

**PERSPECTIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN MINERA EN COLOMBIA,  
CON ÉNFASIS EN LA LEY 1382 DE 2010**

**LUISA FERNANDA CALDERÓN ESPAÑA**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLIN  
2010**

**PERSPECTIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN MINERA EN COLOMBIA,  
CON ÉNFASIS EN LA LEY 1382 DE 2010**

**LUISA FERNANDA CALDERÓN ESPAÑA**

**Trabajo de grado para optar  
al título de Abogada**

**Asesor:  
Juan David Chavarriaga Gómez**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLIN  
2010**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Medellín, octubre de 2010

## CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>13</b>
<b>1. ANTECEDENTES NORMATIVOS</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 PRIMERAS NORMAS SOBRE MINAS</b> .....	<b>14</b>
1.1.1 Orígenes del derecho minero .....	14
1.1.2 Leyes de la Colonia .....	14
1.1.3 Legislación nacional .....	15
<b>1.2 CÓDIGO DE MINAS DE ANTIOQUIA</b> .....	<b>17</b>
1.2.1 Origen político.....	17
1.2.2 Procedimiento para obtener la posesión de la mina .....	19
1.2.3 Título minero.....	21
1.2.4 Autoridades.....	23
1.2.5 Entorno económico.....	23
1.2.6 Aspectos centrales del Código de Minas de Antioquia.....	26
<b>1.3 DECRETO 1275 DE 1970. POR EL CUAL SE REGLAMENTÓ LA LEY 60 DE 1967 Y 20 DE 1969</b> .....	<b>29</b>
1.3.1 Origen político.....	29
1.3.2 Procedimiento.....	34
1.3.3 Título minero.....	41
1.3.4 Contraprestaciones económicas.....	52
1.3.5 .Autoridades.....	53
1.3.6 Entorno económico.....	56
1.3.7 Aspectos centrales de la Ley20 de 1969 y el Decreto 1275 de 1970....	61
<b>1.4 DECRETO 2655 DE 1988</b> .....	<b>65</b>
1.4.1 Origen político.....	65
1.4.2 Procedimiento.....	70
1.4.3 Título minero.....	71

1.4.4 Contraprestaciones económicas.....	85
1.4.5 Autoridades.....	87
1.4.6 Novedades.....	89
1.4.7 Entorno económico.....	103
1.4.8 Aspectos centrales del Decreto 2655 de 1988 .....	105
<b>2. LEY685 DE 2001 .....</b>	<b>110</b>
2.1 Origen político .....	110
2.2 Procedimiento .....	112
2.3 Título minero .....	124
2.4 Contraprestaciones económicas .....	132
2.5 Autoridades .....	134
2.6 Aspectos ambientales .....	135
2.7 Registro minero nacional .....	142
2.8 Barequeo.....	143
2.9 Novedades.....	144
2.10 Entorno económico .....	151
2.11 Aspectos centrales de la Ley 685 de 2001 .....	160
<b>3. LEY1382 DE 2010 POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY685 DE 2001 .....</b>	<b>162</b>
3.1 Origen político .....	162
3.2 Procedimiento .....	165
3.3 Título minero .....	173
3.4 Contraprestaciones económicas .....	175
3.5 Aspecto ambiental.....	176
3.6 Autorización temporal.....	177
3.7 Legalización de la actividad de explotación.....	179
3.8 Barequeo.....	182
3.9 Operaciones conjuntas.....	183
3.10 Novedades.....	184
3.11 Entorno económico.....	186
3.12 Aspectos centrales ley 1382 de 2010.....	191

<b>4. UNA VISIÓN A LA REFORMA DEL CÓDIGO DE MINAS DE 2010.....</b>	<b>194</b>
4.1 Posible inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010 .....	194
4.2 Inseguridad jurídica para el concesionario y desestimulo a la creciente inversión extranjera .....	203
4.3 La ley modificatoria y el plan de gobierno del actual presidente de la república, doctor juan manuel santos calderón .....	210
4.4 Aspectos procesales .....	213
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>217</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>219</b>

## RESUMEN

La Constitución Política de 1886 estableció la propiedad estatal sobre el subsuelo, sin desconocer los derechos concedidos bajo la vigencia de las legislaciones anteriores. A partir de ese momento el Estado se convierte en la Autoridad Minera por excelencia, potestad que mantiene hasta nuestros días. El Estado es quien otorga los títulos, fiscaliza el desarrollo de la actividad minera y es sujeto activo de las contribuciones económicas que tal actividad causa.

La legislación minera colombiana se ha desarrollado dentro del marco de tres constituciones nacionales y ha sido plasmada en cuatro Códigos o compilaciones de normas mineras, de las cuales está vigente actualmente la Ley 685 de 2001 modificada por la Ley 1382 de 2010. Cada uno de los Códigos es el fruto de una evolución y desarrollo de la realidad minera del País, de las legislaciones y experiencias vividas por los Países vecinos reconocidos internacionalmente como Países mineros como son Chile, Perú y México. Sin embargo es importante señalar que todos los Códigos Mineros Colombianos no han representado avances sobre el tema, porque como se explica en el trabajo, la Ley 1382 de 2010 en términos generales significa un retroceso frente a la legislación que modificó, pues la Ley 685 de 2001 es una normatividad vanguardista que intentó ponerse a la par de las demás legislaciones mineras del continente, en tanto su fin primordial era asegurar la estabilidad jurídica mediante la eliminación del componente subjetivo en el proceso de contratación y mediante la consagración de una amplia duración para los títulos mineros, con el fin de obtener un aumento de la inversión tanto extranjera como nacional, en el sector.

En un comienzo la actividad minera no tuvo un componente ambiental claro, pues tuvo que esperar hasta la expedición de la Ley 20 de 1969, para que esta actividad empezara a tener en cuenta tan importante tema, y fue finalmente el Decreto 2655

de 1988, él que le otorgó un carácter preponderante. Sin embargo la Autoridad Minera era también la competente en el tema ambiental, hasta la expedición de la Ley 99 de 1994, por medio de la cual se creó el Ministerio de Ambiente y las Autoridades Ambientales. A partir de la entrada en vigencia de la misma, el tema ambiental del proceso minero quedó a cargo de las autoridades ambientales, por esta razón, actualmente quien desee desarrollar una actividad minera debe contar con dos autorizaciones una minera y otra ambiental.

## JUSTIFICACIÓN

Este trabajo tiene el fin de dar a conocer la normatividad jurídica minera que ha regulado y regula una actividad económica tan importante. La minería es uno de los sectores que más jalona la Economía Colombiana y, por ende, se constituye como uno de los factores clave para el crecimiento y desarrollo de la Nación. Para comprobar la influencia que puede ejercer esta actividad en la economía de un País, podemos recurrir a las experiencias vividas por Países suramericanos, que han sido reconocidos a nivel internacional como Países mineros, este es el caso del Perú y Chile, los cuales han logrado tasas sostenidas de crecimiento anual de 7% y 8% respectivamente, durante los últimos años, y su renglón minero ocupa alrededor del 50% de las exportaciones totales<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar que en Colombia hemos tenido un gran avance, pues este sector a partir del año 2000 ha registrado un dinamismo importante, lo que se ha traducido en tasas superiores de crecimiento por encima de las presentadas por otros sectores, reconocidos como tradicionales, de la economía colombiana como son: La manufactura, la energía y la agricultura entre otros. Sin embargo, debo señalar que no es una coincidencia que esto haya sucedido una vez se expidió el Código de Minas de 2001, Ley que puso a la par la normatividad minera colombiana, con la de los demás Países mineros latinoamericanos (Perú, Chile y México), aunque debemos tener en cuenta que el País se demoró diez años más para realizar este cambio en su normatividad respecto de los demás Países mineros del continente.

A pesar de la importancia de ese sector en la economía colombiana, paradójicamente hay gran desconocimiento sobre su componente normativo, pues

---

<sup>1</sup> CÁRDENAS, Mauricio y REINA, Mauricio. La Minería en Colombia: Impacto socioeconómico y Fiscal. Cuadernos Fedesarrollo Nro. 25, 2008

en el País hay muy pocos abogados que se han interesado en el estudio del tema. Esta circunstancia es un punto negativo para el sector, por cuanto es una actividad que tiene, y va a seguir teniendo, un papel protagónico durante los años venideros, porque así lo demuestra la coyuntura económica y política. Así lo prevé, por ejemplo, el Plan de Gobierno del actual Presidente de la República Doctor Juan Manuel Santos Calderón, el cual señala que la economía nacional la van a impulsar cinco locomotoras, una de las cuales es la minería, sector que según el Documento es el más dinámico.

No obstante la importancia que la minería ha adquirido durante la última década en el País, es importante destacar que Colombia ha sido minera desde siempre y prueba de ello es la conocida Leyenda del Dorado y que los departamentos ubicados en la Cordillera de Los Andes han sido quienes han centrado sus economías locales en esta actividad, pues es en este lugar donde reposan grandes yacimientos de minerales. Por ello es válido afirmar que no es gratuito que la primera legislación sobre minas adoptada para la República fue el Código de Minas de Antioquia (punto de partida del contenido de este trabajo), pues él, en ese entonces Estado y ahora Departamento de Antioquia, siempre ha sido uno de los más ricos en minerales metálicos como el oro, no metálicos como el carbón y en materiales de construcción como caolín y arena entre otros. Sin embargo esta actitud de avanzada frente a la legislación minera se fue perdiendo en el Departamento con el paso del tiempo, pues en la actualidad son pocos los abogados antioqueños que se dedican al tema, pues éste parece haber quedado reservado en mayor medida para las oficinas de abogados de la Capital.

Por lo tanto, este trabajo busca retomar el interés que tenían nuestros coterráneos de finales de 1800 y principios de 1900 sobre la materia, teniendo en cuenta que éste no es un tema anacrónico, sino que juega un papel determinante en el desarrollo del País, a medida que avanza la tecnología y se abren las fronteras para que firmas internacionales vengan a explorar el subsuelo colombiano, al igual

que las grandes empresas mineras nacionales y el INGEOMINAS, pues éstos últimos han encontrado que Colombia posee un enorme potencial minero que aún se encuentra sub-explorado y sub-explotado, primordialmente en minerales de gran importancia por su proyección internacional como son el carbón, el níquel y los metales preciosos; hallaron, además, que esta actividad no solo desde la gran sino también desde la mediana minería, exhibe un gran potencial para convertirse en una gran fuente de ingresos y de empleo para el País.

Frente a las buenas perspectivas que tiene el sector minero en Colombia debemos señalar que éste cuenta con grandes enemigos entre los cuales están algunos ambientalistas extremos, que venden la errada idea que toda actividad minera es destructora del medio ambiente, en tanto acaba con las reservas de recursos naturales tales como las fuentes hídricas (paramos). Esta afirmación no siempre es acertada, pues si bien es cierto que la minería puede causar grandes impactos ambientales, también es muy cierto que éstos pueden ser mitigados, siempre que se practique esta actividad económica. De forma responsable. Por eso es necesario que el País cuente con una normatividad eficiente sobre la materia, y con autoridades competentes que puedan ejercer control sobre la minería ilegal, que finalmente es la que más daño puede causar al medio ambiente, dado que ésta se hace sin control y sin criterios de desarrollo sostenible. Es paradójico pero en Colombia la pequeña minería ilegal tiene mayor potencial para afectar negativamente el medio ambiente.

