



Radicado ANM No: 20191200268641

Bogotá D.C., 24-01-2019 10:24 AM

Señor



Asunto: Subcontrato de Formalización Minera - Suspensión de Obligaciones - Aprovechamiento de Materiales de Construcción – Rutas Colectivas

Cordial saludo

En atención a su solicitud, presentada el día 11 de diciembre de 2018 mediante radicado 20189020361362, a través de la cual formula una serie de inquietudes relacionadas con temas de Subcontratos de Formalización Minera, Suspensión de Obligaciones, Aprovechamiento de Materiales de Construcción y Rutas Colectivas, se procede a dar respuesta, en el mismo orden planteado, de conformidad con las situaciones por usted expuestas.

- **Subcontrato de Formalización Minera**

Supuesto planteado por el peticionario:

"A" es titular de contrato de concesión de 6000 Hectáreas, el cual se encuentra en su segundo año de la etapa de exploración; considerando la existencia de la comunidad "B" la cual desarrolla labores de minería informal en el área del título, se celebró, aprobó e inscribió en el RMN un Subcontrato de Formalización Minera, en donde se desarrollan actividades única y exclusivamente por la comunidad "B".

Consideraciones



Radicado ANM No: 20191200268641

El Subcontrato de Formalización Minera fue inicialmente previsto en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 por la cual *"se establecieron disposiciones para la comercialización y uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, fijando requisitos e incentivos para su reducción y eliminación"*, reglamentado por el Decreto 480 de 2014 e incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015.

No obstante, posteriormente se expidió la Ley 1753 de 2015, *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 todos por un nuevo país"* - la cual en su artículo 19¹, estableció el Subcontrato de Formalización Minera como un mecanismo para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería.

¹ ARTÍCULO 19. Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería. Son mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, los siguientes:

1 Subcontrato de Formalización Minera. Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, previa autorización de la autoridad minera competente, podrán suscribir subcontratos de formalización minera con el titular minero para continuar adelantando su explotación.

La Autoridad Minera Nacional efectuará la respectiva anotación en el Registro Minero Nacional en un término no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del subcontrato de formalización por parte de la autoridad minera competente.

El subcontrato de formalización se suscribirá por un período no inferior a cuatro (4) años prorrogable de manera sucesiva.

La suscripción de un subcontrato de formalización minera no implicará la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera. No obstante, podrán adelantarse labores de auditoría o fiscalización diferencial e independiente a quienes sean beneficiarios de uno de estos subcontratos. El titular del subcontrato de formalización deberá tramitar y obtener la correspondiente licencia ambiental. En el caso en el que el título minero cuente con dicho instrumento, este podrá ser cedido en los términos de ley.

Autorizado el subcontrato de formalización minera, el subcontratista tendrá bajo su responsabilidad la totalidad de las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato, así como las sanciones derivadas del incumplimiento normativo o legal. No obstante, cuando el área objeto del subcontrato de formalización esté amparada por licencia ambiental otorgada al titular minero, este será responsable hasta que se ceda o se obtenga un nuevo instrumento ambiental para dicha área.

El titular minero solo podrá suscribir subcontratos de formalización minera hasta un treinta (30%) por ciento de su título minero, y estará en la obligación de informar a la Autoridad Minera cualquier anomalía en la ejecución del subcontrato, según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

2. Devolución de áreas para la formalización minera. Entiéndase por devolución de áreas para la formalización minera, aquella realizada por el beneficiario de un título minero como resultado de un proceso de mediación efectuado por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente, o por decisión directa de este, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación en dicha área o a la reubicación de aquellos que se encuentran en un área distinta a la zona devuelta, y que la requieran debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores.

Cuando se trate de reubicación, los pequeños mineros deberán tramitar y obtener previo al inicio de las actividades de explotación el respectivo título minero y la correspondiente licencia ambiental, de conformidad con la normatividad vigente. En el evento de no obtenerse dichas autorizaciones el área será liberada para ser otorgada por el régimen ordinario.

Los beneficiarios de títulos mineros podrán devolver áreas para la formalización, en cualquier etapa del título, no obstante, en la etapa de exploración esta devolución solo podrá realizarse como resultado de un proceso de mediación. La Autoridad Minera dará trámite inmediato a la devolución de estas áreas.



Radicado ANM No: 20191200268641

En este orden de ideas, si bien el Subcontrato de Formalización Minera fue inicialmente previsto en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 y reglamentado por el Decreto 480 de 2014 e incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, dado que las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015, sustituyeron el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, el Gobierno emitió el Decreto 1949 de 2017 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015, en cuanto se reglamentan los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería y se toman otras determinaciones”*,² y el cual sustituyó la Sección 2 del Capítulo 4 del Título V del mencionado Decreto Único Reglamentario.

