



Radicado ANM No: 20191200270261

Bogotá D.C., 23-05-2019 16:40 PM

Doctor

RESERVADO

Asunto: Obligaciones de títulos mineros.

Cordial saludo

En atención a su petición, presentada mediante radicado 20199030514742, a través de la cual solicita aclaración del concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica identificado con el radicado 20181200266121, por medio del cual se respondió de manera general, cuando se entienden cumplidas las obligaciones de los títulos mineros, para efectos de viabilizar diferentes trámites mineros, una vez más reiteramos que las respuestas emitidas por esta Oficina en relación con las consultas planteadas se emiten en términos generales dado que los postulados normativos sobre los cuales corresponde a esta Oficina interpretar y conceptuar son de carácter general y abstracto, y que en cada caso corresponde a la dependencia encargada de la toma de decisiones según el trámite de que se trate, verificar para el efecto las condiciones fácticas y los elementos normativos constitutivos de cada expediente o caso.

Aclarado esto, se procede a dar la respuesta solicitada, permitiéndonos también, efectuar una serie de consideraciones, en atención las afirmaciones por usted realizadas.

Enuncia en su escrito que: *"existen situaciones que superan las posibilidades de los titulares mineros, impidiéndoles cumplir obligaciones como pago oportuno del canon, presentación de formatos básicos u obtención de licencias ambientales, por cuanto no depende de ellos cumplirlos en la forma por ustedes indicada"*, frente a esta primera acotación es pertinente mencionar que lo establecido en el concepto con radicado 20181200266121, hace alusión a lo que expresamente señala el Código de Minas –Ley 685 de 2001-, en su artículo 59 así: **"El concesionario está obligado en el ejercicio de su derecho, a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que expresamente le señala este Código. Ninguna autoridad podrá imponerle otras obligaciones, ni señalarle requisitos de forma o de fondo adicionales o que, de alguna manera, condicionen, demoren o hagan más gravoso su cumplimiento"**; por lo que en observancia a tal postulado se profirió el pronunciamiento en mención.

Sobre las diferentes acotaciones hechas por el peticionario, se tiene lo siguiente:



Radicado ANM No: 20191200270261

- Licencia Ambiental

Inicia el escrito indicando: "A) *Obligación Licencia Ambiental. Según su concepto jurídico tenemos que de acuerdo con el artículo 205 de la Ley 685 de 2001, esta obligación solo se entiende cumplida si el título minero, estando en construcción, montaje y explotación, cuenta con la licencia ambiental como tal.*

Esta interpretación la encuentro errada por las siguientes razones: i) las etapas contractuales de un contrato de concesión, se pactan en vigencias técnicas de 3 años para exploración, 3 años de construcción y montaje y el resto de explotación hasta 30 años (en la mayoría de los casos), esto es así por cuanto lo importante técnicamente hablando para el proyecto minero es poder llegar a ejecutar efectivamente las labores de construcción y explotación, lo cual depende de la obtención de la licencia ambiental y la aprobación del PTO, motivo por el cual, puede que la fase de exploración en realidad se compute en más de tres años, porque la consecución de los requisitos legales que permiten ejecutar construcción y montaje y explotación (aprobación PTO y otorgamiento de licencia ambiental), en realidad pueden tardar más de 3 años, por muchas razones de tipo administrativo, técnico, modificaciones jurisprudenciales, etc."

Frente a este punto, a juicio de esta Oficina, no puede predicarse de "errado", el postulado que el mismo texto normativo consagra, pues a la letra el artículo 205 de la Ley 685 de 2001 –Código de Minas-, indica: "205. **Licencia ambiental. Con base en el Estudio de Impacto Ambiental la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo en la forma prevista en el artículo 216 de este Código.**"

En este sentido, la afirmación, respecto a que se debe contar con licencia ambiental para la construcción, el montaje, la explotación objeto del contrato, expresada en el concepto 20181200266121, no es más que la transcripción de la obligación legal previamente señalada, y que es concordante con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993¹, y los artículos 2.2.2.3.2.1², 2.2.2.3.2.2 numeral 2³ y 2.2.2.3.2.3 numeral 1⁴ del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015.

