



20151200023863

Bogotá D.C., 10-02-2015

PARA: Fernando Alberto Cardona
Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico Caducidad de Títulos Mineros.

Cordial saludo;

En atención a la comunicación radicada mediante oficio No. 20143330010173, en el cual presenta sus cuestionamientos en torno a los efectos de la declaratoria de caducidad, cuando el interesado interpone recurso de reposición, esta oficina se permite atender sus interrogantes en el mismo orden en que fueron formulados, previo las siguientes consideraciones.

I. De la firmeza de los actos administrativos.

El Código de Minas regula las relaciones jurídicas del estado con los particulares, y los de estos entre sí, por causa de sus trabajos y obras de la industria minera, determinando el procedimiento, el alcance y limitaciones en el ejercicio de la actividad minera. En lo que respecta al procedimiento gubernativo y en las acciones judiciales, lo remite a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, derogado por la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece los efectos del acto administrativo y el procedimiento que enmarca la actuación administrativa que es objeto de la consulta.

En primer lugar, es importante señalar que las actuaciones administrativas deben efectuarse garantizando el derecho fundamental consagrado en el artículo 29¹ de nuestra Carta Política, la cual

¹ Constitución Política de 1991.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:
-----------------	-----------------



20151200023863

establece que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, disposición que hace parte de los principios rectores establecidos en el artículo 3º del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.

Como se observa, el derecho fundamental al debido proceso se involucra en todas las etapas y procesos que se encuentran en cabeza del estado, bajo el cual se garantiza un resultado justo, equitativo y efectivo, dada la importancia de este derecho la Honorable Corte Constitucional se pronunció al respecto en Sentencia C-034 de 2014, en la cual señaló:

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

Así pues, el derecho al debido proceso no solo hace parte del trámite o curso que se adelanta en una actuación administrativa, ésta involucra un derecho posterior a la emisión de los actos administrativos definitivos, de controvertir las decisiones y presentar los argumentos para debatir la decisión, con el fin de hacer valer sus derechos, y que estos sean verificados y aclarados por la administración, permitiendo de esta manera darle firmeza al acto administrativo emitido así como el cumplimiento a la función del estado.

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20151200023863

La firmeza de los actos administrativos están dadas en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicando las distintas situaciones que permiten determinar la consolidación del acto administrativo, tales como: 1. *Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.* 2. *Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.* 3. *Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.* 4. *Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.* 5. *Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo, momento a partir del cual, el interesado pierde la oportunidad de controvertir la decisión y se torna incuestionable en sede administrativa, trayendo como consecuencia la ejecutoriedad del acto administrativo.*

Aunado a lo anterior, la Ley 1437 de 2011, establece cuándo el acto administrativo se presume ajustado al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, debe ser acatado por los particulares y la administración, así:

*“Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, **los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.** En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, la decisión de la administración no culmina con la expedición del acto administrativo, pues para que la determinación allí adoptada produzca sus efectos, requiere de la firmeza del acto, tal como lo indica la norma transcrita, y como lo explica el tratadista Ciro Nolberto Guechá Medina, en la tercera edición del libro Derecho Procesal Administrativo “*Así las cosas un acto administrativo obliga cuando ha adquirido firmeza, es decir que se ha tornado una decisión de la administración o como algunos denominan decisión definitiva, siendo entonces, el tramite frente a los recursos en vía administrativa los que determinan cuando opera la firmeza de los actos administrativos, porque si no procede recurso contra el acto, o procediendo recursos, los mismos no*

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20151200023863

han interpuesto o habiendo sido interpuestos éstos se han o no se han resuelto, quedando en firme el acto.”

En el caso objeto de la consulta, cuando la autoridad minera adopta una determinación, y la plasma en un acto administrativo, esta existe, sin embargo no obliga hasta que adquiera firmeza, pues debe surtir tramites posteriores tales como la notificación y resolución de los recursos de ley, cuando hay lugar a ello, mediante los cuales se ejerce el derecho de contradicción y se garantiza el derecho fundamental al debido proceso, salvo que se enmarque en las causales establecidas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011², los que una vez surtidos y resueltos a plenitud, permiten la ejecución de la decisión de la administración.

II. Del caso en particular

1. ¿Dicha sanción produce efectos inmediatos, esto es no puede ejecutarse el contrato desde el momento de la notificación de la resolución que impone la sanción?

De conformidad con lo señalado en las consideraciones previas, para que una decisión administrativa produzca sus efectos, y se torne de carácter vinculante, se requiere que surta los tramites posteriores a su expedición, es decir, que se notifique, transcurra el termino para la interposición de los recursos de ley o que estos se resuelvan, para que de esta manera se le de firmeza al acto y produzca sus efectos, pues como lo dispone el artículo 79³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

² Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

³ ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

--	--



20151200023863

Contencioso Administrativo, los recursos se tramitan en efecto suspensivo.