Las áreas devueltas serán administradas por la Autoridad Minera Nacional para el desarrollo de proyectos de formalización minera. Si contados dos (2) años a partir de la fecha en que haya sido aceptada la devolución por parte de la Autoridad Minera Nacional las áreas no han sido asignadas para la formalización estas serán liberadas para ser otorgadas mediante el régimen ordinario. Los instrumentos mineros y ambientales para el desarrollo de las actividades mineras a pequeña escala en las áreas objeto de devolución, serán el título minero y la correspondiente licencia ambiental, con el fin de garantizar la explotación racional de los recursos y apoyar a los mineros a formalizar. El Gobierno nacional reglamentará la materia, al igual que las condiciones para la aceptación de la devolución de áreas para los fines de formalización.

La Autoridad Minera tendrá un plazo de dos (2) años contados a partir de la expedición de esta ley para resolver las solicitudes de legalización de minería de hecho y las solicitudes de formalización de minería tradicional que actualmente están en curso.

PARÁGRAFO PRIMERO. Mientras los pequeños mineros de que trata el presente artículo obtienen la respectiva autorización ambiental deberán aplicar las guías ambientales expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, caso en el cual no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante la medida prevista en el artículo 161 de la Ley 685 de 2001, sin perjuicio de las acciones administrativas ambientales que deban imponerse por parte de las autoridades ambientales competentes, en caso de daño ambiental.

Así mismo, el incumplimiento por parte de los pequeños mineros de que trata el presente artículo en la aplicación de la guía ambiental dará lugar a la terminación del subcontrato de formalización o a la exclusión del área.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando las actividades de los pequeños mineros en proceso de formalización no obtengan las autorizaciones ambientales o mineras, estos serán responsables de la restauración y recuperación de las áreas intervenidas por la actividad objeto de formalización.

PARÁGRAFO TERCERO. No podrán constituirse áreas para la formalización minera o celebrarse subcontratos de formalización en las zonas de que trata la Ley 2ª de 1959, hasta tanto no se obtenga la correspondiente sustracción.

PARÁGRAFO CUARTO. Las autoridades ambientales ante quienes se hayan presentado solicitudes de instrumentos de manejo y control ambiental de actividades mineras de pequeña escala amparada por títulos mineros y que no hayan sido resueltas en los términos previstos por los procedimientos que regulan la materia, deberán pronunciarse de fondo y de manera inmediata sobre las mismas, so pena de hacerse acreedor el funcionario responsable de sanción disciplinaria por falta grave.

² Artículo 2.2.5.4.2.1 *Ámbito de aplicación*. Los lineamientos dispuestos en esta Sección reglamentan la autorización, celebración y ejecución del Subcontrato de Formalización Minera entre el beneficiario de un título minero y los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros definidos de conformidad con el artículo 2.2.5.1.5.5 del presente Decreto, que se encuentren adelantando actividades de explotación desde antes del 15 de julio de 2013, en el área perteneciente a dicho título.



Radicado ANM No: 20191200268641

El Decreto 1949 de 2017 se emitió atendiendo lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, el cual señaló que los subcontratos de formalización minera y la devolución de áreas para la formalización minera son mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería, consagrando las condiciones generales de los Subcontratos de Formalización Minera y la Devolución de Áreas para la Formalización.

El mencionado Decreto 1949 de 2017, a la vez señaló los lineamientos que reglamentan la autorización, celebración y ejecución del Subcontrato de Formalización Minera entre el beneficiario de un título minero y los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros, que se encuentren adelantando actividades de explotación desde antes del 15 de julio de 2013, en el área perteneciente a dicho título.

Se destaca que el Decreto 1949 de 2017, entró a regir a partir de la fecha de su publicación -esto es el 28 de noviembre de 2017-³, derogando lo dispuesto en el Decreto 480 de 2014, compilado en el Decreto 1073 de 2015, señalando en su artículo 2.2.5.4.3.19 que las actuaciones y diligencias iniciadas, así como los términos que hubieren empezado a correr bajo la vigencia del Decreto 480 de 2014, continuarán rigiéndose por lo previsto en éste, hasta su finalización.

Lo consultado

1. *Tiene "A" algún tipo de responsabilidad por las actividades que desarrolla "B" en el área del subcontrato de formalización?*

De conformidad con lo señalado por Decreto 1949 de 2017, por el cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, en su artículo 2.2.5.4.2.9., una vez anotado en el Registro Minero Nacional el Subcontrato de Formalización Minera, el subcontratista deberá presentar en el término de un (1) mes prorrogable por el mismo plazo, el Plan de Trabajos y Obras Complementario - PTOC para la fiscalización diferencial, atendiendo los términos de referencia dispuestos para el efecto por la Autoridad Minera Nacional. Este Plan deberá contar con la aprobación por parte del titular minero, mediante la suscripción del mismo.

Al igual, desarrolla las condiciones para la devolución y administración de las áreas devueltas por el beneficiario de un título minero, como resultado de un proceso de mediación o por decisión directa de éste, para la formalización de pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación en el área objeto de devolución o por reubicación de los que se encuentran en un área distinta a la zona devuelta y que la requieren debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores.

Parágrafo. La suscripción del Subcontrato de Formalización Minera y la Devolución de Áreas para la Formalización Minera se podrán realizar en cualquier etapa del título minero.