¹ ARTÍCULO 49. De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental

² ARTÍCULO 2.2.2.3.2.1. Proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental. Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto. Las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer planes de manejo ambiental para proyectos diferentes a los establecidos en el presente decreto o como resultado de la aplicación del régimen de transición.

³ ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: (...) 2. En el sector minero: La explotación minera de: (...)

⁴ ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.
1. En el sector minero: La explotación minera de: (...)



Radicado ANM No: 20191200270261

Ahora bien, es pertinente destacar, que si bien, la Ley 685 de 2001, indica que se debe contar con licencia ambiental para la construcción, el montaje y la explotación objeto del contrato, en caso de que el titular minero no logre la acreditación de este instrumento ambiental, ello genera la imposibilidad legal para el mismo de desarrollar las actividades propias de estas etapas.

Lo anterior de conformidad con lo señalado en los artículos 85 y 197 de la Ley 685 de 2001, que indican:

"Artículo 85. Estudio de Impacto Ambiental. Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutadas por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales

(...)

Artículo 197. Constitución y ejercicio del derecho. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente Capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales."

Conforme a lo anterior, vale diferenciar –y así lo ha hecho esta Oficina en anteriores oportunidades-, que una cosa es el transcurso del tiempo que genera el paso de una anualidad a otra y de una etapa contractual a otra y otra cosa es la acreditación de los requisitos que la ley exige para la iniciación y ejecución de los trabajos propios de una determinada etapa contractual.

En este sentido, cuando el peticionario afirma que: "(...)lo importante técnicamente hablando para el proyecto minero es poder llegar a ejecutar efectivamente las labores de construcción y explotación, lo cual depende de la obtención de la licencia ambiental y la aprobación del PTO, motivo por el cual, puede que la fase de exploración en realidad se compute en más de tres años, porque la consecución de los requisitos legales que permiten ejecutar construcción y montaje y explotación (aprobación PTO y otorgamiento de licencia ambiental), en realidad pueden tardar más de 3 años, por muchas razones de tipo administrativo, técnico, modificaciones jurisprudenciales, etc."; es pertinente aclararle lo siguiente:

La Ley 685 de 2001 – Código de Minas-, contempla que el contrato de concesión minera se pactará por el término máximo de treinta (30) años⁵ contados desde la fecha de su inscripción en el Registro Minero Nacional,

⁵ Artículo 70. Duración total. El contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años. Dicha duración se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional.



Radicado ANM No: 20191200270261

correspondiendo en principio tres (3) años al periodo de exploración⁶, tres (3) años al periodo de construcción y montaje⁷ y el tiempo restante al periodo de explotación⁸.

Bajo este entendido la minuta del contrato de concesión establece en cada caso, la duración de cada uno de los periodos contractuales, siendo la regla general la señalada previamente. Ahora bien, en caso de que el titular pretenda ampliar o reducir el periodo de alguna de las etapas deberá hacer la solicitud correspondiente a la autoridad minera.

De esta manera, la ley y la minuta del contrato, establecen la duración de cada una de las etapas contractuales, destacando que el tránsito entre una etapa y otra, no se encuentra supeditado al cumplimiento de requisito alguno, sino al paso del tiempo; situación diferente es, que por falta de acreditación de los requisitos que la ley establece para la iniciación de los trabajos propios de una etapa, no puedan ejecutarse las actividades propias de la etapa de que se trate.

De este modo –y esto no se trató en el concepto 20181200266121, por no haber sido este tema consultado-, el titular minero bien puede o pedir la prórroga de etapas contractuales –si se acreditan los presupuestos que establece la ley para el efecto – o no hacerlo, en este último caso, las etapas contractuales seguirán corriendo conforme a los términos inicialmente previstos, por lo que en caso, que un título se encuentre por el paso del tiempo en etapa de explotación, pero que por diferentes circunstancias no logre acreditar la licencia ambiental, ello implica que no podrá adelantar las actividades propias de esta etapa, sin perjuicio que el titular pueda acreditar que la falta de cumplimiento a esta obligación se debe a razones de fuerza mayor –como las que según el peticionario, pueden presentarse y que escapan del poder de maniobra del titular-, situación en virtud de la cual el área encargada puede, por ejemplo, evaluar ante solicitud del titular minero, la procedencia de una suspensión temporal de obligaciones.

