



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20161200324961

Página 1 de 8

Bogotá, 19-09-2016

Doctor

ENRIQUE ALBERTO OLANO ASUAD

Secretario de Minas - Gobernación de Antioquia

Centro Administrativo Departamental José María Córdoba (La Alpujarra)

Calle 42 B 52 -106, piso 6, oficina 610

Medellín - Antioquia

Asunto: Consulta sobre viabilidad de integrar una propuesta de contrato con un título minero, teniendo en cuenta los efectos de la Sentencia C-273 de 2016 que declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Radicado 20165510263502 de agosto 16 de 2016.

Cordial Saludo,

De conformidad con la solicitud de consulta remitida al Director de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía, y recibida en esta Entidad el día 16 de agosto de 2016, en la cual consulta sobre la posición adoptada en relación con solicitudes de integración de áreas entre títulos mineros y propuestas de contrato, en consideración a los resuelto por la Corte Constitucional en Sentencia C-273 de 2016, que declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, con el fin de dar celeridad y de tomar una decisión de fondo dentro de las solicitudes que frente al caso cursan en los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, nos permitimos responderle en los siguientes términos:

En lo que se refiere a la integración de áreas, el Código de Minas en su artículo 101, prescribe:

“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, simultanea 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.



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20161200324961

Página 2 de 8

En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiera consenso, se podrán integrar estas áreas al mismo contrato de concesión.

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

De lo anterior, podemos considerar que es viable la integración de áreas bajo un solo contrato de concesión, en un programa único de exploración y explotación para la realización de obras y labores mineras con objetivos de producción unificados, siempre que se cumplan ciertos requisitos a saber: (i) que las áreas correspondan a varios títulos mineros de uno o más beneficiarios y que sean contratos de concesión minera del mismo régimen, es decir de la Ley 685/01;(ii) que se trate de un mismo mineral y (iii) que las áreas sean contiguas o vecinas. (Artículo 101 del Código de Minas).

Adicionalmente, el artículo 101 precitado fue adicionado por el artículo 23 de la Ley 1753 de 2015, que señaló:

“Parágrafo. El caso de solicitarse por parte del beneficiario de un título minero de cualquier régimen o modalidad la integración de áreas, así estas no sean vecinas o colindantes, pero que pertenezcan a un mismo yacimiento, la Autoridad Minera Nacional podrá proceder a su integración, caso en el cual podrá acordar nuevos requisitos contractuales y pactar contraprestaciones adicionales distintas a las regalías. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

En ningún caso la integración solicitada dará lugar a prórrogas a los títulos mineros.”

La norma antes transcrita de la Ley del Plan adiciona una nueva figura a la integración de áreas colindantes, y es la de áreas no vecinas, agregando un nuevo párrafo al artículo 101 del Código de Minas que establece la posibilidad de integración de áreas, cuando se cumplan las siguientes condiciones: (i) que se trate de un título minero de cualquier régimen o modalidad, sin exigir que se trate de la integración de contratos de concesión minera del régimen de la Ley 685 de 2001; (ii) las áreas a integrar puedan no ser vecinas y colindantes y (iii) que pertenezcan a un mismo yacimiento. Cabe resaltar que la norma en cuestión señaló que el Gobierno nacional reglamentará la materia, aspecto que a la fecha no se ha concretado.

Ahora bien, en lo que hace referencia a las decisiones de la Corte Constitucional, contenidos en las sentencias C-123 de 2014 y C-273 de 2016, mediante las cuales se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, me permito resaltar lo siguiente:

La Corte Constitucional en la Sentencia 123 de 2014 estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 que establecía que *“Con excepción de las facultades de las autoridades*



nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.// Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.” por la presunta vulneración del principio de autonomía territorial y del derecho a un ambiente sano. En sus consideraciones la Corte dijo:

“Ante el problema jurídico planteado, la Corte concluye que la lectura y, por consiguiente, la determinación del sentido normativo que de dicha disposición se deduce debe hacerse en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión. Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.

Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.

En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.”

Como consecuencia de lo antes transcrito, la Corte en esa oportunidad declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, *“en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.”*

Posteriormente en Sentencia C-273 de 2016, la Corte analizó nuevamente una demanda en contra del artículo 37, que sostenía que su contenido trasgredía los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, al



considerar que la regulación contenida en la norma acusada, correspondía a una materia de ley orgánica al estar relacionada con la asignación de competencias a las entidades territoriales y su distribución entre ellas y la nación. En síntesis, para los actores el concepto de la violación se centraba en que la norma acusada adolecía de un vicio material, debido a la violación de la reserva de ley orgánica establecida en la Constitución en sus artículos 151¹ y 288², así como los artículos 13³, 2 y 294⁴ de la ley 1454 de 2011.

En este pronunciamiento la Corte para responder al problema jurídico planteado y que en palabras de la Corte se cuestionó si *¿Se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?*, indicó:

“(...) En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes “regional, seccional o local” excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cubre expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Por lo anterior, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.”