³ Medio de Publicación Diario Oficial No. 50431 del 28 de noviembre de 2017.



Radicado ANM No: 20191200268641

Con el Plan de Trabajos y Obras Complementario – PTOC aprobado, la autoridad minera podrá llevar a cabo la Fiscalización Diferencial, como la herramienta de monitoreo y seguimiento para vigilar el cumplimiento de las normas y las obligaciones contraídas a través del “Subcontrato de Formalización Minera” a las que deben sujetarse los pequeños mineros o explotadores mineros de pequeña escala para la adecuada explotación de los recursos naturales no renovables.

En este sentido, la autoridad minera en el marco de la fiscalización diferencial, podrá en cualquier momento realizar visitas al área autorizada y aprobada del Subcontrato de Formalización Minera, con el fin de verificar las condiciones técnicas y de seguridad de las labores que se desarrollan por parte del subcontratista; siendo estas visitas independientes a las del titular minero, por lo que en consecuencia, al tenor de lo previsto en el artículo 2.2.5.4.2.12 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, ***“Desde la autorización del Subcontrato hasta la aceptación de la terminación de este por parte de la Autoridad Minera Nacional, la responsabilidad respecto de las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato y de las derivadas del Subcontrato de Formalización Minera, estarán a cargo del subcontratista. Sin embargo, el titular minero, dentro de su autonomía empresarial, podrá en la minuta del subcontrato establecer cuáles obligaciones del Subcontratista quedan a su cargo.”*** (n.f.t.)

Así las cosas, la responsabilidad por las actividades desarrolladas por el subcontratista de formalización dentro del área del subcontrato y derivadas del Subcontrato de Formalización Minera y del Plan de Trabajos y Obras Complementario – PTOC aprobado, estarán a cargo del subcontratista, mas no del titular minero, -desde la autorización del Subcontrato hasta la aceptación de su terminación-, esto sin perjuicio de lo que titular y subcontratista hayan establecido en la minuta del subcontrato respecto de las obligaciones de uno y otro.

2. *Podría “A” responder de manera solidaria por algún daño o perjuicio que genere “B” en el desarrollo de las labores propias del subcontrato de formalización?*

Se reitera lo manifestado en la respuesta al numeral anterior, destacando que de acuerdo con lo señalado en el párrafo del artículo 2.2.5.4.2.12 del mencionado Decreto ***“El Subcontratista será responsable del cierre minero y demás impactos causados por la explotación minera, sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponde al titular minero, cuando el área objeto del Subcontrato de Formalización Minera esté amparada por la Licencia Ambiental otorgada a dicho titular.”***

3. *Considerando que el subcontratista ya se encuentra explotando y vendiendo minerales en virtud del subcontrato de formalización, mientras que el titular se encuentra en etapa de exploración*



Radicado ANM No: 20191200268641

¿Cuál es el procedimiento que debe atender el subcontratista y el comercializador a efectos de reportar las regalías y que las mismas no queden asociadas al titular minero (en exploración)?

De conformidad con el Decreto 0276 de 2015, hoy incluido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, el Registro Único de Comercializadores de Minerales – RUCOM fue establecido como la herramienta en la cual deben inscribirse los comercializadores de minerales como requisito para tener acceso a la compra y/o venta de minerales, así como publicarse los titulares de derechos mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuenten con las autorizaciones o licencias ambientales respectivas.

Conforme con lo anterior, toda persona natural o jurídica que transporte, distribuya, intermedie o comercialice minerales deberá estar inscrita en el RUCOM y cumplir con toda la normatividad vigente en la materia con el fin de acreditar la procedencia lícita de los minerales.

Para el efecto el artículo 2.2.5.6.1.1.1. del referido Decreto, señala como Explotador Minero Autorizado, entre otros al Subcontratista de Formalización, y así mismo define al Comercializador de Minerales Autorizado, como la persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarios, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, y que cuente con la certificación de la Agencia Nacional de Minería donde conste dicha inscripción.

En igual sentido el Parágrafo 2º. del Artículo 2.2.5.6.1.1.4 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, señala que *“Las Plantas de Beneficio y el Explotador Minero Autorizado (con excepción del Barequero y el Chatarrero) deberán llevar un control de los Certificados de Origen expedidos, mediante el número consecutivo indicado en el formato establecido para el efecto, cuya información deberá coincidir con la declaración de producción y liquidación de regalías entregada a la Autoridad Minera Nacional.”*, esto con el fin de realizar el debido seguimiento y control a la liquidación y pago de regalías.

Así las cosas, dado que el subcontratista de formalización debe estar publicado en el RUCOM, y el comercializador de minerales, debe inscribirse en el RUCOM, ambos deberán dar cumplimiento a lo señalado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía No 1073 de 2015 en el proceso de venta y compra de minerales.

En igual sentido se resalta que dado que en el caso planteado, el titular minero se encuentra en etapa de exploración, el mismo no ostentaría la calidad de explotador minero autorizado por lo que no tendría por qué estar inscrito en el RUCOM, así como tampoco estaría obligado a pagar regalías, en consecuencia el reporte de regalías efectuado por el subcontratista de formalización, no podría



Radicado ANM No: 20191200268641

asociarse a explotación alguna de parte del titular minero, pues el mismo no estaría autorizado para efectuar estas labores.