Luego indica: *"ii. De acuerdo con los artículos 85 y 205 de la Ley 685 de 2001, la licencia ambiental es un documento técnico, cuya expedición y seguimiento le corresponde exclusivamente a la autoridad ambiental, el cual resulta del Estudio de Impacto Ambiental, que le debe entregar el titular minero, antes de finalizar la etapa de exploración, tal y como lo indica el artículo 204 de la misma Ley; motivo por el cual, lo que le corresponde a*

⁶ Artículo 71. Periodo de exploración. Dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato, el concesionario deberá hacer la exploración técnica del área contratada. A solicitud del proponente podrá señalarse en el contrato un periodo de exploración menor siempre que no implique exonerarlo de las obligaciones mínimas exigidas para esta etapa del contrato.

⁷ Artículo 72. Periodo de construcción y montaje. Terminado definitivamente el periodo de exploración, se iniciará el periodo de tres (3) años para la construcción e instalación de la infraestructura y del montaje necesarios para las labores de explotación. Sin embargo el concesionario, sin perjuicio de su obligación de iniciar oportunamente la explotación definitiva, podrá realizar, en forma anticipada, la extracción, beneficio, transporte y comercialización de los minerales en la cantidad y calidad que le permitan la infraestructura y montajes provisionales o incipientes de que disponga. Para el efecto dará aviso previo y escrito a la autoridad concedente, de acuerdo con un Programa de Obras y Trabajos de la explotación provisional y anticipada.

⁸ Artículo 73. Periodo de explotación. El periodo máximo de explotación será el tiempo de la concesión descontando los periodos de exploración, construcción y montaje, con sus prórrogas. Si el concesionario resolviere dar comienzo a la explotación formal y definitiva de los minerales aunque no estuvieren completas las obras y equipos de infraestructura y montaje, bien sea usando estas instalaciones y obras provisionales, así podrá proceder dando aviso a la autoridad concedente y sin perjuicio de su obligación de tener completas y en uso normal las obras e instalaciones definitivas dentro del plazo correspondiente.



Radicado ANM No: 20191200270261

la autoridad minera, antes de autorizar la ejecución de labores de construcción y montaje y explotación, es verificar que el titular haya adelantado el estudio de impacto ambiental, e iniciado el trámite ante la autoridad ambiental, aspecto que de acuerdo a la realidad puede tardarse más de los 3 años básicos de exploración"

Frente a esta afirmación del peticionario, discrepa esta Oficina Asesora, por lo siguiente; si bien es cierto la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, es la base para la expedición de la Licencia Ambiental, y estos trámites se deben adelantar ante la autoridad ambiental competente, la autoridad minera no puede limitarse a *"verificar que el titular haya adelantado el estudio de impacto ambiental, e iniciado el trámite ante la autoridad ambiental"*, pues tal como se señaló precedentemente, y de acuerdo a lo previsto por el mismo artículo 85 de la Ley 685 de 2001, señalado por el peticionario *"sin la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera"*, por lo que no puede permitirse el desarrollo de actividades de explotación si no se acredita la expedición de la licencia ambiental. Actuar de manera contraria iría en contravía de los presupuestos de orden legal.

Ahora bien, la demora prolongada en la consecución del instrumento ambiental, por causas no atribuibles al titular minero, es un aspecto que de acuerdo a las connotaciones particulares de cada caso, puede ser estudiado por la autoridad minera. En este sentido, en caso de que un título minero en etapa de explotación, no logre acreditar licencia ambiental, ello significa que no podrá adelantar las actividades propias de esta etapa, no obstante, podrá demostrar mediante certificado de estado de trámite o documento equivalente, que ha realizado las diligencias tendientes a su consecución, lo cual si bien no da lugar el desarrollo de actividades, si puede admitirse para efectos de otros trámites.

