



Radicado ANM No: 20191200272411

Bogotá, D.C., 11-10-2019 15:00 PM

Señor

CARLOS ROSA

RESERVADO

Medellán, Tolima

Asunto: Su solicitud de consulta recibida con radicado 20195500889272 relacionada con licencia especial de explotación.

Cordial saludo,

Sea lo primero señalar, 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 una ilustración jurídica general y no particular, sin perjuicio de las actuaciones que consideren pertinente adelantar las áreas misionales en cada caso concreto y de conformidad con sus competencias legales. Así mismo, informamos que el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Con el ánimo de atender su solicitud, procederemos a dar respuesta a los interrogantes planteados en el mismo orden en el que fueron planteados:

1. **¿La licencia especial de explotación prevista en el artículo 111 del Decreto 2655 de 1988 debe ser considerada como un título minero?**
2. **¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Licencia especial de explotación para materiales de construcción?**

Como quiera que estas dos preguntas se encuentran relacionadas y tienen unidad de materia, se dará respuesta de manera conjunta.

El título minero fue considerado por el Decreto 2655 de 1988, como el acto administrativo



Radicado ANM No: 20191200272411

escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en la norma, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional¹.

El artículo 17 de la referida norma, dispone que dentro de las clases de títulos mineros se encuentran las licencias de explotación².

Por su parte, el Decreto 2462 de 1989 por el cual se reglamentó parcialmente el Decreto 2655 de 1988, señaló que las explotaciones de canteras requieren otorgamiento de un título por parte del Ministerio de Minas y Energía, e igualmente lo requieren aquellas que tienen por objeto extraer pétreos desintegrados hasta el tamaño de gravas y arenas de las vegas de inundación y las terrazas aluviales³.

¹ Decreto 2655 de 1988. Artículo 16. Título minero. Título minero es el acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en este Código, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad Nacional. Lo son igualmente, las licencias de exploración, permisos, concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores.

Son también títulos mineros los de adjudicación, perfeccionados conforme al Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887 y las sentencias ejecutoriadas que reconozcan la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros. Es entendido que la vigencia de estos títulos de adjudicación y de propiedad privada, está subordinada a lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 5° de la Ley 20 de 1969.

El derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiares, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas.

² *Ibidem*, Artículo 17. Clases de títulos mineros. La exploración técnica por métodos de subsuelo y la explotación de depósitos y yacimientos de propiedad nacional, solamente se podrán adelantar mediante licencias de exploración, licencias de explotación, aportes y contratos de concesión. Lo aquí dispuesto, no se opone a la actividad minera de subsistencia de que trata el Capítulo XVII de este Código.

Es entendido que también podrán realizarse tales actividades con base en títulos expedidos con anterioridad, debidamente perfeccionados, que conserven su validez.

El solicitante de licencias, concesiones y aportes, mientras su título no sea inscrito en el Registro Minero, no podrá alegar ninguna situación subjetiva y concreta, oponible a la administración, ni frente a nuevas disposiciones legales que modifiquen o eliminen los sistemas de exploración y explotación mineras.

³ Decreto 2462 de 1989. Artículo 3°. Las explotaciones de canteras requieren otorgamiento de un título por parte del Ministerio de Minas y Energía. Igualmente lo requieren aquellas que tiene por objeto extraer pétreos desintegrados hasta el tamaño de gravas y arenas de las vegas de inundación y de las terrazas aluviales.

Las explotaciones de los materiales de construcción, de arrastre, ubicados en el cauce de las corrientes de agua, requerirán permiso del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, de acuerdo con el numeral ñ) del artículo 184 del Decreto-ley 501 de 1989.



Radicado ANM No: 20191200272411

Dispone además esta norma en su artículo 2, que las explotaciones de materiales de construcción, clasificadas como de pequeña minería, sólo requerirán de una licencia especial. La solicitud de esta licencia se haría en un formulario simplificado, y cubrirá un área máxima de 10 hectáreas, debiendo agregarse además, el proyecto de trabajos e inversiones.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la licencia especial de explotación tiene por objeto la explotación de minerales en los términos del artículo 15 y 17 del Decreto 2655 de 1988, se enmarca en la definición y naturaleza del título minero.