4. *Como certifica la autoridad minera que la producción de los subcontratos de formalización no corresponde a la actividad del titular minero a efectos de evitar que se le pueda endilgar que está realizando explotación de minerales sin contar con los instrumentos mineros y ambientales requeridos (considerando que aún se encuentra en etapa de exploración)*

Tal como se estableció en la respuesta a la pregunta 1, de conformidad con lo previsto en Decreto 1949 de 2017 por el cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015, anotado en el Registro Minero Nacional el Subcontrato de Formalización Minera, el subcontratista deberá presentar el Plan de Trabajos y Obras Complementario - PTOC, como instrumento a través del cual la autoridad minera lleva a cabo las labores de fiscalización diferencial, realizando visitas por medio de las cuales puede verificar las condiciones técnicas de las labores que se desarrollan por parte del subcontratista.

Así, por medio de la fiscalización diferencial y de acuerdo con lo aprobado por la autoridad minera en el Plan de Trabajos y Obras Complementario - PTOC, instrumento en el cual de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.5.4.2.10. del mencionado Decreto, se determinan entre otras cosas la "c) **Ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas** en desarrollo del Subcontrato de Formalización Minera, (...) la e) **Producción mensual y anual** y el f) **Plan Minero de Explotación**"; se podrá verificar que el volumen de producción corresponda, al aprobado al subcontratista para explotar.

Aunado a lo anterior se recuerda que el artículo 2.2.5.4.2.16. del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía No. 1073 de 2015 establece entre las causales de terminación del Subcontrato de Formalización Minera, "(...) c) **La ejecución de obras y labores de minería por fuera del área comprendida en el Subcontrato de Formalización Minera, d) La violación de las normas legales que regulen la venta y comercialización de minerales. (...) j) La terminación del "Subcontrato de Formalización Minera" por las causales previstas por las partes que suscribieron el subcontrato, lo cual debe ser informado a la Autoridad Minera Nacional por el titular minero. (...) n) Por el no pago de las regalías respectivas por parte del subcontratista. (...) q) La comercialización de volúmenes superiores de minerales a los aprobados en Plan de Trabajos y Obras Complementario para fiscalización diferencial."**

- **Suspensión de obligaciones y plazo del contrato**

Supuesto planteado por el peticionario:



Radicado ANM No: 20191200268641

"A" es titular de contrato de concesión de 6000 Hectáreas. Al estar cursando el segundo año de la etapa de exploración, se confirmó y acreditó ante la autoridad minera la presencia de grupos al margen de la ley, extorsiones y presencia de minas antipersona, por lo que la misma procedió con la expedición de varias resoluciones de suspensión del título minero que al sumar sus periodos suman 3 años, es decir, el título minero, estuvo con suspensión de obligaciones por tres años."

Consideraciones.

- La suspensión de obligaciones del título minero por fuerza mayor o caso fortuito

Bajo el entendido que la fuerza mayor y/o caso fortuito corresponde a aquellos eventos imprevisibles, irresistibles e inimputables a aquel que lo alega, que hacen de imposible cumplimiento determinada obligación, la Ley 685 de 2001 –Código de Minas-, consagró en su artículo 52, la posibilidad de suspender las obligaciones emanadas del título minero ante la ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, en los siguientes términos:

"Artículo 52. Fuerza mayor o caso fortuito. A solicitud del concesionario ante la autoridad minera las obligaciones emanadas del contrato podrán suspenderse temporalmente ante la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito. A petición de la autoridad minera, en cualquier tiempo, el interesado deberá comprobar la continuidad de dichos eventos."

Concordante con lo anterior, en el artículo 55 de la misma normativa se establecen las condiciones a tener en cuenta en los actos que autoricen la suspensión de obligaciones o suspensión o disminución de la explotación en los siguientes términos:

"Artículo 55. Constancia de la suspensión. Los actos que decreten la suspensión de los plazos o la suspensión o modificación de las operaciones mineras de conformidad con el artículo anterior, señalarán en forma expresa las fechas en que se inicien y terminen la suspensión, modificación o aplazamiento autorizados."

Así las cosas, la suspensión de obligaciones tiene lugar por la ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, y opera a solicitud de parte, siendo obligación del titular probar tales circunstancias, y correspondiendo a la autoridad minera –previo estudio- emitir acto administrativo a través del cual autorice la suspensión de obligaciones, cuando se encuentren probados los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito. Acto administrativo que de conformidad con el artículo 55 del Código de Minas, previamente citado, debe determinar en forma expresa la fecha en que inicia y termina la suspensión autorizada.

Lo consultado



Radicado ANM No: 20191200268641

1. *¿Las suspensiones de obligaciones prorrogan o modifican el término de duración de la etapa de exploración?*

Ante la suspensión de obligaciones con ocasión de un hecho constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, se presenta una detención temporal de la ejecución del contrato por encontrarse su titular en imposibilidad de continuar con su ejecución y por ende de cumplir con las obligaciones emanadas del mismo, dado que al tratarse de hechos que no son imputables al concesionario, éste no tiene la carga de asumirlos.