Se puede afirmar que en ocasiones los argumentos que exponen los ambientalistas extremos sobre las consecuencias negativas de la minería, desinforman, pues la prueba fehaciente de que esto no siempre es así, es la realidad de Países como Chile que cuentan con grandes reservas forestales, así como con políticas y normatividad tendiente a proteger el medio ambiente y cuya economía depende en gran medida de la minería en tanto representa, como ya se dijo, el 50% de sus exportaciones.

Es por todas estas razones que realizo este trabajo, porque estoy convencida de que gran parte del desarrollo futuro del País está supeditado al crecimiento de este sector, el cual requiere de grandes inversiones y en esa medida, si lo queremos conseguir debemos contar con una legislación atractiva, como la tienen los casos exitosos del continente como son Chile y Perú, quienes finalmente también, son nuestros principales competidores para obtener dicha inversión, porque finalmente la inversión es una, y ésta se va a quedar en el lugar donde estén las condiciones más propicias para ella y de acuerdo con los cambios introducidos por la reciente reforma a la legislación minera del País (Ley 1382 de 2010), Colombia no lo es.

Luego de analizada la legislación colombiana y un poco de la comparada, así como los entornos económicos vigentes al momento de las reformas de los mismos, me queda una duda: ¿Por qué Colombia, como se demuestra con su nueva reforma minera, parece que se niega a aprender de las buenas prácticas e insiste en retroceder sobre los avances ya logrados en cuanto a tener una legislación minera atractiva, ágil y moderna?

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo contiene un estudio sobre parte de la normatividad minera colombiana, con un especial énfasis en la última reforma expedida por el Congreso de la República (Ley1382 de 2010), por la cual se modificó y adicionó el actual Código de Minas (Ley685 de 2001).

El mismo se divide en cuatro capítulos. El primero se dedica a estudiar algunos de los antecedentes normativos que estuvieron vigentes en el País; el segundo se ocupa de analizar la Ley681 de 2001; el tercero se enfoca en los cambios introducidos por la Ley1382 de 2010 al Código de Minas (Ley685 de 2001); y por último está el cuarto capítulo, en el cual se hace un estudio de las modificaciones introducidas por la reforma, teniendo en cuentas factores económicos, políticos y de derecho comparado.

Cada una de las normas esta analizada bajo los mismos criterios, es decir, se dedica una parte al estudio del procedimiento, al título minero, y a las autoridades, pero adicionando dos componentes con el fin de enriquecer el estudio de los mismos, como son el origen político y el entorno económico; y como algunos Códigos son bastantes extensos, se agrega al final de cada una de las normatividades un resumen sobre los aspectos centrales consagrados por el mismo.

Al final se expresan unas conclusiones que son fruto del estudio y análisis de la situación actual, tanto desde la perspectiva normativa como de la política y de la económica.

## 1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

### 1.1 PRIMERAS NORMAS SOBRE MINAS

#### 1.1.1 Orígenes del derecho minero

El derecho minero tiene sus orígenes en el derecho romano, el cual señalaba que las minas pertenecían al propietario del inmueble donde estaban ubicadas, con fundamento en el principio romano que establecía: “*qui dominus est soli dominus est coeli et inferorum*”<sup>2</sup>, esto es, que tanto el suelo como el subsuelo pertenecían a quien fuera dueño del primero: No obstante, los emperadores romanos se atribuyeron un décimo del producto de las minas, cualquiera fuese el lugar donde se encontraran.

#### 1.1.2 Leyes de la Colonia

El derecho español no contó con una legislación uniforme sobre las minas, en tanto que existían diferentes normas sobre la materia que coexistían. Unas que prohibían explotar cualquier metal porque estos pertenecían al Rey; y otras, que permitían a las personas buscar y cavar en sus tierras las minas de metales y de piedras preciosas y en las ajenas, con permiso del propietario, pero siempre se fijaba la condición de entregar las dos terceras partes del producto al Estado, disposiciones estas que están consagradas en la Novísima Recopilación, Leyes 1era, 2da y 3ra título XVIII, Libro IX<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> “Quien domina el suelo, domina desde el cielo hasta el infierno”

<sup>3</sup> SARRIA, Eustorgio y SARRIA BARRAGÁN, Mauricio. *Derecho de minas, Régimen Jurídico del Subsuelo*. Cuarta Edición, Publicaciones Universidad de Caldas

Durante la Colonia existieron unas normas especiales para América, las cuales se conocen como la Recopilación de Indias. Sus libros IV y VIII se referían explícitamente al derecho de minas al consagrar como principios que toda persona, fuera española o india, con excepción de los extranjeros, podía explotar todas las minas que encontrara, sin ningún impedimento, con la condición de pagar el impuesto real respectivo y de observar las leyes generales y ordenanzas de cada provincia confirmadas por el Rey. Se permitía además, denunciar las minas que no se beneficiaran durante cuatro meses, las cuales debían adjudicarse al denunciante para que las explotara.

La legislación española permaneció vigente aún después de la independencia, pues solo hasta 1823 se expidió la primera norma minera nacional, la cual autorizaba al poder ejecutivo para dar en arrendamiento las minas pertenecientes en propiedad a la República, y estableció que para las minas no descubiertas, no se haría novedad alguna.

### **1.1.3 Legislación nacional.**

En 1829, Simón Bolívar aprobó lo que puede considerarse el primer intento de codificación sobre minas expedido por la República, que fue el Decreto titulado "*Reglamento sobre Minas*" en el cual se declaró que la minería había estado abandonada en el País a pesar de que en esa época ya se reconocían los minerales como una de las principales fuentes de riqueza pública. Este Decreto consagraba que correspondía a la República conceder en propiedad o posesión las minas a los ciudadanos que las solicitaran, atendiendo a la normatividad sobre el tema. La Autoridad designada como competente para conceder la propiedad o posesión de las minas, eran los gobernadores de cada provincia, que actuaban como jueces de minas, los cuales debían surtir el proceso consagrado en el Decreto.

En el año de 1858 cambió la organización política de la Nación al establecerse el régimen federal. Hasta dicho año las minas habían pertenecido a la Nación, quien generalmente las cedía a los particulares para su explotación, de acuerdo con las leyes citadas. La nueva Constitución entregó la propiedad de todas las minas a los Estados, con excepción de las minas de esmeraldas y de sal gema, estuvieran o no en tierras baldías, que se reservó la Confederación de modo expreso.

En 1863 se expidió una nueva Constitución, la de los Estados Unidos de Colombia, que mantuvo en principio la regulación que consagró la Constitución de 1858 en el tema de minas, pues sólo asumió como bienes de los Estados Unidos de Colombia los que habían pertenecido a la Confederación<sup>4</sup>. Además le concedió a los Estados Soberanos la facultad para dictar normas sobre aquellas minas que no se reservó la Nación. Por lo anterior, cada Estado expidió su propia legislación minera las que, simultáneamente, coexistieron con la legislación de la Unión que regía solo para las minas de esmeralda y sal gema.

---

<sup>4</sup> Artículo 30, Constitución Federal de 1863

## 1.2 CÓDIGO DE MINAS DE ANTIOQUIA

### 1.2.1 Origen político

**1.2.1.1 Bajo el estado federal.** El Código de Minas de Antioquia se expide durante la vigencia de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, autorizado por los artículos 30 y 16.

El Código fue proclamado por la Ley 127 de 1867. Consagró que las minas existentes en el territorio del Estado pertenecían: 1. A la Nación, las de esmeraldas y sal gema. 2. Al Estado, las de oro, plata, platina y cobre. 3. Al dueño del terreno, todas las demás de cualquier clase que fuesen.

El artículo cuarto<sup>5</sup> del Código estableció que el Estado podía ceder las minas en posesión y propiedad a nacionales o extranjeros, y consagró dos formas para otorgar la propiedad sobre las minas, señalando en primer lugar la adjudicación que de ellas hiciera el poder ejecutivo, quien de una vez debía expedir el correspondiente título; y en segundo lugar, por cualquiera de los otros medios traslativos del dominio, siempre que al enajenante original se le hubiera expedido el correspondiente título.

**1.2.1.2 Bajo el estado unitario. Ley 38 de 1887 “Por la cual se adoptó el Código de Minas para la Nación”.** En el año 1886 el País se organizó como Estado Unitario, con la Constitución Nacional del mismo año, que recobró el dominio de todas las minas.

---

<sup>5</sup> Artículo cuarto, Ley 127 de 1867, El dominio o propiedad de las minas se adquiere por uno de los medios siguientes: 1° Por adjudicación que de ellas haga el Poder Ejecutivo, conforme a la presente ley, expidiendo el correspondiente título en legal forma y 2° Por cualquiera de los otros medios traslativos de dominio, conforme a las leyes comunes, siempre que al primitivo enajenante se le hubiere expedido el correspondiente título o que este se obtenga conforme a las disposiciones del capítulo 7° de esta Ley.

La Constitución Nacional en su artículo 202 dispuso:

“Pertenece a la República de Colombia: (...) Los baldíos, **minas** y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización. ... 3. Las **minas** de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”. (Subrayado fuera de texto)

La recuperación de las minas por parte de la Nación se determinó sin perjuicio de los derechos otorgados a terceros por leyes anteriores, de tal suerte que las minas no descubiertas o no explotadas, subsistieran como una riqueza yacente que pertenecía a la Nación, pudiendo ésta adjudicarlas a terceros que las descubrieran para que las explotaran, ratificando así lo consagrado en el Decreto expedido por el Libertador en 1829 en los albores de la independencia, dándole por fin a dicho precepto la categoría de principio constitucional.

Reorganizado el País en un Estado Unitario se hizo necesario adoptar códigos nacionales que debían estar en armonía con los preceptos de la nueva Constitución Política. Fue así como para el tema de minas se adoptó el Código de Minas del extinguido Estado de Antioquia mediante la Ley 38 de 1887; sin embargo este Código tuvo que ser reformado, aclarado y adicionado para ponerlo en concordancia con el nuevo régimen constitucional, especialmente con lo dispuesto por el artículo 202, en relación con la propiedad de las minas ubicadas en todo el territorio nacional.

Como ya se dijo, la Ley 38 de 1887, en su artículo primero, adoptó el Código de Minas del extinguido Estado de Antioquia, con algunas de las leyes que lo adicionaban y reformaban.

Esta Ley estableció en su artículo quinto:

“En donde quiera que la propiedad de las minas hubiere sido del propietario del suelo, hasta el día siete de septiembre de mil ochocientos ochenta y seis, en que empezó a regir la Constitución, cada uno de esos propietarios tendrá por un año que se contará desde la fecha de esta ley, un derecho preferente al de cualquiera otro individuo para buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad. Pasado un año, las minas que hubiere dentro de esas heredades serán denunciabiles por cualquiera, como pueden serlo todas las demás conforme a la ley, (...)”.