Por lo expuesto, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

Como consecuencia de la inexequibilidad del artículo 37 del Código de Minas, y su expulsión del ordenamiento jurídico, el condicionamiento que la Sentencia C- 123 de 2014, había establecido para que su contenido se ajustara a la Constitución, constituye un precedente jurisprudencial más no una condición para el otorgamiento de contratos de concesión.

En este sentido, puede considerarse que la obligación establecida en la parte resolutive de la sentencia C-

¹ Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

² Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

³ Pues ella como Ley Orgánica de ordenamiento territorial no adopta ninguna norma referida a la distribución de competencias en materia minera y en esa dirección en ningún momento el Constituyente y el Legislador orgánico quisieron excluir o separar expresamente del denominado ordenamiento minero del ordenamiento territorial.

⁴ Este artículo alude a la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, sin que se haga referencia al artículo 37 cuestionado.



123 de 2014 que buscaba conciliar las tensiones entre las competencias territoriales y nacionales, frente a la restricción de que *“ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”* contenida en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, expulsado del ordenamiento jurídico, no es de obligatorio cumplimiento para la Autoridad Minera con posterioridad a la Sentencia C-273 de 2016 que lo declaró inconstitucional.

Ahora bien, con posterioridad a la expedición de la sentencia C-273 de 2016 referida anteriormente y que declaró la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad contra los artículos 16, 53, 122, 124, 128, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 279 de la Ley 685 de 2001, mediante la sentencia C-389 de julio 27 de 2016.

Conforme a lo señalado en la sentencia, los demandantes alegaron que las normas que regulan la entrega de concesiones mineras violan un conjunto de normas constitucionales, pues no prevén un método adecuado para escoger al proponente que genere mayores beneficios y reporte menores costos a la sociedad, en términos ambientales, económicos y sociales y para soportar su afirmación identificaron tales requisitos en los artículos 16, 53, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 279 del Código de Minas, indicando que el método actual de entrega de los títulos se basa en la concesión al primero que presente una solicitud, cumpliendo unos requisitos estrictamente formales, desconociendo con ello los principios que deben guiar la función pública y la contratación de particulares con el Estado; la prevalencia del interés general sobre el particular, y la obligación de intervención en la economía, pues se escoge al primero, no al mejor.

Esa Corporación en las consideraciones planteadas en la parte motiva de la providencia, señaló que la minería es una actividad constitucionalmente admitida y políticamente promovida, que debe adecuarse al respeto de un amplio conjunto de mandatos superiores, por lo que debe asegurar los más altos estándares de respeto a las normas ambientales, proveer empleos que respeten las condiciones mínimas del derecho al trabajo, permitir el aprovechamiento de los recursos naturales sin sacrificar esta posibilidad para las generaciones futuras, y ser respetuosa de los derechos de los pueblos indígenas.

Concluyó que, a su juicio el método actual de concesión de títulos genera un déficit de protección a esos principios, pues parte del momento de llegada del interesado (art. 16 CM), exige el cumplimiento de requisitos estrictamente formales (artículos 271 a 279 CM) y excluye la aplicación de las reglas de contratación administrativa (artículo 53, Código de Minas).

Finalmente, al señalar el alcance de la decisión que habría de adoptar, la Corte dijo:

“Con el propósito de adoptar la decisión que, en mayor medida preserve la potestad de configuración del derecho del Legislador en el ámbito de la explotación de recursos naturales, la Sala declarará la exequibilidad de los artículos 16, 53, 270 y 271 de Ley 685 de 2001, en el entendido de que es preciso que la autoridad



minera nacional adopte medidas especiales para asegurar la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en la entrega de contratos de concesión que, de acuerdo con los criterios técnicos pertinentes, se refieren a proyecto mineros de mediana o gran escala, en los cuales deberá garantizarse, además, la participación libre, previa, representativa, informada y eficaz de los potenciales afectados. Dado que los demás artículos analizados en este acápite son normas que complementan los aspectos procedimentales del método de concesión de títulos mineros, la Sala declarará su exequibilidad simple.

Además, con el propósito de que la normatividad minera se adecúe lo más pronto posible a los estándares más altos de defensa de esos principios, la Sala exhortará al Congreso de la República para que establezca un método de acceso a los títulos mineros acorde con las consideraciones vertidas en esta providencia, y con base en los criterios técnicos elaborados por el Ministerio de Minas, o por otra autoridad competente, para definir los distintos tipos de minería, y las escalas de los proyectos, bajo los siguientes parámetros:

La normativa debe basarse en criterios diferenciales que respondan a los distintos tipos y escalas en que se realiza la minería, respeten el conjunto de principios a los que se hace referencia en esta providencia. Esos criterios, a manera ilustrativa, pues las decisiones finales deberán adoptarse en el foro democrático, deberán incluir (i) respeto por la minería de subsistencia; (ii) normas para adecuar la pequeña minería a la protección del ambiente y las escalas mediana y grande a los estándares más altos de la industria y de los principios de responsabilidad empresarial; (iii) diferenciar la actividad minera no sólo por el tamaño de sus proyectos, sino también en torno a su significado social, cultural y jurídico. Ello implica (iii.1) proteger la minería ancestral, desarrollada por comunidades étnicas y la artesanal, por la población rural; (iii.2) diferenciar entre la minería informal, que actualmente incumple con parte de las normas que regulan la minería, pero se realiza en pequeña escala y puede adecuarse en un plazo razonable al ordenamiento jurídico, de (iii.3) la minería ilegal, que incumple buena parte de tales estándares, se realiza en escalas mayores, y carece por esa razón de vocación de legalidad; y (iii.4) la minería asociada a las acciones de grupos armados al margen de la ley, frente a la que debe llegar el poder punitivo del Estado.⁵[6]

La expedición de estas normas, como se dejó establecido en la sentencia C-366 de 2011, deberá respetar el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos y comunidades étnicamente diferenciados.”