Por lo tanto, la sola emisión o existencia del acto administrativo que resuelve caducar un título minero, no es suficiente para que sus efectos se produzcan, se requiere que el acto se encuentre ejecutoriado y en firme, en el caso expuesto en la consulta, se hace alusión a la expedición, notificación y la interposición de un recurso de reposición, no obstante se aprecia que no ha sido resuelto, lo que nos permite determinar que la actuación administrativa aún no ha culminado y la decisión no se encuentra en firme, puesto que se requiere que la administración resuelva el recurso, modificando, confirmando, aclarando, adicionando, o revocando el acto controvertido.

De esta manera, se agota el procedimiento administrativo, se garantiza el derecho al debido proceso y de contradicción de los actos administrativos y se otorga firmeza a la actuación administrativa para que produzca los efectos allí señalados.

Se procede a dar respuesta conjunta a las preguntas 2 y 3 por tratarse del mismo tema. 2. ¿Durante el término que transcurre entre el momento de la imposición de la sanción de caducidad y el que la autoridad minera resuelve el recurso se entiende que ha continuado la ejecución del título minero, o la sanción suspende la posibilidad de la realización de actividades mineras?. 3. ¿Durante el término que transcurre entre el momento de la imposición de la sanción de caducidad y el que la Autoridad Minera resuelve el recurso, se continúan causando las obligaciones contractuales?

Como primera medida, es importante aclarar que con la expedición del acto administrativo de caducidad, no se puede entender que exista sanción, este deberá adquirir firmeza para que produzca sus efectos.

De igual manera, el título minero continúa en ejecución y en consecuencia deberán acreditar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, las cuales serán exigibles por la autoridad minera.

4. Conforme a las respuestas anteriores ¿En caso de resolverse el recurso confirmando la

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio. (subrayado y negrilla fuera de texto)

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:
-----------------	-----------------



20151200023863

decisión, son exigibles las obligaciones causadas durante el término que transcurre entre el momento de la imposición de la sanción de caducidad y el que la Autoridad resuelva el recurso o por el contrario, las obligaciones causadas por el titular minero deberán ser reintegradas (En caso de las obligaciones de orden económico)?

En efecto, las obligaciones que se causen antes de la firmeza del acto administrativo, deberán acreditarse ante la autoridad minera, pues como se indicó en la respuesta al anterior interrogante, la sanción se encuentra recurrida, y por ende no produce efectos, ni constituye un impedimento para adelantar las actividades mineras por parte del titular.

En caso de que la administración decida confirmar la decisión, las obligaciones que se causaron durante el término en que se estudió el recurso interpuesto deberán reflejar su cumplimiento en la liquidación del contrato.

5. ¿En caso de resolverse el recurso revocando la decisión de caducidad, el termino transcurrido entre el momento de la imposición de la sanción de caducidad y el que la autoridad Minera resuelva el recurso se considera un término ejecutado y las etapas que hayan pasado se entienden agotadas o por el contrario se modifican las etapas contractuales? Si es necesario la modificación de las etapas, ¿a través de que medio se deben modificar, por cual dependencia?.

En relación con el tránsito de las etapas o periodos que conforman el Contrato de Concesión Minero, esta Oficina Asesora se pronunció mediante concepto 20141200341111, indicando que la Ley 685 de 2001, contempla de forma clara los tres periodos contractuales, exploración⁴, construcción y

⁴ **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." Al respecto se debe tener en cuenta que el periodo de exploracion se podrá extender de conformidad con el artículo

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

--	--



20151200023863

montaje⁵, y explotación⁶, acorde con ello, el término de cada una de ellas es invocado en el contrato de concesión que la autoridad suscribe con los particulares, los cuales operan por el transcurso del tiempo fijado por la ley *“La determinación de las etapas contractuales se encuentra ajustada a un periodo de tiempo, razón por la cual, vencido éste, culmina la respectiva etapa, ya que el tiempo de duración del contrato de concesión minera se encuentra establecido en el artículo 70 del Código de Minas, el cual estableció un tiempo de duración de máximo 30 años contados a partir de la fecha de inscripción en el Registro Minero Nacional.”*

Así las cosas, entendido que los actos administrativos producen sus efectos desde su firmeza, y que conforme se señaló en la respuesta al interrogante número 4, el titular minero cuenta con facultades para continuar con las actividades mineras y en consecuencia las obligaciones se continúan causando, del mismo modo los periodos que conforman el contrato de concesión transcurren y operan por el paso del tiempo.

De esta manera esperamos haber atendido sus inquietudes, resaltando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,

ANDRES FELIPE VARGAS TORRES

Copia: 1

Proyectó: Angela Raola Alba *RA*

Revisó: Juan Felipe Montes

⁵ **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.

⁶ **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.

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

