



Bogotá D.C., 23-07-2019 13:58 PM

Señor:

RESERVADO

Asunto: Responsabilidad de titulares mineros

Cordial saludo,

En atención a la solicitud trasladada por el Ministerio de Minas y Energía a esta entidad el pasado 07 de junio del año que cursa, bajo el consecutivo ANM No. 20195500824322, en la que efectúa unas preguntas relacionadas con la responsabilidad de los titulares mineros que se deriva de la ejecución del contrato de concesión, nos permitimos dar respuesta, previas las siguientes consideraciones:

Es importante resaltar que en virtud del artículo 12 del Decreto – Ley 4134 de 2011, los pronunciamientos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería están dirigidos a brindar ilustraciones jurídicas generales y no particulares, sin perjuicio de las actuaciones que consideren pertinente adelantar los funcionarios competentes para cada caso en concreto.

1. De los Títulos Mineros

La Carta Política establece que la titularidad de propiedad sobre el suelo, el subsuelo y los recursos naturales no renovables es del Estado¹, así mismo, la legislación minera hace extensivo dicho precepto en el sentido de que dicha titularidad recae también sobre los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo aun si la propiedad, la posesión o la tenencia, recae sobre otras entidades públicas, sobre particulares, comunidades o grupos².

En ese sentido el Glosario Técnico Minero, en cuanto a la definición del título minero establece que *“es el acto administrativo escrito (documento) mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo minero de propiedad de la Nación”*³.

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

² Ley 685 de 2001. Artículo 5°. Propiedad de los Recursos Mineros. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.

³ Ministerio de Minas y Energía, Resolución 40599 de 2015. “Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero”.



Radicado ANM No: 20191200271391

En idéntico sentido el artículo 14 del Código de Minas⁴, dispone que, únicamente 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 a partir de la vigencia de este Código.

Es importante poner de presente que en ejecución de dicho contrato de concesión, los titulares mineros adquieren el derecho de adelantar las etapas propias del mismo según lo dispone la Ley 685 de 2001, entre las cuales podemos identificar las siguientes:

- Etapa de 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.
- Etapa de Construcción y montaje: Una vez el titular cuenta con un Plan de Trabajos y Obras, 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.
- Etapa de 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.

Al respecto, la Ley 685 de 2001 establece en su artículo 15⁵, que el contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.

⁴ Ley 685 de 2001. Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este Código, únicamente 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 dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

⁵ Ley 685 de 2011. Artículo 15. Naturaleza del derecho del beneficiario. El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.



Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C- 983 de 2010⁶ confirma lo anterior:

“En relación con estas disposiciones, la Corte ha reiterado lo establecido en los artículos 332, 334, 360 y 80 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes preexistentes, sobre la facultad de intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales y uso del suelo, así como sobre la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, esta Corporación ha analizado el régimen legal de propiedad de los recursos mineros, establecido en los artículos 5°, 7° y 10 de la Ley 685 de 2001, determinando la constitucionalidad del precepto que estatuye que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.”

Así entonces se entiende que los derechos derivados de un contrato de concesión minera, se erigen como derechos subjetivos de carácter personal, que entran a hacer parte del patrimonio del concesionario.

1. De la responsabilidad de los titulares mineros

Para el efecto es importante señalar que el concesionario está obligado a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que dispone la Ley 685 de 2001 de conformidad con el artículo 59⁷; adicionalmente, menciona el Código de Minas 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”*⁸.

Ahora bien, sobre las obligaciones se debe aclarar que el doctrinante Fernando Hiniestrosa, en su libro de las Obligaciones, señala: *“Otro motivo de conjunción íntima entre las varias obligaciones con comunidad de sujetos, activos, pasivos o de ambos, es la solidaridad. En ella la razón de ser de la coligación no es ya “la naturaleza de la prestación, sino “la forma de asunción del vínculo, y en últimas, el contenido de la obligación... la solidaridad es un modo de ser de la obligación, impuesto por la Ley o estipulado por las*

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2010. M.P. Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁷ Ley 685 de 2001, Artículo 59. *Obligaciones*. 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.