De la interpretación de este precepto se concluye que la regla general consagrada en la normatividad era que no existía derecho de preferencia para obtener títulos sobre las minas. Consagró, sin embargo, una excepción para los propietarios de tierras con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Nacional de 1886, por un tiempo limitado, todo esto con el ánimo de respetar los derechos otorgados por el numeral tercero del artículo primero del Código de Minas del Estado Soberano de Antioquia.

## **1.2.2 Procedimiento para obtener la posesión de la mina**

**1.2.2.1 Denuncio de la mina.** El descubridor de una mina que quisiera adquirirla, debía denunciarla, dentro de los noventa días siguientes al descubrimiento, mediante escrito. Ante la posibilidad de que varias personas se reputaran como descubridoras de la misma mina, el artículo sexto del Código de Minas dirimió el conflicto al definir que se entendía por primer descubridor a la persona que primero diera aviso de la existencia de la mina. Para tal efecto se dispuso que el jefe municipal llevara un libro para anotar los avisos que se le dieran<sup>6</sup>.

La fecha de la partida respectiva en la anotación del libro mencionado debía ser la fecha del descubrimiento de la mina y serviría de punto de partida para hacer

---

<sup>6</sup> Artículo 9, Código de Minas de Antioquia

efectivos los derechos que se adquirirían por razón de tal descubrimiento<sup>7</sup>. Sin embargo, el hecho de realizarse tal diligencia no significaba que se hubiere adquirido derecho alguno, pues primero se debía agotar el procedimiento<sup>8</sup>.

**1.2.2.2 Entrega de la posesión de la mina.** Una vez radicado el escrito de denuncia y hecha la anotación en el libro respectivo, el poder ejecutivo mandaba mediante providencia dar la posesión de la mina al denunciante. En la misma providencia se designaba el empleado comisionado para dar la posesión, el cual debía ser del municipio donde estaba ubicada la mina; dicho funcionario debía recibir del ejecutivo un cartel en el cual se anunciaba que se iba a dar posesión de la misma y se la delimitaba con claridad. Si dicha remisión se hiciera por conducto del denunciante, éste debía entregar el pliego al comisionado, a más tardar dentro del término de la distancia y 20 días más. Si así no lo hiciera se consideraba insubsistente el denuncia, así como las demás diligencias que se hubiesen practicado en virtud de él.

El comisionado debía ubicar en un lugar público el cartel en el cual se anunciaba que se iba a dar la posesión de la mina. Este cartel permanecería fijado por tres semanas consecutivas y debía ser publicado por bando en cada uno de los domingos correspondientes a las tres semanas que debía permanecer fijado.

Concluido el término de fijación del cartel sin oposición alguna, se procedía a dar la posesión de la mina en el punto donde había sido descubierta, previa citación de los poseedores o denunciante de las minas colindantes. En la diligencia de posesión se debía especificar con toda claridad los mojones con que se había marcado el área, para que en todo tiempo pudiera conocerse el punto en que se dio la posesión, y la extensión de la mina entregada, una vez concluida la diligencia se elevaba un acta de posesión.

---

<sup>7</sup> Artículo 12, ibídem

<sup>8</sup> Artículo 13, ibídem

Si el denunciante de la mina no comparecía a pedir posesión de la mina dentro de los 60 días siguientes a aquel en que expiraba el término de fijación del cartel, o a recibirla el día señalada por el funcionario para darla, sin justa causa legalmente comprobada, perdía el derecho a que se le diera tal posesión y la mina quedaba desierta para los efectos de la Ley.

### **1.2.3 Título minero**

El artículo 70 del Código de Minas de Antioquia establecía:

“Se entiende por título el documento que se expide por la Autoridad competente, al denunciante de una mina para que pueda justificar con él que el Estado le ha cedido la posesión y propiedad de dicha mina (...)”

Una vez se otorgaba la posesión de una mina, el funcionario que la hubiere concedido remitía el expediente al poder ejecutivo del departamento para la expedición del título, el cual debía solicitarse dentro de los 60 días siguientes al recibimiento de la posesión. Se entendía que el título se había solicitado, cuando el interesado había pagado los derechos correspondientes.

El Código de Minas estableció que quien al momento de la entrada en vigencia del mismo estuviera explotando una mina, sin contar con título de propiedad de la misma, podía adquirirlo, siempre que se presentara ante el jefe municipal y diera aviso alegando que poseía una mina, en los términos dados por el Código, manifestando que recurría al poder ejecutivo en solicitud del correspondiente título y, a partir de esto, se surtía el mismo trámite que se realizaba para quien denunciaba una mina por primera vez. Pero este denunciante debía cumplir con un requisito adicional, haber tenido una posesión tranquila sobre la mina por un término no menor a cinco años y demostrar que la estaba explotando.

Los títulos expedidos debían publicarse en el periódico oficial, con expresión individualizada de la mina y la extensión que se hubiere concedido, para que llegando a conocimiento de todos, pudieran denunciarse las minas que hubieren quedado libres en aquel paraje. También se debía dar noticia para informar sobre las minas cuyos denunciantes no habían obtenido el título<sup>9</sup>. Los títulos podían ser protocolizados en una notaría.

El Código de Minas establecía que la posesión regular se adquiría por la expedición del título y se conservaba por el pago del impuesto; señalaba que el poseedor no perdía el título mientras no abandonara la mina y las autoridades tenían la obligación de asegurar que el poseedor pudiera mantenerse en ella.

Es importante señalar que el Código no consagró ningún artículo en el que indicara por cuanto tiempo se otorgaba la posesión regular que se materializaba a través del título; por lo tanto podemos afirmar que éstos eran concedidos sin límite de tiempo, quedando a voluntad del poseedor mantenerla o no.

En resumen, el derecho a explotar las minas se obtenía mediante la expedición de un documento otorgado por el poder ejecutivo, con el cual se hacía solemne el hecho jurídico de la posesión; obtenido este título, el denunciante contaba con hasta cinco años para iniciar labores y pagar tributo.

Posteriormente se consagró una excepción. Quedaron exentas del pago del impuesto, las minas que fueron redimidas a perpetuidad. Este beneficio fue otorgado por el Estado Soberano de Antioquia cuando expidió la Ley 292 de 1875, complementaria del Código de Minas de Antioquia, que concedió dicho beneficio previo el pago del impuesto definido en esa Ley, creado con el objeto de solucionar el problema fiscal que enfrentaba el Estado. Cuando el Código de minas de Antioquia se adoptó para la Nación, se restableció dicho beneficio con la

---

<sup>9</sup> Artículo 88, Código de Minas de Antioquia

Ley 59 de 1909, pues en ese momento la Nación enfrentó un profundo déficit fiscal, viéndose obligada a dar la oportunidad de redimir las minas a perpetuidad, al “*pagar por duplicado de una vez lo que debieran pagar en veinte años (...)*”. Esto se pudo repetir gracias a que la primera amnistía regía solo para el Estado de Antioquia, mientras que la segunda regía para todo el territorio nacional.

#### **1.2.4 Autoridades**

El Código de Minas de Antioquia adoptado para la Nación expresamente designó como Autoridad competente para otorgar la posesión sobre las minas, a los gobernadores de los departamentos, quienes podían comisionar a los funcionarios administrativos de los municipios donde se ubicara la mina, para que realizaran determinadas etapas del proceso pero solo los gobernadores podían otorgar la resolución por la cual se otorgaba la posesión, la cual debía elevarse a escritura pública.

#### **1.2.5 Entorno económico**

**1.2.5.1 Entorno general.** Para la época de vigencia del Código de Minas de Antioquia la economía nacional estaba constituida básicamente por una agricultura tan rudimentaria como la de la época de la colonia española, localizada en regiones vecinas a las ciudades y poblaciones mayores que contribuían con unos pocos productos de exportación como algodón, tabaco, añil, café y para el consumo nacional se producía arroz, maíz, papa, yuca, plátano, caña de azúcar, hortalizas, muy pocas frutas y otros productos de pan coger, cuyos mercados eran locales, sobre todo por la falta de medios de transporte. El café que venía en ascenso, para esta época se había convertido en el cultivo más importante del País y en el principal producto de las exportaciones nacionales, seguido por el oro. La tecnología agropecuaria era la misma que abandonaron los colonizadores cuando dejaron el País en 1820. La tierra cultivada y la tierra

dedicada al pastoreo posiblemente eran más de un millón pero menos de dos millones de hectáreas<sup>10</sup>.

El ganado además de poco, era criollo, carente de toda mezcla con razas selectas, de muy baja productividad; suministraba la carne y la leche para alimentar a la población de mayores recursos, razón por la cual las principales regiones agropecuarias eran los alrededores de las ciudades y poblaciones con mayor número de habitantes. Había, además, cultivos de alimentos en Cundinamarca, Valle del Cauca, Tolima y Santanderes. No se contaba con acueductos; viajar por el País, sobre todo cuando se trataba de recorrer grandes distancias, era toda una tortura, porque solo los acaudalados se movilizaban a caballo y la gente del común lo hacía a pié.

En los años de la última década del siglo XIX existían dos bancos que aún permanecen, el Banco de Bogotá y el Banco de Colombia, hoy Bancolombia. En las otras capitales<sup>11</sup> operaban pequeños bancos privados. Para esta época ya existían algunas industrias mayores como Cervecería Bavaria; en la población de Caldas (Antioquia) operaba una fábrica de loza, la actual Locería Colombiana y había también fábricas de loza en el Carmen de Viboral; en Medellín había una fábrica de vidrios (la actual Peldar); en Barranquilla y Cartagena funcionaban dos o tres astilleros que construían los vapores que navegaban por el Magdalena y otros ríos.

El País estaba compuesto por fracciones de territorio generalmente distantes unos de otros, la mayoría dependientes y vecinos de una ciudad o población. Los más importantes por su extensión y su actividad económica eran: La Sabana de Bogotá, el Valle de Aburrá, el valle del Cauca desde Cali hasta Cartago, el área que comprendía a Manizales-Pereira-Armenia, la costa caribe desde Santa Marta

---

<sup>10</sup> POVEDA RAMOS, Gabriel. *Historia Económica de Colombia en el Siglo XX*. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2005.

<sup>11</sup> Eran Medellín, Cartagena, Popayán, Tunja, Santa Marta, Bucaramanga, Ibagué

a Barranquilla y Cartagena, las áreas vecinas a Popayán, Ibagué y sus alrededores, y el corredor Vélez-El Socorro-Bucaramanga.

En los últimos años del siglo XIX se presentó un desbarajuste monetario: El Doctor Rafael Núñez había fundado en 1880 el Banco Nacional como banco central del País. La Ley que lo creó le dio al Banco la facultad de emitir papel-moneda para financiar al Gobierno, bajo ciertos parámetros. Sin embargo, los gobiernos de los Doctores Holguín y Caro emitieron papel moneda desafortadamente para cubrir déficits fiscales y suministrar los fondos necesarios para atender los gastos de la guerra civil de 1895. El impacto sobre la economía nacional fue desastroso.

