técnico, suspensiones vigentes y la hipótesis de caducidad son precisamente los criterios de evaluación jurídica que deben ser abordadas en la evaluación de la prórroga, en el marco de lo que establece la norma.

**(ii)** El Protocolo Único de Evaluación de Prórrogas de Contratos Mineros adoptado por la ANM en 2019<sup>10</sup> contempla la intervención articulada de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, área que es precisamente la competente para determinar el estado sancionatorio y de cumplimiento del título, lo que confirma que la evaluación técnica y sancionatoria es un insumo previo a la decisión sobre la prórroga.

En todo caso, corresponde a las áreas misionales de la ANM —Vicepresidencia de Contratación y Titulación y la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera— determinar la secuencia y el contenido específico de las actuaciones administrativas a seguir en cada caso concreto, dentro del marco normativo aquí referido, la jurisprudencia citada y el Protocolo Único de Evaluación de Prórrogas vigente.

En los anteriores términos, se da respuesta integral y de fondo a la solicitud elevada, reiterando que el presente concepto es emitido en los términos del

<sup>10</sup> [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/protocolo\\_prorrogas\\_contratos\\_virtud\\_aporte.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/protocolo_prorrogas_contratos_virtud_aporte.pdf)



artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por lo que frente a casos particulares deberá estarse a los análisis y decisiones que desde el área misional concernida correspondan.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

**JOSE SAUL ROMERO VELASQUEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Anexos:** "No Aplica".

**Copia:** "No aplica".

**Elaboró:** Juan Carlos Becerra Ruiz - Abogado Despacho OAJ

**Revisó:** Adriana Motta Garavito - Asesora Despacho OAJ

**Fecha de elaboración:** 31/05/2026

**Número de radicado que responde:** 20261004580322.

**Tipo de respuesta:** Total

**Archivado en:** Conceptos OAJ