Así pues al operar la fuerza mayor como eximente de responsabilidad, su efecto es la suspensión de la exigibilidad de las obligaciones y así mismo la suspensión del término del contrato, lo que significa que el tiempo que dure la suspensión no será tenido en cuenta para efecto del plazo de ejecución del contrato.

En este orden de ideas, el plazo de la suspensión no afecta el plazo total del contrato, pues una vez finalice la suspensión y se reanude la ejecución del contrato, se continuara en el año de la etapa en que haya quedado el contrato al momento de ordenarse la suspensión.

A manera de ejemplo, en un contrato cuyo plazo total es de treinta (30) años, correspondiendo tres (3) años a la etapa de exploración, tres (3) años a la etapa de construcción y montaje y veinticuatro (24) años a la etapa de explotación, si han transcurrido los primeros dos (2) años de la etapa de exploración, y se ordena suspensión de las obligaciones por un término total de tres (3) años, vencido el plazo de la suspensión, una vez se reanude la ejecución del contrato, quedará un (1) año de la etapa de exploración, tres (3) años de la etapa de construcción y montaje y veinticuatro (24) años de explotación.

2. *La suspensión de obligaciones prorrogan o modifican el término de duración del contrato de concesión de treinta (30) años, considerando que durante el periodo de suspensión de obligaciones, no fue posible el desarrollo del objeto contractual, por causas ajenas al concesionario?*

Tal como se señaló en la respuesta al numeral anterior, la suspensión de obligaciones no prorroga, ni modifica la duración total del contrato, dado que al presentarse imposibilidad de ejecutar el contrato y en consecuencia de cumplir con las obligaciones emanadas del mismo, la consecuencia es la suspensión del plazo, pues si no puede ser exigible el cumplimiento del objeto del contrato, tampoco puede correr el término otorgado para ello.

En conclusión al ordenarse mediante acto administrativo la suspensión de obligaciones del



Radicado ANM No: 20191200268641

contrato, una vez se reanude su ejecución, el término del título inicialmente concedido continuará sin que se tenga en cuenta el lapso que duró la suspensión.

3. *Teniendo en cuenta la extensión del área del título minero (6000 hectáreas), en el evento de que la imposibilidad de desarrollar actividades por circunstancias de fuerza mayor se presente solamente en parte del título minero (80%), pero en la parte restante del título (20%) existan todas las condiciones de orden público necesarias para el desarrollo de actividades de exploración y donde inclusive se tiene la necesidad de realizar una explotación anticipada para el suministro el suministro de materiales de construcción necesarios para el desarrollo de una obra de infraestructura vial ¿Puede el titular minero solicitar la suspensión de obligaciones para el 80% del título minero y continuar las actividades en el 20% restante”?*

El artículo 52 de la Ley 685 de 2001, señala que las obligaciones emanadas del contrato podrán suspenderse temporalmente ante la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito, que implican para el concesionario la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato.

El artículo 52 mencionado, indica que la suspensión, **se otorga sobre las obligaciones emanadas del contrato**, las cuales no pueden fraccionarse. Por lo que a juicio de esta Oficina no resulta dable a la autoridad minera, -ni encuentra habilitación legal para ello- ordenar la suspensión de obligaciones por razones de fuerza mayor o caso fortuito, en parte del área del contrato y permitir ejecutar actividades en otra parte del área del contrato.

Téngase en cuenta que bajo la hipótesis planteada, de permitir desarrollar actividades en parte del área, ello implicaría que el contrato sigue su curso, por lo que no habría lugar a suspender el plazo del contrato. En este sentido, no podría entenderse que el contrato se ejecuta en parte del área y en otra no, y que su plazo sigue corriendo en parte del área y en otra no, pues tanto plazo como área, son elementos de la esencia del contrato, que no pueden fraccionarse por voluntad del concesionario.

- **Aprovechamiento de Materiales de Construcción**

Supuesto planteado por el peticionario:

“La empresa “x” tiene un contrato estatal para la creación de una obra de infraestructura vial, teniendo previsto hacer uso de los materiales de construcción que resulten del “corte de la montaña” que se requiere para la creación de la vía.”

Consideraciones



Radicado ANM No: 20191200268641

- Autorizaciones temporales

El Código de Minas -Ley 685 de 2001-, dentro del marco de explotación racional de los recursos naturales no renovables establece que, para acreditar y probar el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad estatal, se requiere de un título minero, señalando que para extraer materiales de construcción en beneficio de una vía pública se requiere del otorgamiento de autorización temporal, haciendo esta parte de un régimen especial en favor de las entidades territoriales y los contratistas.

Así pues, el título tercero, sobre regímenes especiales, en su capítulo XIII, -materiales para vías públicas-, señala:

"Artículo 116. Autorización temporal. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse. Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo. Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada."