**1.2.5.2 Entorno del sector minero.** Un sector muy importante en la economía del País en el siglo XIX fue la minería y, en especial, la exportación de oro, actividad concentrada en Antioquia, Chocó, Nariño (que hacía parte del Cauca) y Santander. Las grandes empresas mineras eran inglesas y algunas francesas. Únicamente en Antioquia los empresarios nacionales manejaban una porción significativa, más no mayoritaria, de la explotación de oro en su región. La mayor parte de la producción de oro del País procedía de la minas de Antioquia. El oro era uno de los productos que más pesaba en las exportaciones totales de la República<sup>12</sup>.

Los títulos mineros que se otorgaron a la luz del Código de Minas de Antioquia facilitaron el avance de la actividad minera, lo que permitió paulatinamente el impulso de la industria, el comercio, las vías de comunicación y aún la colonización antioqueña. Así mismo el haber acogido esta legislación para toda la República en 1887 representó el incremento de los sectores primarios y secundarios de la economía. A la sazón se consideraba que el estímulo de la minería constituía la mejor forma de lograr el desarrollo económico, lo cual en un

---

<sup>12</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

principio resultó acertado porque la producción minera así lo corroboró cuando mostró su participación en el PIB<sup>13</sup>.

Sin embargo, la declinación de esta etapa de avance minero en beneficio de los nacionales, se generó por las mismas normas que buscaban un desarrollo de la actividad minera basada en el esfuerzo de las personas naturales o de las sociedades ordinarias de minas, pues permitieron que los inversionistas extranjeros se aprovecharan de ellas, cuya principal finalidad fue favorecerse de nuestra riqueza, extrayéndola y exportándola, sin beneficio significativo para el País<sup>14</sup>.

### **1.2.6 Aspectos centrales del Código de Minas de Antioquia**

Los aspectos centrales del Código de Minas de Antioquia son los siguientes:

- La Constitución de 1858, por medio de la cual se estableció el régimen federal. Entregó la propiedad de las minas a los Estados y reservó para la Nación las minas de sal gema y las de esmeraldas. Hasta dicho año todas las minas habían pertenecido a la Nación. La Constitución de Rionegro (1863) mantuvo lo dispuesto por la Constitución de 1858. Durante la vigencia de la Constitución de Rionegro (1863), se expidió en 1867 el Código de Minas del Estado de Antioquia, cuyos aspectos más importantes fueron:
- Disponer que las minas que existían en su territorio pertenecían: 1° a la Nación las de esmeraldas y sal gema. 2° Al Estado de Antioquia las de oro, plata, platino y cobre. 3° Al dueño del terreno, todas las

---

<sup>13</sup> ESCOBAR ISAZA, Hernando. Conferencia pronunciada en el VIII Congreso Nacional de Minería, Santafé de Bogotá D.C., 1989.

<sup>14</sup> ESCOBAR ISAZA, Op, Cit.

demás de cualquier clase que fuesen, no comprendidas en los incisos anteriores.

- Cuando entregó la propiedad de las minas comprendidas en el numeral tercero a los dueños de los terrenos, instauró el sistema de accesión, decisión que fue inconveniente para los intereses de un Estado en formación y contrario al sistema que imperaba en Europa.<sup>15</sup>
- Entregar a los particulares, mediante el sistema de adjudicación, el dominio o propiedad de las minas que pertenecían al Estado de Antioquia, dominio que podía conservar el adjudicatario mientras pagara el impuesto correspondiente y no abandonara la mina.
- Expedir el procedimiento que se debía agotar para denunciar y obtener la adjudicación de una mina.
- Reglamentar los impuestos referentes a las minas que debían pagarse.
- En 1886, se expidió una nueva Constitución Nacional que adoptó el sistema de República Unitaria y a través de su artículo 202 recobró para la Nación las minas cuyo dominio había entregado a los Estados, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de estos por la Nación, a título de indemnización, los puntos a destacar son los siguientes:
  - La Constitución de 1886 acogió la Ley 38 de 1887 por medio de la cual adoptó el Código de Minas del Estado de Antioquia para toda la Nación, pero adaptado a lo dispuesto por su artículo 202.
  - La Ley 38 de 1887 incluyó un cambio importante en relación con el código de Antioquia consistente en exigir al denunciante que

---

<sup>15</sup> José Luis Aramburo, Curso de Derecho Minero, Ed. Temis, Primera Edición (1984)

comprobara la existencia del yacimiento, porque sin el cumplimiento de este requisito no era posible obtener la posesión de la mina.

- La Ley 38 de 1887 dispuso que quien tuviera el título minero y no iniciara actividades durante los cinco años siguientes a la obtención del mismo, perdería el derecho adquirido aún cuando continuara pagando el impuesto; también se consagraba la misma sanción para el poseedor que después de iniciadas actividades las suspendiera por más de un año. Este cambio fue de gran importancia porque no dejaba al arbitrio del beneficiario del título minero, la explotación o no del yacimiento. Lo cual era muy lógico teniendo en cuenta que se buscaba impulsar la explotación minera.
- La Ley 38 de 1887 dispuso que cuando la propiedad de una mina hubiere sido del propietario del suelo hasta el día siete de septiembre de 1886, día en que empezó a regir la Constitución Nacional, este propietario tenía por un año contado a partir de la fecha de vigencia de la Ley, un derecho preferente al de cualquiera otro individuo para buscar, catar y denunciar las minas que hubieran dentro de su heredad. Pasado un año, las minas que hubiere dentro de esas heredades serían denunciables por cualquiera.

### **1.3 DECRETO 1275 DE 1970 POR EL CUAL SE REGLAMENTÓ LA LEY 60 DE 1967 Y 20 DE 1969**

#### **1.3.1 Origen político<sup>16</sup>**

**1.3.1.1 Identificación de la necesidad del cambio.** El Código de Minas de Antioquia que rigió junto con sus modificaciones y adiciones, por casi ochenta años, no reportó el debido y lícito aprovechamiento de la riqueza minera del País, pues el Estado al entregar a un particular un determinado yacimiento mineral lo debía hacer con la exclusiva finalidad de que éste lo explotara no sólo en su beneficio personal, sino también en beneficio de la economía nacional, y adicionalmente cuando el Estado entregaba una mina no lo debía hacer únicamente con la finalidad de obtener un ingreso mediante los impuestos<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> **La exposición de motivos de la Ley 20 de 1969, del Decreto 1275 de 1970, y de la Ley 60 de 1967 no están en la página de la Secretaría del Senado, por cuanto esta página solo contiene información expedida a partir de 2000, por lo tanto para hablar del origen político de estas normas se cita el artículo primero del Decreto 1275 de 1970 que establece los fines que persigue la reglamentación y adicionalmente se cita la Conferencia pronunciada por Hernando Escobar en el VIII Congreso Nacional de Minería, Santafé de Bogotá D.C., 1989.**

<sup>17</sup> ESCOBAR ISAZA, Op, Cit.

El Gobierno del Doctor Carlos Lleras Restrepo definió que la minería era fuente de riqueza y prosperidad, porque ella contribuía a lograr que se atendieran preferentemente las necesidades nacionales de materias primas de origen mineral y los requerimientos de la industrias establecidas en el País, creaba nuevas oportunidades de trabajo para los colombianos y aumentaban las que existían; procuraba el avance de la tecnología nacional, promovía el desarrollo económico de las regiones, en tanto propiciaba la construcción de vías de comunicación, hospitales, escuelas, acueductos, alcantarillados y demás obras de infraestructura y de saneamiento ambiental; desde el punto de vista fiscal, porque mediante los impuestos que se pagaban al Estado por concepto de explotación, se contribuía a la financiación de la satisfacción de las necesidades básicas de la población más vulnerable. Todo lo anterior quedaría plasmado en el artículo primero del que sería el nuevo Estatuto Minero<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Artículo primero. Decreto 1275 de 970. De conformidad con las pertinentes disposiciones constitucionales y legales, el presente estatuto busca realizar entre otras, las siguientes finalidades: a) Extender e intensificar la exploración técnica del territorio nacional y de la plataforma continental, y estimular todas las investigaciones geológicas, mineras y de laboratorio que adelanten los organismos oficiales y las empresas particulares; b) Facilitar la explotación económica de todos los recursos minerales que se descubran en el país y procurar que mediante la aplicación de sistemas y procedimientos técnicos, se obtenga el aprovechamiento integral de todos los minerales que se encuentren en los yacimientos, se alcance el máximo rendimiento posible y se evite el desperdicio de las sustancias y subproductos utilizables; c) Fomentar el desarrollo de las industrias metalúrgicas y de transformación de toda clase de minerales y conseguir que el tratamiento de las sustancias se adelante hasta las etapas más avanzadas de procesamiento; d) Lograr que se atiendan preferentemente las necesidades nacionales de materias primas de origen mineral y los requerimientos de las industrias fabriles, metalúrgicas y de transformación establecidas o que se establezcan en Colombia, con el objeto de incrementar la producción de artículos elaborados, semi-elaborados y terminados, de sustituir importaciones y de aumentar las exportaciones de tales elementos; e) Crear nuevas oportunidades de trabajo para los colombianos, aumentar las que actualmente existen, procurar el avance de la tecnología nacional en las actividades de exploración, explotación, beneficio y procesamiento de los minerales y mejorar las condiciones en que operan los trabajadores de la industria minera; f) Estimular las inversiones colombianas en las diversas ramas de la minería y en las empresas de transformación de las sustancias explotadas, y propiciar las inversiones extranjeras en la medida en que estén asociadas al capital nacional, público o privado, y en la proporción en que sean necesarias para la realización de programas que no se puedan adelantar, exclusivamente, con recursos internos o con financiación externa; g) Propiciar el desarrollo de industrias colombianas derivadas o complementarias de la minería y la organización de empresas nacionales para la prestación de servicios específicos en las diversas ramas de la producción y transformación de los minerales; h) Promover el desarrollo económico y social de las regiones mineras mediante la construcción de vías de comunicación, hospitales, escuelas, acueductos, alcantarillados y demás obras de infraestructura y de saneamiento ambiental y a través del estímulo a otras actividades industriales

Para obtener dichos beneficios se expidieron en el País dos leyes fundamentales que cambiaron el rumbo de la legislación minera nacional, las Leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 ésta última, fue el resultado de un proyecto de Ley presentado por el Doctor Carlos Gustavo Arrieta, Ministro de Minas y Petróleos a la Secretaría de la Cámara de Representantes en 1969, la cual fue promulgada en el mismo año, y reglamentada por el Decreto 1275 de 1970, (Estatuto Minero), expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

**1.3.1.2 Ley 20 de 1969.** Esta Ley fue de gran importancia porque nacionalizó las minas y los yacimientos de hidrocarburos.