A continuación, señala: *"iii) Entonces dentro del trámite de cesión de derechos o cualquier otro de un contrato de concesión Ley 685 de 2001, el ítem de licencia ambiental, para un título que contractualmente se encuentra computando los tres años de construcción y montaje o los restantes de explotación, y aun no ejecuta labores de las siguientes fases, por falta de licencia ambiental, debería ser evaluado mediante el análisis de las razones por las cuales a pesar de haber superado el periodo de exploración, aún no ha logrado obtener el acto administrativo en firme que otorgue la licencia ambiental, y si estas justifican dicha inexistencia, por cuanto lo que se quiere es que se hayan ejecutado labores de explotación."*

Sobre este aparte, en el concepto 20181200266121, no se estableció lo contrario, antes bien se dijo tanto al inicio como al final de la respuesta, que la misma se daba en términos generales, y que frente a casos particulares correspondía a la dependencia encargada de la toma de la decisión, verificar las características particulares de cada caso. En particular, si de la situación en concreto, se lograra establecer que a pesar de la diligencia del titular no se ha obtenido la licencia ambiental, la dependencia encargada, podrá determinar lo pertinente con base en el certificado de estado de trámite. Se insiste, sin perjuicio de la imposibilidad legal en la que se encuentra para ejecutar las actividades propias de dicha etapa.

Sobre este aspecto finaliza el peticionario señalando: *"en este ítem de licencia ambiental, nos encontramos con casos, donde a pesar de que el título minero ya ha superado contractualmente las etapas de exploración y construcción y montaje, porque fueron inscritos en el Registro Minero Nacional, hace más de 6 años, su titular*



Radicado ANM No: 20191200270261

*no ha logrado obtener la licencia ambiental, no por culpa de él, sino por situaciones como las siguientes:*⁹ y enuncia como tales, la falta de actualización del esquema de ordenamiento territorial por parte del municipio, el "rechazo" del otorgamiento de licencia ambiental o la excesiva demora en el trámite de la misma, por parte de la autoridad ambiental; frente a estas situaciones, como ya se dijo, la dependencia encargada deberá verificar, de un lado si el titular actuó con la debida diligencia, e inició los trámites a su cargo con la correspondiente antelación, y de otro lado, las situaciones externas no atribuibles al titular, que puedan dar lugar a aceptar, con el certificado de estado de trámite, que el titular, se encuentra en tramitando la obligación que está llamado a cumplir.

Conforme a lo anterior, a juicio de esta Oficina, si bien la Ley 685 de 2001 –Código de Minas-, indica el deber del titular minero de acreditar licencia ambiental para las fases de construcción y montaje y explotación, y el deber de la autoridad minera de verificar que se cuente con la misma para permitir que se inicien y adelanten las labores propias de estas etapas; cuando de la particularidad del caso concreto, se encuentre que no obstante el obrar diligente del titular frente a los trámites tendientes a la consecución de la licencia ambiental ante la autoridad ambiental, no ha logrado su obtención; podrá la dependencia encargada de la toma de la decisión, aceptar el certificado de estado de trámite en el adelantamiento de ciertos tramites, previo a la consecución de la licencia ambiental, y siempre verificando que no se ejecuten actividades de construcción y montaje y explotación si no se acredita la misma.

- Canon Superficial

Señala el peticionario: "frente a esta obligación, se presentan dificultades tales como que en la plataforma de donde se obtiene el recibo de pago, para el valor original de canon superficial o el faltante resultante de abonar los pagos originados en intereses de mora, no están reportados como deudas por parte del título minero, razón por la cual, no les es posible realizar el pago rápidamente, así este requerido en acto administrativo, ya que en los bancos no reciben pagos sin el formato que genera la plataforma de la ANM."

Sobre este particular, vale decir, de un lado, que tal como se señaló en el concepto 20181200266121, el cumplimiento respecto a la obligación de canon superficial, debe hacerse en los términos señalados en el artículo 230¹⁰ del Código de Minas -Ley 685 de 2001-, y que las posibles contingencias, que se presenten con los sistemas o plataformas destinadas para el efecto, deberán ser verificados por el área encargada.