3. ¿En qué se diferencia la licencia especial para materiales de construcción contenida en el artículo 111 del Decreto 2655 de 1988 de la licencia de explotación prevista en los artículos 16 y 45 del Decreto 2655 de 1988?

El artículo 24 del Decreto 2655 de 1988, señala que la licencia de exploración confiere a una persona el derecho exclusivo a realizar dentro de una zona determinada, trabajos dirigidos a establecer la existencia de depósitos y yacimientos de minerales y sus reservas, en calidad y cantidad comercialmente explotables.

Por su parte, el artículo 45 dispone que el titular de una licencia de exploración que haya dado cumplimiento a sus obligaciones y cuyo proyecto sea clasificado como de pequeña minería, tendrá derecho a convertir su título en licencia de explotación⁴

De las normas descritas se extrae que en ellas no se hace distinción frente a la clase de minerales que tiene por objeto la licencia de explotación allí consagrada.

Ahora bien, el artículo 111 del Decreto 2655 de 1988, señala que la explotación de materiales de construcción por cantera o arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación, en proyectos de pequeña minería, se podrá adelantar mediante licencia especial de explotación.

Conforme con lo descrito, la diferencia de estas dos licencias radica en el mineral objeto de explotación, pues si bien las dos se otorgan para proyectos clasificados como pequeña minería, mientras que la licencia de explotación consagrada en el artículo 45 del Decreto 2655 de 1988 se otorga para la explotación de cualquier clase de minerales yacentes en el

⁴ Ver artículo 44 y 45 del Decreto 2655 de 1988.



Radicado ANM No: 20191200272411

suelo o el subsuelo, la licencia contemplada en el artículo 111 se otorga únicamente para la explotación de materiales de construcción.

4. ¿Tienen las licencias especiales de explotación para materiales de construcción la posibilidad de ser prorrogadas?

En relación con la posibilidad de prorrogar este tipo de licencias, el artículo 9 del Decreto 2462 de 1989 dispuso:

Artículo 9º. La Licencia especial para explotar materiales de construcción se otorgará por el término de cinco (5) años y podrá renovarse, por períodos iguales si así lo solicita el beneficiario con dos (2) meses de anticipación y se somete a los requisitos y condiciones que rijan al tiempo de la renovación. (resaltado fuera de texto)

De acuerdo con la norma antes transcrita, este tipo de licencias cuentan con la posibilidad de ser prorrogadas, para ello sería necesario que el beneficiario lo solicitara dos (2) meses antes del vencimiento del plazo por el cual fueron otorgadas.

5. ¿Pueden las licencias especiales de explotación de materiales de construcción ser reclasificadas en los términos del artículo 40 del decreto 2655 de 1988?, si la respuesta es afirmativa ¿cuál es el procedimiento? Y ¿cuál el efecto de la reclasificación?

En relación con la reclasificación del proyecto minero, el artículo 40 del Decreto 2655 de 1988 dispuso:

Artículo 40. Clasificación definitiva. El Ministerio, con fundamento en el Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajos e Inversiones, dará la clasificación definitiva del proyecto como de pequeña, mediana o gran minería, sin perjuicio de la obligación del interesado de actualizar los datos del mencionado programa cada cinco años durante la explotación y de la reclasificación que hiciere el Ministerio con base en la información actualizada. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, como quiera las licencias especiales de explotación de materiales de construcción se otorgaban para proyectos de pequeña minería y en áreas máximas de 10 hectáreas, cuando quiera que como consecuencia de la actualización de datos del PTI durante la etapa de explotación se demostrare que el proyecto, por sus características no



Radicado ANM No: 20191200272411

está catalogado como de pequeña minería en atención al volumen máximo de explotación, podrá ser reclasificado, caso en el cual deberá atender los requisitos señalados para el tipo especial de explotación de que se trate, si es de mediana o gran minería.

6. ¿Cuál es el término máximo por el cual se pueden prorrogar las licencias especiales de explotación para materiales de construcción previstas en el Decreto 2655 de 1988?