La Ley dispuso en su artículo primero:

“Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. **Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente ley, sólo comprenderá las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos**” (Negrita fuera de texto)

La Ley estableció en su artículo trece “Las normas contenidas en el artículo 1° de esta Ley se aplicarán también a los yacimientos de hidrocarburos”. La legitimidad

---

que puedan adelantarse en las áreas mineralizadas o en las zonas aledañas; i) Prestar asistencia técnica a las pequeñas empresas mineras en sus trabajos de exploración y explotación, facilitarles la consecución del crédito necesario para la realización de sus labores industriales y fomentar entre ellas, de acuerdo con las entidades administrativas competentes, la organización y funcionamiento de cooperativas de producción; j) Simplificar la tramitación administrativa de las solicitudes y propuestas de aportes, concesiones o permisos; eliminar los motivos determinantes de costos inútiles en la consecución de los títulos respectivos; garantizar los derechos que pueda otorgar la exploración técnica; y suprimir, en la medida de las posibilidades, las causas generadoras de situaciones litigiosas; k) Procurar y conseguir una colaboración más eficaz y amplia entre el sector público y el sector privado para efectos de propiciar y acelerar el desarrollo de los trabajos de exploración, explotación y procesamiento, y estimular, con tales fines, la asociación de capitales colombianos, oficiales y particulares, y l) En general, impulsar, fortalecer y estabilizar una política de expansión y de desarrollo inmediato de todas las ramas de la industria minera y de las actividades de transformación de los recursos naturales no renovables y aumentar la producción en la medida de las posibilidades que realmente ofrezca el suelo y el subsuelo colombianos.

de los artículos citados se amparaba en los artículos 30<sup>19</sup>, y 32<sup>20</sup> de la Constitución Política de 1886.

La Ley en mención declaró el carácter de utilidad pública y de interés social a la industria minera<sup>21</sup> y generó una situación sustancialmente distinta, en cuanto terminó con el sistema de adjudicación y de la propiedad privada de las minas, que predominó en el Código de Minas de Antioquia que fue derogado. En su lugar adoptó el sistema regalista o dominial<sup>22</sup>, al establecer en el artículo octavo que las

---

<sup>19</sup> Artículo 30, Constitución de 1886. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad privada es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en los que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

<sup>20</sup> Artículo 32, ibídem, “Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular”.

<sup>21</sup> Artículo séptimo, Ley 20 de 1969, “Declarase de utilidad pública y de interés social la industria minera en sus ramas de exploración, explotación, beneficio, transporte y procesamiento, y como motivos de la misma naturaleza el desarrollo inmediato y eficiente de cualquiera de esas actividades, y la demora o la renuencia de los interesados a reajustar los contratos en trámite a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en el momento de elevarlos a escritura pública. El gobierno podrá decretar, oficiosamente o a solicitud de parte, la expropiación de los derechos que se tengan sobre las minas y cualquiera otra expropiación que sea necesaria para la inmediata iniciación de las explotaciones, o para aumentar la producción en beneficio de la economía nacional. En las expropiaciones de derechos originados en solicitudes y propuestas en trámite, la indemnización comprenderá únicamente el monto de las inversiones debidamente comprobadas que se hayan realizado en la exploración y explotación del respectivo yacimiento y los intereses legales desde el momento en que ellos se hubiesen causado, previa deducción de los minerales extraídos. Las solicitudes y propuestas de concesión están en trámite mientras el respectivo contrato no sea elevado a escritura pública. Antes de iniciar la expropiación, el gobierno con la intervención de la Contraloría general de la República y la aprobación del Consejo de Política Económica podrá acordar con los solicitantes y proponentes el valor de las inversiones realizadas y de los intereses causados, y pagar las sumas correspondientes.

<sup>22</sup> Este sistema consiste en que el Estado es el dueño del subsuelo, tiene por tanto la propiedad sobre las minas, sobre los recursos naturales no renovables, y es él quien debe decidir como aprovecharlos ya sea explotándolos el mismo como empresario, tal como lo hacían los antiguos Países socialistas, haciéndolo a través de aportes o permitiéndole a los particulares su explotación, por diversos medios jurídicos, como: concesiones, adjudicaciones, permisos, etc.

minas de la Nación quedaban sujetas a los sistemas del contrato de concesión, del aporte, o del permiso.

En consecuencia, las normas señaladas fueron el desarrollo de la filosofía pregonada por la Constitución de 1886 que definió la naturaleza económica y social del estado colombiano, siguiendo los principios de la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles; la irretroactividad de la Ley en relación con los derechos de propiedad y otros, adquiridos por justo título; la preeminencia del interés público o social en caso de conflicto con el interés privado; la función social de la propiedad privada y de la propiedad de la República.

La Ley definió los lineamientos que debían cumplir todas las normas que se expidieran con posterioridad sobre la materia y dentro de dichos lineamientos se destacan como más importantes los siguientes: La imposición de la obligación a los beneficiarios de los títulos de satisfacer preferentemente las necesidades nacionales, así como la obligación de transformar en el País, total o parcialmente, la materia prima extraída; la posibilidad de consagrar nuevas disposiciones que estipularan en los actos de adjudicación de derechos de explotación y a favor de la Nación, regalías, participaciones y beneficios no consagrados en las disposiciones vigentes y aumentar los previstos en ellas; y otorgar al Gobierno la facultad de declarar como reserva nacional cualquier zona del territorio, para excluirla del sistema de adjudicación o para destinarlas a investigaciones especiales del Ministerio de Minas y Petróleos.

Es importante resaltar que esta Ley dispuso que los derechos de que eran titulares los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción, sentencia judicial o por cualquier otro modo de adquirir el dominio, se extinguían a favor de la Nación, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de su sanción (Ley 20 de

1969), es decir el 22 de diciembre de 1972, los titulares del derecho no habían iniciado la explotación económica de las respectivas minas o si una vez iniciada la explotación, se suspendía por más de un año, salvo fuerza mayor o caso fortuito.

El artículo octavo de la Ley 20 de 1969 estableció que:

“Todas las minas que pertenezcan a la Nación, inclusive las de piedras y metales preciosos de cualquier clase y ubicación, las de cobre y las de uranio y demás sustancias radioactivas, quedan sujetas al sistema de concesión, del aporte o del permiso, conforme a las clasificaciones que adopte el Gobierno. Pero los yacimientos que constituyen la reserva especial del Estado, solo podrán aportarse o concederse a empresas comerciales e industriales de la Nación, o a sociedades de economía mixta que tengan una participación oficial mínima del 51% del respectivo capital”.

A partir de la interpretación de este artículo se puede concluir que el derecho a explotar un yacimiento mineral, lo concedía el Estado por medio de una, de tres figuras posibles que eran: el contrato de concesión, el aporte minero o el permiso. La diferencia entre dichas figuras la establecía el Gobierno, la cuales serán señaladas cuando se analicen cada una de las mismas.

### **1.3.2 Procedimiento**

El procedimiento minero, a la luz del Estatuto, se dividía en tres etapas que eran:

- La exploración preliminar
- La exploración técnica
- La explotación

Cada una de las cuales exigía el cumplimiento de unos requisitos propios. La diferenciación entre estas fases, con respecto al Código anterior, (Código de Minas de Antioquia), se ve más claramente en la fase de la explotación, porque en éste, (Estatuto Minero), no era posible acudir al sistema de adjudicación, sino al contrato de concesión, al sistema de aporte o de permiso, según el caso y cuyo

otorgamiento dependía del agotamiento de trámites más exigentes, sobre todo cuando se acudía fundamentalmente a cualquiera de los dos primeros.

**1.3.2.1 Exploración preliminar.** La exploración preliminar era la primera fase del proceso minero, que consistía en la facultad que daba el Estado a los particulares para hacer libremente excavaciones, cateos y demás trabajos necesarios para comprobar la existencia de minas y extraer las muestras de las sustancias minerales encontradas para los respectivos análisis, dentro del territorio nacional. Esta etapa no requería de la constitución de ninguna formalidad para llevarse a cabo, lo cual representaba la intención de impulsar la actividad minera.

Si el interesado decidía adelantar labores de exploración en un predio ajeno, debía dar aviso previo a su propietario o tenedor y, en su defecto, a la primera autoridad política del municipio. El propietario del suelo no podía oponerse a tal actividad pero tenía derecho a ser indemnizado en caso de que el interesado le causare daños<sup>23</sup>. Esta limitación al dominio obedece a la consagración constitucional de la propiedad como de interés general. El dueño, o la autoridad política podían solicitar al interesado la constitución de una caución previa que asegurara el resarcimiento de un posible daño y la obligación de dejar el suelo en buenas condiciones.

De acuerdo con el artículo 36 del Decreto 1275 de 1970, tal actividad no podía realizarse en cuatro circunstancias:

- En las zonas reservadas por el gobierno para investigaciones oficiales respecto del mineral objeto de dicha investigación.
- Dentro del área urbana de las poblaciones.

---

<sup>23</sup> Artículo 35, Decreto 1275 de 1970

- En las zonas ocupadas por obras públicas o adscritas a un servicio público.
- En los patios, jardines o huertas de las habitaciones rurales, salvo consentimiento del tenedor o propietario.

**1.3.2.2 Exploración técnica.** La exploración técnica es el conjunto de actividades dirigidas a determinar la existencia de minerales en cantidades y calidades económicamente aprovechables<sup>24</sup>. Para la realización de esta actividad debía solicitarse licencia de exploración<sup>25</sup>, la cual se presentaba por escrito.

La solicitud debía registrarse en el Ministerio de Minas y Energía o en la Gobernación según el caso, trámite importante porque el primer solicitante tenía prioridad frente a los siguientes en igualdad de condiciones. Una vez radicada la solicitud, la sometían a estudio técnico para verificar que ésta cumpliera todas las exigencias contempladas en la norma, y que el área solicitada estuviera libre.

Verificados estos requisitos se procedía a escoger una de las solicitudes de las diferentes presentadas sobre la misma área, lo que se hacía teniendo en cuenta las causales de prelación que obraban en orden excluyente consagradas en el artículo 57 ibídem. Cuando la solicitud y la documentación adjunta cumplían los requisitos exigidos, el Ministerio de Minas mediante resolución motivada ordenaba la publicación de un extracto de la solicitud en el Diario Oficial.

Una vez hecha la publicación en el Diario Oficial, el interesado contaba con dos meses para presentar el ejemplar correspondiente en la Secretaría del Ministerio de Minas para que se dejara constancia en el expediente; después de cumplidas las diligencias de publicación, se dejaba transcurrir un mes, para presentar

---

<sup>24</sup> Artículo 39, Ibídem

<sup>25</sup> Artículo 38, Ibídem

oposiciones. Presentada alguna oposición debía surtirse, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 del Estatuto Minero y el procedimiento señalado en los artículos 192 y siguientes del mismo Estatuto. Vencido el término sin que se hubieren presentado oposiciones o resueltas las presentadas de manera favorable al peticionario, el Ministerio de Minas debía expedir la resolución de otorgamiento de la respectiva licencia.