⁸ Ley 685 de 2001, Artículo 60. *Autonomía empresarial*. En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario 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.



Radicado ANM No: 20191200271391

partes, con arreglo al cual cada acreedor tiene un derecho al todo (solidaridad activa) y cada deudor está obligado al todo y responde por el (solidaridad pasiva) (art. 1568 C.C.) compromete a la integridad de los interesados (art. 1569 C.C)... El rasgo característico, distintivo de la solidaridad es que en la relación obligatoria, o sea en las relaciones externas (entre acreedor y deudores, no deudor y acreedores) no cabe la división de los créditos o de las deudas, según sea del caso, sin perjuicio de que internamente la situación de cada miembro del respectivo grupo sea autónoma, y en principio tenga una parte de la deuda y solo es aparte".⁹

En este contexto, podemos definir la solidaridad como la responsabilidad total de cada uno de los titulares de un derecho o de los obligados por razón de un acto o contrato; sobre lo cual se advierte que si bien la ley minera se caracteriza por su especialidad, no se excluye la aplicación de normas de carácter civil, comercial y las reglas generales de derecho administrativo.

De acuerdo con lo anterior y frente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de concesión, se aplica la figura de la solidaridad, de forma que se debe remitir a lo dispuesto al respecto en el Código Civil, norma que contiene las disposiciones sobre obligaciones solidarias que según lo visto son oponibles a las relaciones que surjan entre el Estado y los particulares, o entre estos últimos en ejercicio de la actividad minera -artículos 1569 al 1579- y Código de Comercio -artículo 825-.

En concordancia con lo anterior, mediante Resolución 394 del 14 de julio de 2017, la Agencia Nacional de Minería adoptó la minuta de contrato único de concesión minera, la cual en su cláusula décima dispone la responsabilidad por parte del concesionario de la siguiente forma:

"CLÁUSULA DÉCIMA.- Responsabilidad del CONCESIONARIO. EL CONCESIONARIO será responsable ante LA CONCEDENTE por todos los trabajos que desarrolle en el área contratada. Además, responderá por cualquier daño que cause a terceros o a LA CONCEDENTE durante el desarrollo de los mismos. Frente a terceros dicha responsabilidad se establecerá en la forma y grado en que prevén las disposiciones civiles y comerciales ordinarias; en cuanto a dependientes o subcontratistas se dará cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 87 del Código de Minas. 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 explotación según lo establecido en el artículo 57 del Código de Minas. En ningún caso LA CONCEDENTE responderá por las obligaciones de cualquier naturaleza que adquiera EL CONCESIONARIO con terceros en desarrollo del presente contrato"

De manera que en el caso de que los titulares mineros incumplan las obligaciones pactadas en el contrato de concesión y en las normas -como lo son la Ley 685 de 2001 y el Decreto 1886 de 2015-, podrán ser

⁹ Hinestrosa Fernando – Tratado de las Obligaciones. Editorial: U. Externado de Colombia.

8



responsables administrativamente para lo cual se podrá imponer multa¹⁰, caducidad¹¹ y así mismo podrán ser sujetos de inhabilidades¹². De igual forma serán responsables para cada caso en particular en las diferentes ramas del derecho como lo son, la civil, penal, fiscal, entre otras, dependiendo de la conducta que haya sido desplegada por parte del o los titulares mineros.