Tal como se mencionó en la respuesta al numeral 4, el artículo 9 del Decreto 2462 de 1989 dispuso que las licencias especiales de explotación de materiales de construcción se otorgaban por el término de 5 años, los cuales podían ser prorrogados por periodos iguales, sin que se estableciera un límite máximo para ello.

7. ¿Cuál es la finalidad de las licencias especiales de explotación otorgadas para la explotación de materiales de construcción? ¿cuál fue la justificación específica para este tipo de licencias?

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2655 de 1988 y el Decreto 2462 de 1989, la finalidad de este tipo de licencias fue simplificar la explotación de materiales de construcción en proyectos de pequeña minería, para lo cual se establecieron requisitos y condiciones particulares, diferentes de los exigidos para el otorgamiento de los demás títulos mineros.

8. ¿Cuál es la finalidad del término de dos meses que prevé la norma para la solicitud de prórroga de las licencias especiales de explotación?

El establecimiento del término de dos meses para solicitar la prórroga de este tipo de licencias, no tiene una finalidad específica diferente a la de establecer un requisito para su otorgamiento con el fin de que el beneficiario de la licencia dé aviso a la Autoridad Minera con la debida antelación, de su deseo de prorrogar el tiempo por el cual fue otorgada la licencia, so pena de que una vez cumplidos los 5 años por los cuales fue otorgada, esta se dé por terminada.

9. ¿El término de dos meses que prevé la norma para la solicitud de prórroga de las licencias especiales de explotación surge de una norma de carácter procedimental o sustantiva?

J



Radicado ANM No: 20191200272411

Con el ánimo de atender este interrogante, es importante indicar que las normas sustanciales son aquellas que contemplan los derechos y deberes de los sujetos, es decir, que confieren derechos a las personas, declaran, constituyen, extinguen o modifican obligaciones, son las que se encuentran consagradas por ejemplo en los códigos civil, penal, tributario y de minas, mientras que las normas procesales, son aquellas que regulan el procedimiento para hacer efectivas las primeras.

En ese sentido, la norma que consagra el término de dos meses para solicitar la prórroga de la licencia especial para explotar materiales de construcción, es carácter sustancial pues determina la posibilidad de prorrogar su derecho a explotar dentro de un plazo determinado.

10. El artículo 14 de la Ley 685 de 2001, establece que, a partir de la entrada en vigencia del 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, pero lo dispuesto en el artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre las áreas de aporte, vigentes al entrar a regir ese Código.

¿Puede en consecuencia inferirse de la lectura del citado artículo que las licencias especiales de explotación previstas en el artículo 111 del Decreto 2655 de 1988 y reglamentada por el Decreto 2462 de 1989, no han quedado salvas, y en consecuencia, no podrán coexistir con los contratos de concesión minera que prevé la Ley 685 de 2001, en tanto no se hace referencia expresa a las licencias especiales de explotación en el referido artículo?

Si bien el artículo 14 de la Ley 685 de 2001 de manera expresa no hace referencia a las licencias especiales de explotación de materiales de construcción, cuando se indica que quedan 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 quedarían a salvo, se entiende que allí se encuentran incluidas las licencias especiales para la explotación de materiales de construcción que se encontraren perfeccionadas al momento de la entrada en vigencia de la referida ley, pues consagran derechos en cabeza de sus beneficiarios para este tipo particular de explotación de minerales.



Radicado ANM No: 20191200272411

Por su parte, el artículo 348 de la referida ley dispone:

Artículo 348. Títulos anteriores. El presente Código no afecta la validez de los títulos mineros mencionados en el artículo 14 del mismo. Tampoco convalida ninguna extinción o caducidad del derecho emanado de títulos de propiedad privada o de minas adjudicadas, por causales establecidas en leyes anteriores, ni revive o amplía ningún término señalado en éstas para que operen dichas causales.

Aunado a lo anterior, el artículo 350 establece que las condiciones, términos y obligaciones consagrados en las leyes anteriores para los beneficiarios de títulos mineros perfeccionados o consolidados, serán cumplidos conforme a dichas leyes.