Una vez en firme dicha resolución el Ministerio de Minas debía disponer la entrega material de la zona, tal como se hacía en el Código anterior (Código de Minas de Antioquia). Y en firme la providencia que otorgaba la respectiva licencia de exploración, el titular contaba con dos años, prorrogables por un año más, para iniciar labores de exploración. La prórroga debía formularse mediante solicitud presentada con tres meses de antelación al vencimiento de los dos años, acompañada de las pruebas que le servían de fundamento. Si el Ministerio de Minas no decidía sobre la procedencia de la misma dentro de los tres meses siguientes a su presentación, se entendía que la prórroga había sido concedida.

Antes de vencerse el término inicial de la licencia de exploración o el de su prórroga si se hubiere dado, el interesado debía presentar ante el Ministerio de Minas y Energía los documentos exigidos en el artículo 76 y 77. Lo anterior con el fin de determinar si había lugar en el contrato de concesión al pago de regalías sobre los minerales metálicos no preciosos y, en su caso, determinar su cuantía. Una vez radicado el documento la Autoridad contaba con 60 días para establecer si llenaban los requisitos exigidos en los artículos señalados, en caso contrario fijaba un término para que el interesado corrigiera los errores o las falencias y surtiera los requisitos echados de menos.

A pesar de que el artículo 84 del Decreto 1275 de 1970 consagraba como obligatorio la obtención de la licencia de exploración técnica, con la expedición del

Decreto 2727 de 1979, que adicionó el Decreto, y específicamente en su artículo cuarto, estableció que:

“La persona que hubiere realizado trabajos completos de exploración de una zona, aunque no hubiere obtenido previamente la correspondiente licencia, podía presentar propuestas para contratar la explotación de los minerales que en ella se encontraban y que fueran explotables por el sistema de concesión. En este caso el período de montaje empezaba a correr desde el día siguiente a aquel en que quedara perfeccionado el contrato (...).”

Por lo tanto pareciera que esta norma posterior, le arrebató el carácter de obligatorio a dicha licencia.

En cualquier tiempo, durante el término de la exploración, el interesado podía renunciar a la licencia, de conformidad con el artículo 122 del Decreto 1275 de 1970, subrogado por el artículo cuarto del Decreto 2727 de 1979, y también podía ser cancelada, si el titular incurría en alguna de las causales consagradas en el artículo 36 del Estatuto Minero.

Concluida la exploración y surtidos los trámites ya indicados en los párrafos anteriores, los titulares de la licencia de exploración podían solicitar que se suscribiera el contrato de concesión y, después de perfeccionado, podían iniciar los trabajos de explotación.

### **1.3.2.3 Etapa de explotación**

**1.3.2.3.1 Procedimiento para obtener el contrato de concesión.** Una vez concluida la exploración del área objeto de la licencia y previa manifestación expresa del explorador acerca del mineral o minerales que pretendía explotar, el Ministerio de Minas debía suscribir con el interesado el contrato de concesión respectivo, el cual debía llenar los requisitos que prescribía el Decreto 1275 de

1970 para el contrato de concesión y que estudiaremos cuando abordemos el aparte dedicado contrato de concesión.

El término para suscribir este contrato era de un mes, contado a partir de la fecha en que el Ministerio de Minas aprobara los documentos mencionados, según lo dispuesto en el inciso final del artículo 81 del Estatuto Minero

**1.3.2.3.2 Procedimiento para obtener el aporte minero.** No obstante el carácter oficial que ostentaba el beneficio del aporte, la obtención de éste estaba sujeta a un procedimiento, que tenía por objetivo dar la oportunidad de defender sus derechos a quienes estaban en condiciones de oponerse. El procedimiento se iniciaba con la solicitud y aunque el Estatuto Minero no decía que requisitos debía contener, se podría señalar que por analogía, ésta debía contener los mismos requisitos establecidos en la solicitud de la licencia de exploración, la cual debía ser aceptada o negada por el Ministerio de Minas mediante la expedición de una resolución motivada, y se surtían los mismos trámites de publicación consagrados para la licencia de exploración (ver acápite anterior).

El artículo 169 del Decreto 1275, subrogado por el artículo 10 del Decreto 1620 de 1978, estableció:

“Desde la fecha de la providencia que ordene publicar en el Diario Oficial la solicitud del aporte, o desde la fecha de la resolución por medio de la cual se determine efectuar de oficio un aporte, hasta un mes después de la correspondiente publicación en el Diario Oficial podrán formularse oposiciones ante el Ministerio de Minas y Energía directamente o por conducto de la gobernación, (...) mediante escrito acompañado de las pruebas que las fundamente. ... Las oposiciones se tramitarán y decidirán de acuerdo con las normas contenidas en el capítulo XIV del Decreto 1275 de 1970”.

Vencido el término para formular oposiciones o declaradas desiertas o infundadas las presentadas, el Ministerio de Minas debía ordenar la constitución del aporte

mediante resolución motivada<sup>26</sup>. La entrega material del área se hacía una vez quedara ejecutoriada la providencia que concedía el aporte.

**1.3.2.3.3 Procedimiento para obtener el permiso.** El procedimiento para obtener el permiso comenzaba con la presentación de la petición, que la podía hacer el interesado directamente ante el Ministerio de Minas o por conducto del gobernador, sin embargo las actuaciones posteriores requerían de la intervención de abogado, según lo establecía el artículo 137 del Estatuto Minero; el artículo 142 ibídem señalaba los requisitos que debía cumplir la solicitud, como era la determinación clara de los linderos, anexando un croquis de éste, etc.

El requisito de publicación se agotaba de la misma manera que como se agotaba en las licencias de exploración (ver acápite de licencias de exploración); si la petición o los documentos anexos eran insuficientes, o presentaban errores, se le concedía al peticionario un plazo de hasta 30 días calendario para que los subsanara, y si no lo hacía se entendía desistida la petición. Después de realizada la publicación se esperaba un mes, durante el cual se debían presentar las oposiciones; si no las había, o si eran declaradas desiertas o infundadas, el Ministerio de Minas debía otorgar el permiso mediante resolución motivada, la cual debía publicarse en el Diario Oficial; para comprobar el cumplimiento de tal obligación se exigía al peticionario que presentara dentro de los quince días siguientes a la notificación, el recibo de pago de los derechos de publicación, so pena de cancelación del permiso.

Dentro del mes siguiente al otorgamiento del permiso se debía ordenar la práctica de la diligencia de entrega material de la zona y, al igual que en la licencia de exploración, se podía comisionar al alcalde para la realización de la misma. Durante tal diligencia se podía presentar oposición siempre que se fundara en la explotación de minerales dentro el área del permiso.

---

<sup>26</sup> Artículo 170, Decreto 1275 de 1970

### 1.3.3 Título minero

**1.3.3.1 El contrato de concesión.** La licencia de exploración técnica se constituyó como el requisito obligado a cumplir, si se quería acceder a la celebración de un contrato de concesión; una vez agotada esta etapa, el titular podía celebrar el contrato de concesión que debía ser elevado a escritura pública.

El contrato de concesión se constituye como el medio jurídico más importante para la explotación de las minas en Colombia, en razón del amplio espectro de minerales que pueden explotarse bajo tal figura jurídica, y debido a su amplia vigencia, tenía una duración de treinta años contados a partir del vencimiento definitivo del período de exploración<sup>27</sup>. Si el concesionario deseaba continuar explotando el área, podía solicitar con un año de anticipación al vencimiento del contrato de concesión, la prórroga del mismo. Aunque el artículo no lo dice se puede concluir que el contrato de concesión podía ser prorrogado por otros treinta años<sup>28</sup>. El artículo 107 del Decreto 1275 de 1970 autorizaba al gobierno para acordar la forma y condiciones en que el concesionario podía adquirir o usar los bienes muebles o inmuebles que habían sido objeto de reversión por causa del contrato de concesión inicial.

El Contrato de Concesión debía ser elevado a escritura pública y publicado en el Diario Oficial; si esto no se hacía dentro de los sesenta días siguientes a su firma, se entendía que el concesionario desistía del negocio y se archivaba el expediente. El artículo 116 del Estatuto reemplazado por el artículo 17 del Decreto 2181 de 1972, señaló otro caso de desistimiento de la solicitud, al imponer la obligación de prestar una caución prendaria a favor de la Nación, para garantizar

---

<sup>27</sup> Artículo 100, Decreto 1275 de 1970

<sup>28</sup> Artículo 107, Ibídem.

el cumplimiento de las obligaciones derivadas del título. De no prestarse tal caución ocurría el desistimiento.

Pasados treinta días del perfeccionamiento del contrato de concesión, el titular debía iniciar los trabajos de montaje, dentro del término de un año, que podía ser prorrogable, de año en año, hasta por dos años más, a solicitud del mismo, siempre que formulara la petición treinta días antes del vencimiento del período inicial o de la extinción de la primera prórroga, según el caso<sup>29</sup>.

El Estatuto Minero establecía como principio general que la extensión de las áreas de explotación de las minas de veta o filón, así como las de metales no preciosos y de sustancias minerales no metálicas, objeto del contrato de concesión, no podían exceder de 500 hectáreas; la excepción eran las minas de carbón, éstas podían tener una extensión de hasta 1000 hectáreas.

Cuando el titular quería explotar la totalidad del área concedida en la licencia de exploración, (el área autorizada para explorar era mayor que el área concedida para la explotación), debía firmar todos los contratos de concesión necesarios para cubrir la zona que había sido objeto de la licencia de exploración<sup>30</sup>. Todos los contratos que el mismo beneficiario debía celebrar se podían suscribir en un mismo documento y someterse a una actuación administrativa común. Sin embargo la caución y los otros requisitos exigidos se debían cumplir separadamente para cada uno de dichos contratos. Así mismo la explotación de cada mineral era motivo de un contrato de concesión<sup>31</sup>.

El contrato de concesión solamente concedía el derecho a aprovechar el mineral solicitado y las sustancias que resulten como subproductos del mismo. El complejo régimen establecía además que si en el área objeto del contrato de

---

<sup>29</sup> Artículo 97, *Ibídem*.

<sup>30</sup> Artículo 82, *Ibídem*.

<sup>31</sup> Artículo 91, *Ibídem*.

concesión se encontraban varios minerales de interés económico el beneficiario de la respectiva licencia tenía un derecho de preferencia para obtener el otorgamiento del derecho a explotar tales minerales con sujeción al sistema legal correspondiente; sin embargo, este derecho estaba limitado al tiempo de vigencia de la licencia de explotación.

Las restricciones establecidas en la norma resultaban anti-técnicas porque la misma ciencia geológica ha señalado que numerosos yacimientos son complejos en cuanto que dentro de un mismo depósito es posible que exista una acumulación de diversos minerales y, además, el mineral objeto del contrato puede cambiar en extensión y profundidad.

Se prohibía, además, que una persona, natural o jurídica, pudiera adquirir, directa o indirectamente, más de cinco licencias de exploración, excepto si se comprobaba a satisfacción del Ministerio de Minas, la capacidad económica y técnica para explorar un número mayor de zonas<sup>32</sup>.