“1. ¿Qué tipo de responsabilidad adquiere el titular minero en la ejecución del mismo, sea este en todas sus clasificaciones? Aclarando que mi pregunta se extienda a todos los tipos de responsabilidad que pueda originar en el ordenamiento jurídico colombiano: responsabilidad civil contractual, civil extracontractual, solidaria, compartida, ¿se asemeja con la de los participantes de un consorcio?, es limitada hasta el monto de la participación en el título, ¿se puede estipular la responsabilidad en el contrato?”(sic)

Respuesta:

En primera medida, vale la pena aclarar que de acuerdo con el Decreto-Ley 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería es creada como la autoridad concedente de títulos en el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Minas y Energía a la que le corresponde entre otras, ***las funciones de administrar los recursos minerales del estado, conceder los derechos para la exploración y explotación de los mismos, por medio de contratos de concesión minera respecto de los cuales se efectúa el correspondiente seguimiento, control y fiscalización*** por delegación del Ministerio de Minas y Energía.

Ahora bien, de acuerdo con lo desarrollado en la primera parte del presente concepto y frente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de concesión, en caso de que existiera varios titulares mineros para un mismo contrato de concesión, se aplica la figura de la solidaridad, de forma que se debe remitir a lo dispuesto al respecto en el Código Civil, norma que contiene las disposiciones sobre obligaciones solidarias que según lo señalado son oponibles a las relaciones que surjan entre el Estado y los particulares, o entre estos últimos en ejercicio de la actividad minera

¹⁰ Ley 685 de 2001. Artículo 115. Multas. Previo el procedimiento señalado en el artículo 287 de este Código, la autoridad concedente o su delegada, podrán imponer al concesionario multas sucesivas de hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviere de declararla.

La cuantía de las multas será fijada valorando, en forma objetiva, la índole de la infracción y sus efectos perjudiciales para el contrato.

La imposición de las multas estará precedida por el apercibimiento del concesionario mediante el procedimiento señalado en el artículo 287 de este Código.

¹¹ Ley 685 de 2001. Artículo 288. *Procedimiento para la caducidad.* La caducidad del contrato, en los casos en que hubiere lugar, será declarada previa resolución de trámite en la que, de manera concreta y específica, se señalen la causal o causales en que hubiere incurrido el concesionario. En esta misma providencia se le fijará un término, no mayor de treinta (30) días, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes. Vencido este término se resolverá lo pertinente en un plazo máximo de diez (10) días. Los funcionarios que dejaren vencer este plazo serán sancionados disciplinariamente como responsables de falta grave.

¹² Ley 685 de 2001. Artículo 163. *Inhabilidad especial.* Quien haya sido condenado por aprovechamiento ilícito o por exploración o explotación ilícita de recursos minerales quedará inhabilitado para obtener concesiones mineras por un término de cinco (5) años. Esta pena accesoria será impuesta por el juez en la sentencia.



-artículos 1569 al 1579- y Código de Comercio -artículo 825-.

Adicionalmente reiteramos que en el caso de que los titulares mineros incumplan las obligaciones pactadas en el contrato de concesión y en las normas -como lo son la Ley 685 de 2001 y el Decreto 1886 de 2015-, podrán ser responsables administrativamente para lo cual se podrá imponer las sanciones administrativas a que haya lugar. De igual forma serán responsables para cada caso en particular en las diferentes ramas del derecho como lo son, la civil, penal, fiscal, entre otras, dependiendo de la conducta que haya sido desplegada por parte del o los titulares mineros

"2. ¿Qué tipo y clase de responsabilidad adquiere el subcontratista que trabaje mediante la figura de: Asociación y Operación minera, Explotación minera o habilitación minera, respecto al titular minero, la responsabilidad por daños u otros eventos similares es solidaria" (sic)

Respuesta:

Al respecto, vale la pena traer a colación el artículo 27 de la Ley 685 de 2001, el cual dispone:

"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".

A su vez el artículo 87 dispone:

"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".

En desarrollo de ello, esta Oficina Asesora Jurídica a través del concepto con Rad. ANM No. 20181200267421 del 31 de agosto de 2018, 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.*



Radicado ANM No: 20191200271391

- *No requiere permiso o aviso alguno a la Autoridad Minera.*

Así las cosas, se entiende que esta clase de contratos se constituyen como la manifestación de la autonomía con la que la legislación minera dota la titular para ejecutar su proyecto minero, así como el artículo 57 del Código de Minas dispone que el concesionario es considerado como contratista independientemente 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 2001."