Así pues, para explotar materiales de construcción, la normatividad minera prevé además del otorgamiento de contrato de concesión, el otorgamiento de autorización temporal, a las entidades territoriales o a los contratistas, cuando estos se requieran para la construcción, reparación, mantenimiento y mejora de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, a través de un procedimiento expedito y preferente, dada la importancia de este tipo de obras.

- Ley 1682 de 2013 - Ley de Infraestructura

Con la expedición de la Ley 1682 de 2013 "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias", se definió el ejercicio y/o desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte como una actividad de utilidad pública y se contempló en favor de estos proyectos, la declaratoria de zonas mineras restringidas e inclusión en el sistema catastro minero colombiano, de los trazados, ubicación de



Radicado ANM No: 20191200268641

los proyectos de infraestructura de transporte y las fuentes de materiales que se identifiquen en favor del proyecto de infraestructura de transporte; generándose impactos en la actividad minera que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Delimitación de los corredores y fuentes de materiales para proyectos de infraestructura, en los cuales no se podrán desarrollar actividades mineras que afecten el desarrollo del proyecto, ni los titulares mineros se podrán oponer a su desarrollo, previa compensación a que se refiere la mencionada Ley.
- Trámites de las solicitudes de autorización temporal que se presentan para extraer minerales en beneficio de las obras de infraestructura de transporte, lo que genera la obligación para los títulos mineros de materiales de construcción, con los que se superponga la solicitud de autorización temporal, de suministrar los materiales a precio de mercado normalizado.⁴

Dichos impactos determinan en los titulares mineros y las entidades públicas encargadas de desarrollar el proyecto de infraestructura de transporte, obligaciones que garanticen el cumplimiento del desarrollo de las actividades, principalmente en la obtención de los materiales de construcción, bien sea a través de una autorización temporal que le acredite el derecho a explotarlos de los predios rurales, vecinos o aledaños, o que los mismos sean proporcionados por aquel que ostente la titularidad de los materiales en el área de interés del proyecto de infraestructura, evento que quedó consignado en el artículo 58 inciso tercero de la ley 1682 de 2013, redacción que fue corregida mediante Decreto 3049 de 2013, indicando lo siguiente:

“Artículo 6°. Corrijase el inciso 3° del artículo 58 de la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013, el cual quedará así:

“Cuando las solicitudes de autorización temporal se superpongan con un título minero de materiales de construcción, sus titulares estarán obligados a suministrar los mismos a precios de mercado normalizado para la zona. En caso de que el titular minero no suministre los materiales, la autoridad minera otorgará la autorización temporal para que el contratista de la obra de infraestructura extraiga los materiales de construcción requeridos”. (n.f.t)

Así, la norma estableció que si el ejecutor de la obra, pretende extraer materiales de construcción con el propósito de adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública, podrá solicitar una autorización temporal ante la autoridad minera, y en caso de que esta sea superpuesta con un título minero de materiales de construcción se suscitan dos obligaciones, *i) el titular minero debe suministrar los materiales de construcción ii) el ejecutor de la obra debe pagar por ellos a precio de mercado normalizado.*

⁴ Agencia Nacional de Minería – Oficina Asesora Jurídica – concepto 20141200093901



Radicado ANM No: 20191200268641

Lo consultado

1. *Debe la empresa "x" obtener un título minero o autorización temporal para el uso y aprovechamiento de los materiales de construcción, aunque los mismos resulten necesariamente de las obras de infraestructura vial?*

De conformidad con lo señalado previamente, se tiene que la normatividad minera ha establecido la posibilidad de obtener título minero con el fin de obtener el derecho a explorar y explotar los recursos minerales de propiedad estatal, y así también estableció a través de un trámite más expedito, la posibilidad de otorgar autorización temporal, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales permitiendo tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

Ahora bien, ha sido criterio de la autoridad minera para determinar, cuando se requiere un título minero o una autorización temporal, que los materiales o minerales a explotar sean aprovechables económicamente, así lo ha señalado esta Oficina, en diferentes conceptos, entre los cuales se destaca el Concepto 20141200239011, en el que se señaló:

*"Así las cosas, teniendo en cuenta lo señalado en el concepto N° 20131200140503 del 22 de octubre del 2013 emitido por esta Oficina Asesora, dirigido a la Vicepresidencia de Seguimiento y Control y, por ésta remitido a ustedes mediante oficio N° 20143310214391, el criterio jurídico para determinar si los materiales de préstamo lateral requieren un título minero **es si éstos son útiles y aprovechables económicamente**, tal como ya se señaló, por lo que la Autoridad Minera, en las labores de seguimiento y control de los títulos mineros, podrá analizar la documentación que presenten los titulares mineros en cada caso en concreto para determinar si dichas labores y materiales extraídos corresponden a materiales de préstamo lateral que sirven a la explotación minera, o si al no estar relacionadas requieren un nuevo título por ser aprovechables económicamente de manera independiente."*⁵

Así las cosas, de resultar aprovechables económicamente los materiales en cuestión, se deberán acreditar título minero o autorización temporal para el efecto.