Esta limitación era lógica porque durante la vigencia del Código de Minas de Antioquia, adicionado por las leyes y decretos posteriores, parecía que no existían los requisitos en materia económica para obtener una licencia de exploración y un contrato de concesión, ya que no encontramos una norma que se refiriera al tema. Al respecto la única seguridad que imponía el Código en mención era la caución que exigía como garantía de cumplimiento de las obligaciones contraídas, por razón del contrato de concesión.

Se impuso la obligación a los concesionarios de rendir informes anuales de explotación, que debían contener los datos consagrados en el artículo 104 del Decreto 1275 de 1970. El artículo 103 ibídem dispuso que en los contratos de concesión se debía estipular, de modo expreso, la obligación de mantener un

---

<sup>32</sup> Artículo 53, Decreto 1275 de 1970

ritmo de explotación satisfactorio. Esta medida parecía acertada pues de lo contrario el contrato de concesión podía resultar inocuo y el Estado se vería burlado.

El concesionario debía emplear en la explotación métodos y sistemas técnicos adecuados que garantizaran la eficacia de las labores, pero también la vida y salud de los trabajadores, así como la prevención de los accidentes que podían ocurrir; se les exigía, además, tomar las medidas necesarias para evitar daños y contaminaciones a bienes y recursos de la zona objeto de explotación.

El Estatuto consagraba dos formas de terminar el contrato de concesión:

- La renuncia
- La caducidad

**1.3.3.1 La renuncia.** La renuncia operaba cuando el concesionario manifestaba su decisión de renunciar al contrato de concesión ante el Ministerio de Minas, la cual era aceptada siempre que el concesionario estuviera a paz y salvo con las obligaciones derivadas del contrato; podía hacer uso de esta figura en los períodos de construcción y montaje y explotación; era considerada como un desistimiento voluntario que debía ser aceptado expresamente por el Ministerio de Minas, y debía formalizarse por medio de una resolución motivada<sup>33</sup>.

Para determinar las consecuencias de la renuncia era necesario tener presente en qué momento de la ejecución del contrato se solicitaba. Si la renuncia se presentaba después de transcurridos veinte años del período de explotación operaba la cláusula de reversión<sup>34</sup>, y si se producía antes, el concesionario tenía

---

<sup>33</sup> Artículo 122, Decreto 1275 de 1970, subrogado por el artículo cuarto del Decreto 1620, 1978.

<sup>34</sup> La cláusula de la reversión era inherente a la naturaleza del contrato de concesión, su objetivo era permitir al Estado, que había otorgado en concesión un yacimiento mineral, recibir al vencimiento del término, todos los bienes muebles e inmuebles adquiridos o construidos por el concesionario y destinados a la exploración, explotación y beneficio de los minerales extraídos, el

derecho a llevarse todos los elementos que había destinado a sus estudios y trabajos, incluida la maquinaria. En todo caso, el titular después de celebrado el contrato debía demostrar en la solicitud las causas justificadas de la renuncia.

La renuncia implicaba inexorablemente la devolución de las zonas objeto del contrato pero se le concedía el derecho a reclamar la devolución del valor del depósito o de la caución. La renuncia del contrato una vez aceptada se debía hacer constar por escritura pública.

**1.3.3.1.2 La caducidad.** La caducidad operaba cuando se daba alguna de las causales consagradas en el artículo 125 del Estatuto de Minas<sup>35</sup>. Las causales no eran taxativas ya que el párrafo del mismo artículo señalaba "... Que en el acto de otorgamiento podrá el Ministerio acordar cualesquiera otras causales de caducidad, dada la naturaleza e importancia del negocio."

Además el Decreto 2727 de 1979 en su artículo octavo adicionó el artículo 125 del Decreto 1275 de 1970 así: "Es también causal de caducidad el no recibo de la zona respectiva por su titular dentro del plazo que para tal efecto señale el Ministerio en los contratos a que se refiere el artículo 84 del Decreto 1275 de 1970."

---

material en laboreo, los elementos de transporte, las vías, medios de comunicación y locomoción, sin ninguna contraprestación para el concesionario. Excepcionalmente el Gobierno podía pactar con el concesionario la reversión de los bienes destinados a la transformación de minerales.

<sup>35</sup> La caducidad operaba cuando se verificaba alguna de las siguientes causales: 1. Muerte del concesionario, 2. Disolución de la sociedad concesionaria, 3. Incapacidad financiera del titular, 4. Mora en el montaje, 5. Mora en la explotación, 6. Mora en la ejecución de instalaciones necesarias para la transformación en el País de los minerales extraídos. 7. El no pago de la participación nacional o de la que corresponde a los municipios en la forma y condiciones fijadas en el Estatuto, 8. Cesión del contrato, arriendo o subarriendo de las minas objeto del contrato de concesión, sin autorización previa del Ministerio, 9. El incumplimiento de la obligación de elevar la cuantía de la caución o de reponer el monto total de las mismas en los casos que era necesario, y 10. Renuencia a remitir los informes correspondientes al período de montaje o los informes anuales de explotación, después de haber sido sancionados con dos multas sucesivas.

Una vez en firme la resolución, el concesionario debía devolver el área al Estado; operaba la cláusula de reversión cualquiera fuere la etapa cuando se hubiere decretado la caducidad, o el tiempo que hubiera durado la explotación. El concesionario perdía a favor del Estado el depósito que hubiere constituido a favor del mismo. Sin embargo, cuando las causales no le eran imputables al concesionario, éste tenía derecho a que se le devolviera la caución.

**1.3.3.2 El permiso de explotación.** El medio jurídico de explotación de las minas denominado “permiso de explotación” fue consagrado por primera vez en el Decreto extraordinario 2514 de 1952<sup>36</sup>. Esta figura jurídica se fue afianzando como instrumento eficaz para el incremento de la pequeña minería. Su existencia jurídica fue ratificada por la Ley 20 de 1969, que la definió como el medio jurídico mas laxo y sencillo de los existentes, eximido del pago de regalías así como de la figura de la reversión y no exigía como requisito previo la licencia de exploración técnica, pues, realizada la exploración superficial podía el pequeño minero solicitar el permiso de explotación.

Este medio jurídico operaba para todas las minas y depósitos de metales no preciosos y de sustancias minerales no metálicas; excepcionalmente, para algunos minerales preciosos, como lo eran las minas de aluvión en aguas no navegables, y las de veta<sup>37</sup>. El permiso era concedido para una vigencia de cinco años prorrogables por cinco años más, y para una extensión no mayor a 250 hectáreas, la cual debía tener la forma de un rectángulo<sup>38</sup>.

Cada permiso amparaba todos los minerales contenidos en la respectiva zona, excepto los hidrocarburos, las esmeraldas, el berilo y demás piedras preciosas; la sal gema, los metales preciosos de los lechos y márgenes de los ríos navegables y de aquellos minerales que la Nación se hubiese reservado antes o después de la

---

<sup>36</sup> ARAMBURO, José Luís. *Curso de Derecho Minero*. Segunda Edición, Editorial TEMIS.

<sup>37</sup> Artículo 135, Decreto 1275 de 1970

<sup>38</sup> Artículo 139 ibíd.

expedición del Estatuto Minero. Ninguna persona natural o jurídica podía disfrutar simultáneamente de más de dos permisos si las áreas de estos eran continuas.

El memorial de solicitud de permiso debía cumplir lo señalado en el artículo 142 del Estatuto Minero; se debía publicar un extracto de la solicitud de acuerdo con las instrucciones que el Ministerio de Minas considerara convenientes, y las gestiones para la publicación debían de hacerse dentro de los quince días siguientes a la fecha de la entrega del extracto por la Secretaría de la División de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía, cumplimiento que se comprobaba con la presentación del recibo oficial de pago de los derechos de publicación. Si dentro del término fijado no se habían hecho las gestiones se consideraba que el interesado había desistido de su solicitud.

Una vez hecha la publicación en el Diario Oficial el interesado debía presentar el ejemplar correspondiente y autenticado en la Secretaría de la División de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía. Si se formulaban oposiciones a la solicitud de permiso se le daba trámite a las mismas de acuerdo con el procedimiento consagrado en los artículos 92 y siguientes del Decreto 1275 de 1970. Vencidos los términos establecidos para el trámite de oposiciones o si no se hubiesen presentado o si las presentadas se habían declarado desiertas o infundadas, el Ministerio procedía a otorgar el permiso al solicitante. Transcurrido un mes, contado a partir de la fecha de la notificación de la providencia que otorgaba el permiso, se señalaba fecha para la entrega física de la zona materia del permiso.

El Ministerio de Minas y Energía debía comisionar al alcalde del lugar de ubicación de la mina, para realizar la diligencia y para ello debía poner a disposición del interesado el correspondiente despacho comisorio, indicando los linderos y demás información necesaria para la diligencia. Si el solicitante no retiraba el despacho comisorio dentro de los diez días siguientes a la fecha en la quedaba ejecutoriada

la providencia que otorgaba el permiso, el Ministerio podía declarar abandonado el permiso.

El beneficiario de un permiso tenía derecho preferencial para convertir dicho permiso en contrato de concesión sobre la misma área otorgada, conforme a las normas que estaban vigentes<sup>39</sup>. El Ministerio de Minas podía otorgar licencias de exploración o contratos de concesión que incluyeran zonas amparadas por un permiso, pero debía avisar oportunamente al beneficiario del permiso, para que dentro del término de un mes hiciera valer el derecho de preferencia señalado. Si el beneficiario del permiso no hacía uso de esta prerrogativa, el interesado que resultare beneficiado con la licencia de exploración o del contrato de concesión solo podía hacer efectivo su derecho sobre esa área cuando terminara la vigencia del permiso o de su prórroga<sup>40</sup>.

El Estatuto Minero consagró para el permiso las mismas causales de caducidad tenidas en cuenta para los contratos de concesión, siempre que no fueran contrarias a la naturaleza del sistema. Señalaba adicionalmente como causal de caducidad el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 151 *ibídem*<sup>41</sup>.

El artículo 157 reemplazado por el artículo 25 del Decreto 2181 de 1972, estableció que en los permisos de explotación no cabía la reversión a favor del Estado sobre los elementos destinados al servicio de la empresa, ni se exigía caución a los interesados, y tampoco se causaba el impuesto a las regalías. Estas son las diferencias más importantes entre los medios jurídicos del contrato de concesión y el permiso, las cuales son completamente lógicas, pues esta figura fue creada eminentemente para desarrollar la pequeña minería.

---

<sup>39</sup> Artículo 154, Decreto 1275 de 1970, reemplazado por el artículo 23 del Decreto 2181 de 1972,

<sup>40</sup> Artículo 155, Decreto 1275 de 1970

<sup>41</sup> Artículo 158, *ibídem*

**1.3.3.3 El aporte minero.** El artículo 15 del Decreto 1157 de 1940 constituye el origen del aporte<sup>42</sup>, que consistía en la posibilidad de que la Nación diera la propiedad de una mina o yacimiento, a cambio de una participación en el patrimonio de la empresa explotadora. Como lo dijimos al inicio de este aparte, la Ley 20 de 1969 mantuvo la existencia de esta figura, pero el Estatuto Minero (Decreto 1275 de 1970) restringió su ámbito de aplicación, respecto de su consagración inicial, al señalar que éste medio jurídico de explotación solo podría concederse a empresas comerciales e industriales del Estado y a sociedades de economía mixta cuyo capital público fuera de más del 51%.