En el citado concepto esta Oficina concluyó:

"No obstante lo anterior, es pertinente resaltar que en todo caso será el titular minero y no el subcontratista de operación quien deberá responder ante la autoridad minera respecto el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales derivados del título minero, teniendo en cuenta que como lo establece el artículo 27 de la Ley 685 de 2001 los contratos que celebre el titular minero para la ejecución de trabajos y obras no podrán implicar para los subcontratistas la subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título minero".

De manera que, las obligaciones y derechos que se estipulen en el negocio jurídico entre el titular minero y el subcontratista, escapan a la regulación del Código de Minas y al control y fiscalización de la autoridad minera, por cuanto 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.

"3. ¿En el contrato que pacten el titular minero con sus subcontratistas se puede establecer el grado de responsabilidad de cada uno de ellos o esta viene determinada por la ley, sea el código minero o los Decretos Reglamentarios que expida la agencia nacional de minería? (sic)

Respuesta

De conformidad con el concepto mencionado en la respuesta al punto anterior, la Oficina Asesora Jurídica señaló 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, en ese sentido el Ministerio de Minas y Energía manifestó mediante concepto No. 200703336 del 31 de julio de 2007 que: *"desde el punto de vista legal, el contrato que el beneficiario de un título minero realice con un tercero para realizar estudios, obras y trabajos, en aplicación del artículo 27 de la Ley 685 de 2001, se rige por las normas del derecho privado, esto es, por el Código Civil, pues el Código de Minas no establece ningún requisito para su celebración, ni siquiera requiere de permiso o aviso alguno a la autoridad minera".*

En virtud de ello, se reitera que las obligaciones y derechos que se estipulen en el negocio jurídico entre el titular minero y el subcontratista, escapan a la regulación del Código de Minas y al control y fiscaliza-



Radicado ANM No: 20191200271391

ción de la autoridad minera, por cuanto, 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.

"4. Finalmente me gustaría solicitar de manera muy respetuosa cualquier tipo de información, concepto, decisión judicial que permita aclarar el tema de la responsabilidad del titular minero y de sus contratistas y subcontratistas al amparo de la Ley 685 de 2001." (sic)

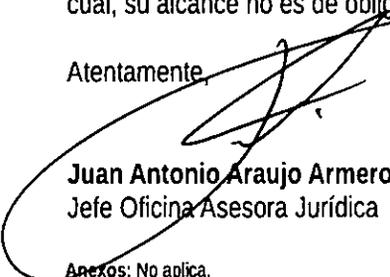
Respuesta:

De acuerdo con la respuesta dada al punto tercero, las obligaciones y derechos que se estipulen en el negocio jurídico entre el titular minero y el subcontratista, escapan a la regulación del Código de Minas y al control y fiscalización de la autoridad minera, por cuanto, 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.

No obstante lo anterior, podrá encontrar documentos de consulta en botón de normativa – conceptos jurídicos, de la página web de la Agencia Nacional de Minería el cual se ubica en el siguiente link: <https://www.anm.gov.co/?q=normativa-anm-conceptos-jur-dicos>.

En los anteriores términos, esperamos haber absuelto sus inquietudes, señalando que el presente concepto se emite con base en la información suministrada y de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), razón por la cual, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,


Juan Antonio Araujo Armero
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: No aplica.
Copia: "No aplica".
Elaboró: Lucía Torres Parra – Abogada Contratista OAJ
Revisó: "No aplica".
Fecha de elaboración: 23-07-2019 13:53 PM
Número de radicado que responde: 20195500824322
Tipo de respuesta: "Total"
Archivado en: Archivo OAJ.