- Formatos Básicos Mineros

Indica el peticionario: *"Hemos tenido casos donde la plataforma del SIMINERO, presenta inconvenientes en el*

⁹ Ley 685 de 2001 - ARTÍCULO 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.

¹⁰ Artículo 230 de la Ley 685 de 2001 – modificado por el artículo 27 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo.



Radicado ANM No: 20191200270261

cargue de los FBM anuales y sus planos, los cuales a pesar de ser reportados ante el Ministerio de Minas y la ANM, con el correspondiente soporte, no logran solucionarse oportunamente, esto es. antes de definirse la cesión de derechos (...)"

Con relación a los Formatos Básicos Mineros, los mismos deben presentarse en la forma y términos señalados por la Ley, y las contingencias que se presenten con las plataformas y sistemas de información, pueden ser informadas a la autoridad encargada, para que se pueda dar solución.

- Programa de Trabajos y Obras PTO.

Sobre este ítem, se menciona, que se presentan dificultades cuando la autoridad minera no evalúa oportunamente el PTO, frente a lo cual es oportuno recordar, que el artículo 284 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, establece la aplicación de silencio administrativo positivo, al señalar que si transcurrido el término de noventa (90) días siguientes al recibo del Programa de Trabajos y Obras, la autoridad concedente no se ha pronunciado al respecto, se presumirá aprobado dicho Programa.

Lo solicitado

Solicita el peticionario a esta Oficina, emita un alcance, aclaración, modificación o corrección, al concepto jurídico 20181200266121, conforme a lo señalado a lo largo del escrito.

En atención a las acotaciones realizadas por el peticionario en su escrito, esta Oficina Asesora Jurídica, presenta las consideraciones jurídicas pertinentes, en los términos anteriormente señalados, y se permite, indicar, respecto al concepto jurídico 20181200266121, en primer lugar que el concepto se emitió –tal como allí se indicó y como lo establece la Ley- en términos generales, lo que quiere decir y se destaca en esta oportunidad, que no corresponde a esta Oficina, resolver los tramites particulares y concretos que se encuentran a cargo de las dependencias, sino que la misma emite los lineamientos generales que sirven como base para la toma de las decisiones, y en segundo lugar, que el mismo se encuentra acorde a la normatividad vigente, como quiera que este se emitió en observancia de lo que el Código de Minas -Ley 685 de 2001- establece, indicando en términos generales, las obligaciones que allí se determinan a cargo de los titulares mineros.

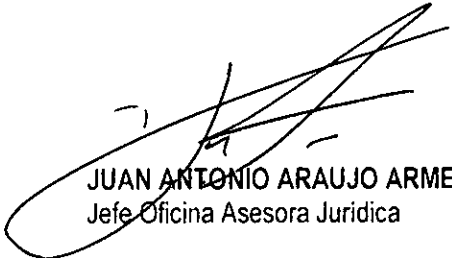
Sobre la solicitud de cita de trabajo con las Vicepresidencias de Contratación y Titulación Minera y de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, tal solicitud deberá hacerse a las correspondientes dependencias.

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 1755 de 2015, en la 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. Y que en tratándose de casos particulares y concretos, será la dependencia a quien corresponda la toma de la decisión la que determine lo pertinente.



Radicado ANM No: 20191200270261

Atentamente,


JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0)

Copias: - Laura Cristina Quintero Chinchilla

Vicepresidente de Contratación y Titulación Minera

-Javier Octavio García Granados

Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera

-Frank Wilson García Castellanos

Gerente de Seguimiento y Control

Elaboró: Adriana Motta Garavito. - Abogada Oficina Asesora Jurídica *PM*

Revisó: NA

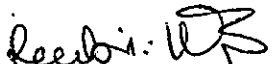
Fecha de elaboración: 20/05/2019

Número de radicado que responde: 20199030514742

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica


28/05/2019

Recibido: 
28-05-19