11. Si el titular de una licencia especial de explotación ha solicitado la prórroga de su licencia, ¿puede acogerse al derecho de preferencia previsto en el parágrafo primero del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015?

Sobre el derecho de preferencia consagrado en el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció mediante concepto con radicado 20181200268071 del 13 de noviembre de 2018. Al respecto, señaló que la referida norma prevé la posibilidad de que los beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de este título minero ejerzan el derecho de preferencia para obtener nuevamente el área objeto del respectivo título minero mediante contrato de concesión, para lo cual la Autoridad Minera deberá hacer el análisis costo – beneficio, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 53. PRÓRROGAS DE CONCESIONES MINERAS. (...)

En caso de solicitarse por parte de un titular minero la prórroga de un contrato de concesión, podrá exigirse por la Autoridad Minera Nacional nuevas condiciones frente a los contratos y pactar contraprestaciones adicionales a las regalías.

PARÁGRAFO 1o. Los beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de este título minero y los beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería celebrados en áreas de aporte, tendrán derecho de preferencia para obtener nuevamente el área objeto del respectivo título minero mediante contrato de concesión en los términos y condiciones establecidos en el inciso 2o de este artículo. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto por la ley para las zonas de exclusión.

Lo anterior siempre y cuando acredite estar al día con todas sus obligaciones y



Radicado ANM No: 20191200272411

alleguen los estudios técnicos que fundamenten la viabilidad de continuar con las actividades de explotación.

(...)

En ese sentido, para efectos de ejercer el derecho de preferencia de los títulos mineros, tales como las licencias especiales de explotación, se deberá cumplir con los presupuestos normativos previstos en el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1975 de 2016⁵, a saber:

1. Haber optado por la prórroga del título minero, para el presente caso, la licencia especial de explotación.
2. Acreditar encontrarse al día con todas las obligaciones derivadas del título minero.
3. Allegar los estudios técnicos que fundamenten la viabilidad de continuar con las actividades de explotación.
4. No encontrarse el título en zonas excluidas de la minería.
5. Que la Autoridad Minera Nacional haya hecho la evaluación del análisis de costo – beneficio, teniendo en cuenta la clasificación de la minería (artículo 2.2.5.2.2.11 del Decreto 1975 de 2016)

Así las cosas, los titulares de licencias especiales de explotación que hayan solicitado su prórroga, podrán ejercer el derecho de preferencia para obtener nuevamente el área objeto de la licencia, mediante contrato de concesión en los términos y condiciones previstos en la norma.

12. ¿Si el titular de una licencia especial de explotación solicita extemporáneamente la prórroga del periodo de su licencia, y a pesar de que su término de duración ha expirado, no se ha declarado su terminación y se encuentra anotada en el Registro Minero Nacional, ¿puede acogerse al derecho de preferencia previsto en el párrafo primero del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015?

La condición establecida por el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 para optar por el derecho de preferencia, es que se haya solicitado la prórroga del título minero, para ello, ésta debe solicitarse dentro del plazo establecido por la norma, esto es para el caso que nos ocupa, con dos meses de anticipación a la fecha de terminación de la licencia. Es decir que si no se

⁵ Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con integración de áreas y prórrogas de contrato de concesión.



Radicado ANM No: 20191200272411

solicita la prórroga o esta se presenta fuera del término establecido para el efecto, no se podrá hacer uso del derecho de preferencia.

- 13. ¿Si el titular de una licencia especial de explotación solicita extemporáneamente la prórroga del periodo de su licencia, esto es menos de dos meses de (sic) antes de su terminación, debe la Autoridad Minera proceder a negar necesariamente la solicitud de prórroga, o le es dado en condición de administradora del recurso minero y a la luz de lo dispuesto en el artículo 340 del Decreto 2655 de 1988 (sic) y 258 de la Ley 685 de 2001, resolver favorablemente la solicitud de prórroga de la Licencia Especial de Explotación, prefiriendo respetar la condición de los pequeños mineros a quienes incluso hoy la Ley del Plan Nacional de Desarrollo protege?**

Tal como se ha explicado en líneas anteriores, la solicitud de prórroga de las licencias especiales de explotación debe hacerse dos meses antes del vencimiento del término para el cual fueron otorgadas, en ese sentido si la solicitud se presenta fuera del plazo establecido, no habrá lugar a tramitarse por incumplimiento del requisito exigido en la norma para su configuración.