⁵ Concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20141200239011



Radicado ANM No: 20191200268641

2. ¿Cuándo se puede considerar que el material proveniente de las obras de infraestructura vial o de las excavaciones es "material estéril o rechazo" y no se requiere la obtención de un título minero o autorización temporal?

¿Cuál es la diferencia entre material estéril y material de construcción?

Frente al primer interrogante, basta remitirse al precitado concepto 20141200239011, pues la necesidad de la obtención del título minero o autorización temporal, tal y como se expuso, dependerá de si dichos materiales son aprovechables económicamente o no.

Ahora bien, tratándose de "material proveniente de obras de infraestructura vial", conviene indicar que la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, en su artículo 116, al establecer la posibilidad de otorgar autorización temporal, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales, señala que a través de este permiso, se podrán tomar los materiales de construcción, requeridos para ejecutar dichas actividades.

Para el efecto, el mismo Código de Minas, en su artículo 11, presenta la definición de materiales de construcción, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 11. MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN. Para todos los efectos legales se consideran materiales de construcción, los productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales.

Los materiales antes mencionados, se denominan materiales de construcción aunque, una vez explotados, no se destinen a esta industria.

El otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar los materiales de construcción de que trata este artículo, se regulan íntegramente por este Código y son de la competencia exclusiva de la autoridad minera."

Por su parte, el Glosario Técnico Minero adoptado a través de la Resolución 40599 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, define material estéril, así:

"Material estéril

Se definen así el suelo, los sedimentos y las rocas que cubren el subafloresamiento de carbón; en este caso toma el nombre de "estéril de cobertura u overburden". Igual definición tienen las rocas que separan dos mantos de carbón, en este caso toman el nombre de "esteril entremantos o interburden"



Radicado ANM No: 20191200268641

(...)

Estéril

1. Se dice de la roca o del material de vena que prácticamente no contiene minerales de valor recuperables, que acompañan a los minerales de valor y que es necesario remover durante la operación minera para extraer el mineral útil. 2. En carbones, del estrato sin carbón, o que contiene mantos de carbón muy delgados para ser minados. 3. En depósitos minerales lixiviados, se dice de una solución de la cual los minerales de valor disueltos han sido removidos por precipitación, intercambio de iones, o por extracción por solventes. 4. Escombros que se forman cuando se explotan las minas. En las explotaciones mineras se utiliza el mineral aprovechable, pero el resto del material que acompaña al mineral y no es útil (ganga) se deja acumulado cerca de las galerías o explotaciones mineras en forma de derrubios. 5. Material sin valor económico que cubre o es adyacente a un depósito de mineral y que debe ser removido antes de extraer el mineral." (n.f.t)

Conforme a lo anterior, se tiene que el material estéril, es aquel que no contiene minerales de valor recuperables o del cual no se puede predicar un valor económico, por lo que si en el desarrollo de una actividad, se hace uso o aprovechamiento de materiales o minerales, obteniendo de los mismos un provecho económico, se deberá acreditar la procedencia lícita de los mismos, bien sea a través de un título minero o una autorización temporal.

3. *¿Se puede considerar que el material proveniente de las obras de infraestructura vial o de las excavaciones es "material estéril o rechazo", cuando el mismo puede ser objeto de aprovechamiento económico para ser utilizado como base y sub-base en infraestructura del proyecto vial?*

Con el fin de lograr determinar con certeza, a qué tipo de material corresponde el que según su supuesto proviene de los obras de infraestructura vial o de las excavaciones, se tendría que verificar técnicamente lo pertinente.

No obstante, aunado a lo expuesto previamente, es pertinente traer a colación, lo señalado por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, mediante concepto 2015060240 de 3 de septiembre de 2015, donde se dio respuesta a consulta relacionada con el aprovechamiento de materiales extraídos en la construcción de obras civiles, así:

"i. "Si las empresas constructoras de obras civiles pueden aprovechar y comercializar, el material obligatoriamente extraído en la construcción de las obras civiles (que no son minas, no requieren título minero) (sic)?"



Radicado ANM No: 20191200268641

Teniendo en cuenta que su consulta contiene dos verbos rectores como lo son aprovechar y comercializar el material, previo a su respuesta haremos una verificación de los alcances de estos, de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, que a su tenor indica:

Aprovechar: i) Emplear útilmente algo, hacerlo provechosos o sacarle el máximo rendimiento, (...)

Comercializar: i) Dar un producto en condiciones y vías de distribución para su venta ii) poner a la venta un producto

En este sentido, los dos verbos conducen a una interpretación sistemática, pues el aprovechamiento lleva a un abuso, y por ende a la ilegalidad de la segunda acción, cuando de minería se trata, al no contar con un título minero debidamente otorgado, circunstancia explícita por usted, que contradice los postulados legales como preceptos básicos de derecho minero, que establecen que solo mediante contrato de concesión o los demás títulos mineros de que trata el artículo 14, se otorga el derecho a establecer los minerales en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades, sin que dicho derecho abarque los minerales "in situ"

Lo anterior en concordancia con el artículo 30 de la Ley 685 de 2001, que determina que toda persona que a cualquier título suministre minerales explotados en el país para ser utilizados en obras, industrias y servicios, deberá acreditar la procedencia lícita de dichos minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo. (...)