En consecuencia, la Alta Corporación resolvió:

⁵ Nota. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ordenó en su artículo 21 desarrollar la clasificación de la minería de pequeña, mediana y gran escala. Estos conceptos, serán entendidos con las normas reglamentarias pertinentes (La Sala tiene noticia de un Documento de soporte del Ministerio de Minas, de octubre de 2015, en el que avanza algunos aspectos de tal clasificación). La minería tradicional se entenderá de acuerdo con las normas especiales pertinentes, y este conjunto de parámetros es sólo indicativo de la dirección que debe tomar el trato diferencial, pues el método específico, y los criterios de diferenciación deberán ser restablecidos por el Congreso de la República. Los conceptos que se proponen en este aparte, en torno a los tipos de minería, se basan en la doctrina y, concretamente, en el trabajo realizado por el Grupo de diálogo sobre la minería en Colombia (GDIAM), debido a que logra una visión comprensiva de los distintos tipos e impactos de la minería. Se insiste, la clasificación final, corresponde al Congreso de la República.



Primero. - Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 279 de la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", por los cargos analizados.

Segundo. - Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", por los cargos analizados y bajo el entendido de que la autoridad minera deberá verificar mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados.

Tercero. - Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 122, 124 y 133 de la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", por los cargos analizados y bajo el entendido de que el derecho de prelación por parte de las comunidades étnicas o afrocolombianas, no constituye justificación alguna para omitir la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, cuando la afectación sea intensa por el desplazamiento de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural, o por el uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios.

Cuarto. - **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 128 de la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".

Frente al caso que nos ocupa en esta oportunidad referido a la posibilidad de integrar una propuesta de concesión a un título ya existente, es pertinente resaltar lo establecido en la resolución 209 del 14 de abril de 2015, de la Agencia Nacional de Minería, mediante la cual se estableció el procedimiento, trámite y criterios para la evaluación de las solicitudes de integración de áreas de qué trata el artículo 101 de la Ley 685 de 2001, que señaló:

"La integración de dos o más áreas de títulos contiguos o vecinos, pertenecientes a uno o varios beneficiarios, para un mismo mineral, con el fin de realizar un proyecto unificado será procedente cuando cuente con la aprobación de un programa único de exploración y explotación que presentará el interesado con la solicitud y, tratándose de áreas de títulos vecinos, exista continuidad geológica del yacimiento.

Igualmente será procedente la integración, en los términos del inciso segundo del artículo 101 de la Ley 685 de 2001, con propuestas de contrato de concesión o de formalización, para lo cual las propuestas, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley. Estos requisitos serán verificados al momento de estudiar la solicitud de integración. (subrayas añadidas)

En este sentido, el estudio de la solicitud de una integración de una propuesta y un título minero ya existente, estará sujeta al cumplimiento de los requisitos de ley, así como los fijados por las sentencias de la Corte Constitucional antes referidas y que se sintetizan en la obligación de: (i) verificar unos mínimos de

NIT.900.500.018-2



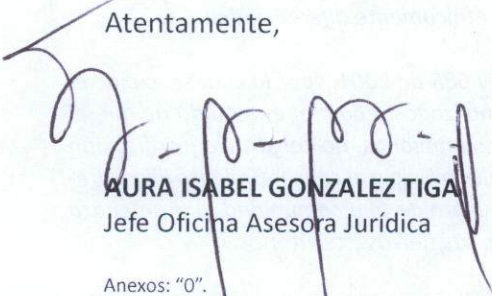
Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20161200324961

Página 8 de 8

idoneidad laboral y ambiental, los cuales deben definirse conforme a la naturaleza de la concesión solicitada, con base en criterios diferenciales de acuerdo a los distintos tipos de minería, y la extensión de los proyectos, y (ii) garantizar la participación ciudadana conforme al procedimiento que se establezca para tal fin, lo cual no es óbice para que se realicen los procesos de consulta previa a las comunidades étnicas y afrocolombianas.

En los anteriores términos considero rendido el concepto solicitado y quedo atenta a cualquier inquietud al respecto.

Atentamente,



AURA ISABEL GONZALEZ TIGA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: "0".

Copia: "No aplica".

Elaboró: Ángela M. Sorzano E. – Abogada Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Gilma Nubia Muñoz Patiño – Abogada Oficina Asesora Jurídica

Fecha de elaboración: 01/09/2016.

Número de radicado que responde: 20165510263502 del 16 de agosto de 2016

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Conceptos.