- 14. ¿Cuál es el fundamento legal de la aplicación del artículo 75 y 76 del Decreto 2655 de 1988 a las licencias especiales de explotación?**

Como quiera que las licencias especiales de explotación de materiales de construcción, de conformidad con lo previsto en los artículos 16 y 17 del Decreto 2655 de 1988, son consideradas títulos mineros, le son aplicables las normas contempladas en el referido decreto, que se refieren a las sanciones, multas y cancelación de las licencias.

- 15. ¿Existe algún fundamento legal para que el beneficiario de una licencia de explotación no pueda acogerse al derecho de preferencia previsto en el párrafo primero de la Ley 1753 de 2015?**

De acuerdo con lo señalado en la respuesta al numeral 11, para que el beneficiario de una licencia especial de explotación se pueda acoger al derecho de preferencia, es necesario que cumpla con los requisitos exigidos por la norma, es decir que si no cumple con lo que allí se encuentra señalado no podrá hacer uso de esta prerrogativa.

- 16. La redacción del párrafo primero del artículo 53 de la Ley 1753 del 2015, ¿excluye las licencias especiales de explotación?**



Radicado ANM No: 20191200272411

En concordancia con lo expresado líneas atrás, el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 no excluye las licencias especiales de explotación.

17. ¿Cuál es el alcance del artículo 340 del Decreto 2655 de 1988 (sic), en el que se establece que "La entidad o funcionario que debe conocer de los negocios de minas, deberá considerar que las normas, actuaciones y ritualidades de procedimiento o trámite, no tienen otro fin que el de hacer efectivos, en forma eficaz y oportuna, el reconocimiento y garantía del derecho sustantivo de los interesados o de terceros intervinientes"

Sea lo primero señalar que el Decreto 2655 de 1988 termina su articulado con el número 326, sin embargo, de acuerdo con el texto transcrito se entiende que está haciendo referencia al artículo 304 que se encuentra en el capítulo correspondiente a las normas de procedimiento.

Este artículo dispone que las normas, actuaciones y ritualidades de procedimiento o trámite tienen como finalidad hacer efectivos, de manera eficaz y oportuna el reconocimiento y garantía del derecho sustantivo de los interesados o terceros intervinientes, es decir que en todas las actuaciones adelantadas por la Autoridad Minera en relación con asuntos mineros, se deberá procurar la garantía de los derechos de los beneficiarios de los títulos, claro está, en los estrictos términos y condiciones regulados en la ley.

18. ¿Cuál es el derecho sustantivo que le garantiza el Estado a los beneficiarios de las licencias especiales de explotación como interesados?

El derecho de los beneficiarios de este tipo de licencias, se refiere a la prerrogativa de explotar minerales de propiedad del Estado, esto es, materiales de construcción, en los términos establecidos en el Decreto 2655 de 1988 y el Decreto 2462 de 1989.

19. ¿Cuál es la postura del actual Gobierno frente a la pequeña minería?

De acuerdo con el oficio enviado a esta Agencia por el Ministerio de Minas y Energía, con radicado 20195500897712 del 30 de agosto de 2019, a través del cual remite su solicitud de consulta, la respuesta a este interrogante, de conformidad con las funciones y competencias



Radicado ANM No: 20191200272411

legalmente asignadas, será atendida por esa entidad.

En los anteriores términos esperamos haber atendido sus inquietudes.

Atentamente,


Juan Antonio Araujo Armero
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: "0".

Copia: "No aplica".

Elaboró: Susan Buitrago M. – contratista OAJ".

Revisó: "No aplica".

Fecha de elaboración: 11/10/2019

Número de radicado que responde: 20195500889272.

Tipo de respuesta: "Total"

Archivado en: Conceptos 2019.