Por último el artículo 160 de la Ley de Minas, determina como aprovechamiento ilícito de recursos mineros, el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos, el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo.

Por lo anterior las empresas constructoras, de obras civiles, no pueden aprovechar y comercializar el material obligatoriamente extraído en la construcción de las obras civiles, sin previa autorización de la Autoridad Minera Nacional concedente. (...) (n.f.t.)

iv. (...) en el caso de que una empresa constructora de vía pública extrae materiales de un corte de vía, que obligatoriamente tiene que hacer para construir la obra civil, y estos materiales extraídos contienen minerales (materiales de construcción, arenas, gravas, etc) La empresa los quiere disponer en el trazado de la misma vía - lo supone un aprovechamiento mineral-, en vez de depositarlos en un botadero y tener que comprar a terceros los mismos materiales, o explotarlos en otras fuentes a través de autorizaciones temporales, con los sobrecostos que ello implica. Es esto posible? Podría la empresa constructora, comercializar el material sobrante de la obra civil"? (sic)



Radicado ANM No: 20191200268641

Si es posible, con la salvedad que la disposición de los minerales, no supone un aprovechamiento sino un uso de los mismos, para lo cual requerirá la debida autorización de la autoridad minera, y el pago de las regalías de conformidad como ya se indicó en respuesta precedente, en concordancia con el artículo 360 superior."

En este orden de ideas, se reitera que si en la ejecución de la obra de infraestructura, se hace uso o aprovechamiento económico de minerales o materiales, debe contarse con el respectivo permiso que avale su procedencia lícita. Lo anterior aunado a que por mandato constitucional, toda explotación de recursos naturales no renovables causará a favor del estado una contraprestación obligatoria a título de regalía⁶ -⁷.

Rutas Colectivas

Supuesto planteado por el peticionario:

Actualmente en el Catastro Minero Colombiano, se dibujó un polígono con las siguiente información "INFORMATIVO – DECLARATORIA DE RUTAS COLECTIVAS – FECHA DE ACTUALIZACIÓN 19/09/2018 – RADICADOS ANM 20185500607732 – RADICADO ANT 20182200856731 INCORPORADO EN EL CMC 25/10/2018"

Lo Consultado

⁶ Concepto Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería 20151200188831

(...) En este orden de ideas, y de acuerdo a lo expresado en el escrito, se concluye, que el material de corte al que hace referencia corresponde entonces al material resultante al realizar algún tipo de tajo o excavación, en la ejecución de las obras necesarias para adelantar el proyecto de infraestructura. Luego este hace también parte del material utilizado en las obras, siendo objeto del pago de regalías, como quiera que por mandato constitucional, la explotación de cualquier recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

⁷ El artículo 360 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 05 de 2011, dispone: "La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables

Ley 685 de 2001 - Artículo 227. La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta 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. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.



Radicado ANM No: 20191200268641

1. *¿En qué consisten estas zonas, cual es el sustento jurídico?*

La declaratoria de Rutas Colectivas-, fue realizada por la Agencia Nacional de Tierras, por lo que en caso de que requiera saber el sustento jurídico de las mismas, deberá consultarlo a esta Entidad. Sobre esta declaratoria, la actuación de la Agencia Nacional de Minería, como administradora del Catastro Minero Colombiano, se restringe a su inclusión en el Catastro Minero Colombiano con carácter INFORMATIVO.

2. *¿Cuál es el efecto de estas zonas en el trámite de las propuestas que se encuentran superpuestas?*

Dado que la inclusión de la Declaratoria de Rutas Colectivas en el Catastro Minero Colombiano, tiene carácter INFORMATIVO, las mismas no tienen incidencia en el trámite de propuestas de contrato de concesión, pues no se constituyen en un área excluible o restringida de la minería.

3. *¿Cuál es el efecto de estas zonas con los títulos mineros que se encuentran superpuestos?*

Dado que la inclusión de la Declaratoria de Rutas Colectivas en el Catastro Minero Colombiano, tiene carácter INFORMATIVO, las mismas no afectan la ejecución del título minero, pues no se constituyen en un área excluible o restringida de la minería.

4. *¿Se pueden entender dichas zonas como zonas excluibles de la minería o como zonas de minería restringida?*

La inclusión de la Declaratoria de Rutas Colectivas en el Catastro Minero Colombiano, no constituye una zona excluible o restringida de la minería.

5. *¿Cuál es el objetivo de dibujar dichas zonas en el catastro minero colombiano?*

El objetivo de la inclusión en el Catastro Minero Colombiano de la declaratoria de Rutas Colectivas, es el de informar que dentro de una determinada zona se encuentra esta cobertura, y así suministrar información completa sobre un área determinada.

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud, aclarando que la presente se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el cual se establece 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.



Radicado ANM No: 20191200268641

Atentamente,


JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: (0).

Copias: (0).

Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica *AM*

Revisó: NA

Fecha de elaboración: 22/01/2019

Número de radicado que responde: 20189020361362

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica