



Bogotá D.C, 16 de mayo de 2024

Señores
RESERVADO

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico relacionado con el contrato de operación dentro de la ejecución de un contrato minero.

Contrato de concesión minera - Solo se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante este contrato / *Etapas del contrato de concesión Minera* - exploración, construcción y montaje y explotación / *Autonomía empresarial y subcontratos* - El titular minero tiene la capacidad para suscribir los contratos durante la ejecución de los trabajos y obras de explotación, sin requerir permiso o realizar aviso alguno a la autoridad minera

Cordial saludo,

En atención a la solicitud de concepto radicada en esta Agencia bajo el número 20241002927612 de 19 de febrero de 2024, relacionada con el contrato de operación dentro de la ejecución de un contrato minero, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”*, corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad. No obstante, se aclara que, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Así mismo, se advierte que el mismo no está dirigido a solucionar o definir situaciones concretas, ni a prestar asesoría en asuntos de interés particular, pues no tiene carácter vinculante, ni compromete la responsabilidad de la Oficina.

A este respecto la Corte Constitucional ha señalado que los conceptos desempeñan una función didáctica y orientadora, advirtiendo que: *“Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera Jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los*



expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.”¹ (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Conforme a lo anterior se colige que, el concepto emitido por esta Oficina: (i) carece de efectos vinculantes, (ii) no sustituye los análisis y responsabilidades que corresponden al área encargada, (iii) el área solicitante, podrá acoger o no, la interpretación normativa y la posición que se plasme en el presente concepto.

1. La Consulta

- a) *¿Cómo es el proceso y cuál es la normatividad vigente para asociar a un operador minero a un título minero?*
- b) *Si el título ya es explotado por un operador minero pero no se registra en ningún documento ante la ANM, que implicaciones podría tener, considerando que algunos de los documentos legales, llámense facturas, órdenes de compra, etc., las expide dicho operador minero?*
- c) *¿Cuáles son las obligaciones adyacentes al asociar un operador minero con el título?*

1. Marco normativo y desarrollo de la consulta

2.1. Marco normativo

- 1. Ley 685 de 2011
 - a. Artículo 14
 - b. Artículo 27
 - c. Artículo 45
 - d. Artículo 87

2.2 Desarrollo de la consulta

Previo a resolver los interrogantes formulados, se considera procedente realizar unas breves consideraciones sobre el subcontrato y el contrato de operación, para a partir de allí entrar a responder las preguntas formuladas de manera conjunta en el orden que fueron propuestas.

2.2.1. Consideraciones previas

Sea lo primero mencionar que la Ley 685 de 2001 no regula de manera expresa el contrato de operación minera.

En los términos del artículo 14 del Código de Minas, solo se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos provenientes de

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 2005

las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, así como de las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001, las cuales quedan a salvo.

A este respecto, es importante poner de presente que el Contrato de Concesión Minera contempla el derecho de adelantar las etapas propias del mismo según lo dispone la Ley 685 de 2001, entre las cuales se identifican las siguientes:

- 1) *Exploración:* Tiene por objeto establecer la existencia de los minerales concedidos y la factibilidad técnica y económica de explotarlos. Estas labores inician con la exploración del área contratada por un término de tres (3) años los cuales pueden ser prorrogados por periodos de dos (2) años hasta por un término total de once (11) años.
- 2) *Construcción y montaje:* Una vez el titular cuenta con un Plan de Trabajos y Obras -PTO, procede a adecuar la infraestructura para dar inicio a la etapa de explotación, que consiste en la preparación de los frentes mineros, instalaciones de obras, servicios, equipos y maquinaria fija, construcciones de obras civiles, entre otras, que permitan iniciar y adelantar la explotación, acopio transporte y beneficio de los minerales. Para adelantar las anteriores labores se cuenta con un término de tres (3) años, prorrogables por un (1) año.
- 3) *Explotación:* Se adelanta el conjunto de operaciones relacionadas con la extracción, acopio, beneficio y cierre y abandono de los montajes y la infraestructura. El tiempo de duración de este periodo corresponderá al restante una vez se agoten las etapas anteriores y las respectivas prorrogas, según sea el caso. No obstante, antes de vencerse el periodo de explotación el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta (30) años, que deberá ser perfeccionada mediante inscripción en el Registro Minero Nacional.

Conforme lo anterior, 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 la Ley 685 de 2001, tal como se lee en el artículo 45² de este Código.

2 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.

Ahora bien, la normativa minera faculta al titular minero para subcontratar todas las actividades y trabajos mineros a que está obligado en virtud del título minero, en los términos del artículo 27 de la Ley 685 de 2001 que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 27. SUBCONTRATOS. *El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar. Para los contratos mencionados no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera.*

Frente esta disposición, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció mediante concepto radicado No. 20181200267421 de 31 de agosto de 2016 en el cual señaló en relación con los contratos de operación y subcontratos lo siguiente:

“(...) De la lectura de la norma transcrita se tiene que estos subcontratos denotan las siguientes características:

- *No implica para el subcontratista la subrogación en los derechos y obligaciones emanados del título minero, por lo tanto, el titular minero sigue siendo responsable ante la autoridad minera de la ejecución del contrato.*
- *El subcontrato no le refiere al subcontratista el derecho a participar en los minerales a explotar.*
- *No requiere permiso o aviso alguno a la Autoridad Minera. (...)”.*

A su vez, el artículo 87 de la Ley 685 de 2011 establece frente a la ejecución de trabajos y obras a través de dependientes o subcontratistas, lo siguiente:

ARTÍCULO 87. DEPENDIENTES Y SUBCONTRATISTAS. *El concesionario podrá ejecutar todos los estudios, trabajos y obras de exploración, por medio de sus dependientes o por medio de subcontratistas. En ambos casos será directamente responsable ante la autoridad concedente, de los actos u omisiones de unos y otros hasta por la culpa leve. Frente a terceros dicha responsabilidad se establecerá en la forma y grado en que prevén las disposiciones civiles y comerciales ordinarias.*

Así las cosas, se entiende que esta clase de contratos de operación, son una manifestación de la autonomía con la que la legislación minera dota al titular para ejecutar su proyecto minero, así como, el artículo 57 del Código de Minas dispone que, el concesionario es considerado como contratista independiente para efectos de todos los contratos civiles, comerciales y laborales que celebre por causa de sus estudios, trabajo y obras de exploración y explotación, por lo tanto en desarrollo de la autonomía empresarial el concesionario tiene plena autonomía técnica, industrial, económica y comercial para la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, construcción, montaje, explotación, beneficio y transformación derivados del título minero en los términos del artículo 60 de la Ley 685 de 2001³.

3 ARTÍCULO 60. AUTONOMÍA EMPRESARIAL. En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario



Ahora, si bien el Código de Minas no prevé regulación para la celebración de un contrato de operación minera, lo cierto es que el parágrafo del artículo 3⁴ de la Ley 685 de 2001, dispone que las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia, caso en el cual deberán acudirán a las normas de integración del derecho.

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el contrato de operación deberá regirse por las normas del derecho privado y bajo las cláusulas que se estipulen entre el titular minero y el operador minero. No obstante, en todo caso será el titular minero y no el subcontratista de operación quien deberá responder ante la autoridad minera respecto del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales derivados del título minero, en los términos previstos en el artículo 27 de la Ley 685 de 2001.

2.2.2. Con base en las consideraciones antes expuestas, se procede a responder los interrogantes en el mismo orden que fueron propuestos.

a) ¿Cómo es el proceso y cuál es la normatividad vigente para asociar a un operador minero a un título minero?

Sea lo primero mencionar que, el Código de Minas en su artículo 57⁵ dispuso que el concesionario tiene completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial durante la ejecución de los trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, y en ejercicio de la autonomía empresarial a que alude el citado artículo, el titular minero tiene la capacidad para suscribir los contratos que considere necesarios y pertinentes, sin requerir permiso o realizar aviso alguno a la autoridad minera, tal como lo dispone el artículo 27 de la citada ley.

tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto, podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras. Los funcionarios de la entidad concedente o de la autoridad ambiental, adelantarán sus actividades de fiscalización orientadas a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario, y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales.

4 ARTÍCULO 3. REGULACIÓN COMPLETA. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo [25](#), [80](#), del parágrafo del artículo [330](#) y los artículos [332](#), [334](#), [360](#) y [361](#) de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas.

5 ARTÍCULO 57. CONTRATISTA INDEPENDIENTE. El concesionario será considerado como contratista independiente para efectos de todos los contratos civiles, comerciales y laborales que celebre por causa de sus estudios, trabajos y obras de exploración y explotación.



Es así que, desde el punto de vista legal, el contrato que el beneficiario de un título minero realice con un tercero para adelantar estudios, obras y trabajos, se rige por las normas del derecho privado, esto es, por el Código Civil, pues tal como se mencionó en precedencia el Código de Minas no establece ningún requisito para su celebración, ni siquiera requiere de permiso o aviso alguno a la autoridad minera.

Por tanto, las obligaciones y derechos que surjan como consecuencia de ese negocio jurídico, no resultarán cobijados por la regulación contenida en el Código de Minas, y en tal sentido tampoco podrá la autoridad minera ejercer sus facultades de control y fiscalización sobre el mismo, por tratarse de una negociación de carácter privado, en el marco de la autonomía empresarial que se deriva del contrato de concesión minera.

b) Si el título ya es explotado por un operador minero, pero no se registra en ningún documento ante la ANM, que implicaciones podría tener, considerando que algunos de los documentos legales, llámense facturas, órdenes de compra, etc., las expide dicho operador minero?

Tal como se indicó en la respuesta anterior, el contrato de operación se escapa del ámbito de aplicación del Código de Minas y al control y fiscalización de la autoridad minera, por cuanto, se reitera es una negociación de carácter privado que celebra el titular minero con un tercero para desarrollar estudios, trabajos y obras propias de la actividad minera en desarrollo de la autonomía empresarial que se deriva del contrato de concesión minera.

Por tanto, el contrato de operación al no requerir siquiera permiso de la autoridad minera, no debe ser inscrito en el Registro Minero Nacional, por tratarse de un negocio eminentemente privado entre particulares, que no se encuentra dentro de la enumeración taxativa del artículo 332⁶ de la Ley 685 de 2001, correspondiente a los actos sujetos a registro.

En consecuencia, aquellos actos o contratos diferentes a los señalados en la norma, no se encuentran sujetos a registro, ni requieren aprobación del Ministerio o de la Autoridad Minera, por tratarse de contratos celebrados entre particulares que no afectan los derechos y obligaciones que se deriva del título minero.

6 ARTÍCULO 332. ACTOS SUJETOS A REGISTRO. Únicamente se inscribirán en el Registro Minero los siguientes actos:

- a) Contratos de concesión;
- b) Contrato de exploración y explotación celebrados sobre zonas de reserva, zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras y zonas mixtas;
- c) Títulos de propiedad privada del subsuelo minero;
- d) Cesión de títulos mineros;
- e) Gravámenes de cualquier clase que afecten el derecho a explorar y explotar o la producción futura de los minerales "in situ";
- f) Embargos sobre el derecho a explorar y explotar emanado de títulos mineros;
- g) Zonas de reserva provisional y de seguridad nacional;
- h) Autorizaciones temporales para vías públicas;
- i) Zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas.



c) ¿Cuáles son las obligaciones adyacentes al asociar un operador minero con el título?

Como se indicó en las respuestas anteriores, el contrato de operación es resultado de una negociación de carácter privado que celebra el titular minero con un tercero para desarrollar estudios, trabajos y obras propias de la actividad minera en desarrollo de la autonomía empresarial que se deriva del contrato de concesión minera, siendo estos los que establecen en el marco de la negociación los requisitos que consideren necesarios para la ejecución del contrato.

Es por lo anterior que, el contratista de un contrato de operación no tendrá obligación alguna con la autoridad minera, pues es el titular minero y no el subcontratista de operación quien debe responder ante la autoridad minera respecto el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales derivadas del título minero.

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

Cordialmente,



IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0

Copia: No aplica

Elaboró: Claudia Gómez Prada

Revisó: "No aplica"

Fecha de elaboración: 16/05/2024

Número de radicado que responde: 20241002927612

Tipo de respuesta: Total