El artículo 29 del Estatuto Minero en desarrollo del artículo octavo de la Ley 20 de 1969, dispuso que la exploración técnica, la explotación económica y el beneficio de las minas de propiedad nacional, se podían adelantar por el sistema del aporte, de la concesión o del permiso, así:

Régimen del aporte:

- a) Las minas de piedras preciosas o semipreciosas y principalmente las de esmeraldas, berilo y los compuestos de glucinio.
- b) Las minas que fueran de interés fundamental para la economía nacional a criterio del Ministerio de Minas (sic) y que habían sido descubiertas por entes del Estado.
- c) Los avisos y denuncias de minas que se encontraban en trámite cuando entró en vigencia el Decreto 1275 de 1970 y cuyos titulares optaran por este régimen.
- d) Las minas que tenían importancia básica para el desarrollo económico Nacional a juicio del Ministerio y que habían sido objeto de propuestas o solicitudes en trámite, las que habían sido objeto de concesiones, permisos o adjudicaciones y cuyos titulares optaren por este régimen.
- e) Las minas que el Gobierno sometió a este régimen en resoluciones de carácter general o especial. Y
- f) Todas las demás minas se sometieron al régimen de la concesión o del permiso conforme a las normas pertinentes del Estatuto.

---

<sup>42</sup> ARAMBURO, Op. Cit.

En cuanto a la duración del aporte el artículo 162 del Estatuto dispuso que sería equivalente a la vida económica del yacimiento del mineral solicitado, por lo tanto agotado el mineral, se agotaba con él el aporte. El mismo artículo establecía que el Ministerio de Minas y Energía tenía la competencia para determinar en cada caso la extensión y límite de la zona objeto del aporte. Quienes fueran beneficiarias del aporte podían devolver en cualquier tiempo la totalidad del mismo o parte de la zona otorgada, la cual quedaba de nuevo a órdenes del Ministerio para otorgarla a otras entidades bajo el mismo medio jurídico.

El Estatuto Minero en su artículo 174 establecía como causales para la pérdida del aporte las mismas consagradas para la pérdida de la licencia de exploración que ya se relacionaron. Se debe advertir que para el aporte no operaba dicha licencia como fase anterior, por tanto es importante señalar que para este medio jurídico no se reglamentó el período de la exploración y de la explotación, pues en éste se podía disponer del tiempo que se considerara suficiente para hacer los trabajos de exploración y proceder a la explotación.

**1.3.3.4 Registro de Propiedad Privada.** Las minas del dueño del terreno, (de propiedad privada), según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, son aquellas de metales no preciosos y sustancias no metálicas atribuidas por el respectivo Estado soberano, bajo la vigencia de los códigos mineros de los estados soberanos, al dueño del suelo en razón de la accesión, que se hallen en terrenos salidos legalmente del patrimonio de la Nación antes del 18 de octubre de 1873, fecha en la cual se expidió el Código Fiscal, adoptado también para la República, por la Ley 57 de 1887<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Aramburo, Op Cit.

Otro caso de propiedad privada son las minas redimidas a perpetuidad. Sus propietarios aprovecharon lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 292 de 1875<sup>44</sup>, cuyo tenor era el siguiente:

“Los dueños de minas tituladas que hayan pagado el impuesto establecido, y que no estén en litigio, pueden asegurar permanentemente la propiedad de ellas, y quedar libre del impuesto en lo sucesivo, sin que nadie pueda registrarles sus minas, si pagaren lo que debieran pagar en veinte años según el código del 21 de octubre de 1867.”

Posteriormente, cuando el Código de Minas de Antioquia se adoptó para la Nación, se restableció dicho beneficio, (la redención a perpetuidad), con la Ley 59 de 1909, pues en ese momento la Nación enfrentó un profundo déficit fiscal viéndose obligada a dar la oportunidad de redimir las minas a perpetuidad al “pagar por duplicado de una vez lo que debieran pagar en veinte años (...)”.<sup>45</sup>

Estas minas, por mandato de la Ley 20 de 1969 en los términos de su artículo tercero, que estableció que para conservarse del dominio del dueño territorial, las áreas debían hallarse en explotación antes del 22 de Diciembre de 1972 y que esta actividad no se suspendiera por más de un año.

El Decreto 2655 de 1988, en el inciso segundo artículo del artículo tercero, respetó las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas que antes del 11 de Diciembre de 1969, fecha cuando entró a regir la Ley 20 del mismo año, hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conservaran su validez jurídica, de conformidad con las exigencias de la norma precitada. Sin embargo el artículo 296 del mismo Decreto estableció la obligación

---

<sup>44</sup> Escobar Isaza, Op. Cit.

<sup>45</sup> Aramburo, Op. Cit.

de inscribir en el Registro Minero, dentro del término de un año contado a partir de la vigencia de este código, los títulos mineros anteriores so pena de declararse su extinción “ipso iure”.

En consecuencia, todos los títulos de propiedad privada que cumplieron con todos estos requisitos mantienen su carácter de propiedad privada para sus dueños. Quienes no procedieron de tal manera, perdieron la propiedad de las minas respectivas, ya que los títulos carecían de la legitimidad derivada de la inscripción oportuna.

Esta situación llevó a que se demandara la inexecutableidad de este artículo. La Corte Constitucional en sentencia C-006 – 93, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, declaró executable el artículo accionado, con fundamento en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887 que a la letra dice:

“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra, pero en cuanto a su ejercicio y cargos y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley.”

Por lo tanto, quienes aprovecharon estas oportunidades, en su momento, y cumplieron con los requisitos exigidos por la Ley 20 de 1969 y por el Decreto 1275 de 1970, así como con las exigencias del artículo 296 del Decreto 2655 de 1988 quedaron, de manera definitiva, con la propiedad privada de las minas registradas a su nombre.

#### **1.3.4 Contraprestaciones económicas**

El capítulo XVII del Estatuto Minero (Decreto 1275 de 1970) se refirió exclusivamente al tema de la participación nacional en los minerales y dentro de éste señaló, expresamente, en el artículo 231, que no habría lugar a participación nacional sobre la explotación de minerales no metálicos, y agregó además que

tampoco habría lugar a ella en la explotación de metales preciosos otorgada por el régimen del permiso.

El artículo 232 ibídem reemplazado por el artículo 34 del Decreto 2181 de 1972 consagró:

*“... La participación nacional por explotaciones de minerales metálicos en concesión y aporte será el equivalente al tres por ciento del precio de venta del mineral en bruto, puesto en boca de mina o en plaza, cuando el nivel de producción anual sea superior a cien mil (100.000 ton.) toneladas. Cuando este nivel sea inferior a cien mil (100.000 ton.) toneladas no habría lugar a dicha participación. (...)”*

Mientras que el artículo 224 del Decreto 1275 de 1970 estableció que en el caso de las concesiones de metales preciosos de aluvión la participación sería de 3% del producto bruto, en el caso de las explotaciones de minas de metales preciosos de veta no había lugar al pago de participación nacional. La distinción señalada en los artículos no parecía equitativa, habría sido más lógico el cobro de una participación tasada en una tarifa menor.

En el caso del contrato de concesión había que diferenciar si se trataba de un metal precioso, de un mineral metálico o de uno no metálico y en caso de que fuera metálico, debía establecerse el volumen de producción, con el fin de determinar si había lugar o no al pago de regalías, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 del Estatuto Minero. La determinación del precio del mineral en boca de mina, se acordaba entre el Ministerio de Minas y Energía y los beneficiarios respectivos, acuerdo que debía quedar plasmado en el contrato de concesión. La liquidación de las regalías se hacía mensualmente por el Inspector Nacional de Minas y estaba sujeta a la posterior aprobación del Ministerio de Minas.

### **1.3.5 Autoridades.**

Una de las funciones propias del Ministerio de Minas y Energía era la de conocer y tramitar las solicitudes y propuestas de permisos, aportes, contratos de concesión y licencias para la exploración y explotación de minerales; expedir y celebrar los actos unilaterales o bilaterales que resolvían aquellas peticiones y, en general, tomar las decisiones que otorgaban o negaban a los particulares, a las entidades públicas o a las empresas de economía mixta los derechos sobre los yacimientos de minerales y sobre el posterior aprovechamiento de los minerales explotados.

El Ministerio debía realizar oficiosamente o a petición de parte, en cualquier momento de la actuación administrativa, para determinar la seriedad de las respectivas solicitudes y propuestas y con el fin de localizar con precisión el área correspondiente, la confrontación y verificación en el terreno de los mojones, linderos, puntos de referencia, planos, accidentes geográficos y topográficos, características geológicas, identificación de los minerales solicitados, estado y condiciones de los trabajos exploratorios y, en general, el examen de los informes suministrados o que debían suministrar los interesados.

Así mismo, correspondía al Ministerio la conservación y mejora de las minas, debiendo tomar las medidas necesarias para impedir la explotación ilegal. En consecuencia, debía dictar todas aquellas providencias que fueran indispensables para garantizar al titular de licencias, permisos, contratos de concesión y aportes mineros, el ejercicio pacífico de su derecho a explorar y a explotar las minas que le hayan sido otorgadas. Las autoridades locales tenían la obligación de prestar apoyo al Ministerio para que éste pudiera cumplir sus funciones<sup>46</sup>.

El artículo 250 del Decreto 1275 de 1970 que fue subrogado por el artículo 38 del Decreto 2181 de 1972, le otorgaba expresamente al Ministerio de Minas y Energía

---

<sup>46</sup> Artículo 247, Decreto 1275 de 1970

la facultad de inspección y vigilancia<sup>47</sup> permanente de las áreas otorgadas a cualquier título.

El artículo 135 de la Constitución Nacional de 1886 disponía que los gobernadores como agentes del gobierno, podían ejercer bajo su propia responsabilidad, determinadas funciones que el Presidente señalara y que pudieran ser delegables. En desarrollo del principio constitucional, el artículo octavo de la Ley 20 de 1969 estableció en su inciso segundo, que el Presidente de la República podía delegar en los gobernadores de los departamentos que tuvieran debidamente organizadas sus dependencias mineras, la tramitación de solicitudes de permiso y de las propuestas de concesión relativas a metales preciosos de veta o de aluvión, siempre que estos últimos se encontraran en las márgenes de ríos no navegables. Señaló también, que en los decretos reglamentarios que le siguieran, se determinarían las facultades que debían otorgarse a los gobernadores y los sistemas a aplicar, para una adecuada coordinación entre ellos.

De lo anterior debo resaltar que la Ley 20 de 1969 delegó en los gobernadores la facultad para celebrar determinados contratos de concesión y para otorgar determinados permisos, reservando al Ministerio de Minas y Energía la exclusividad para otorgar los aportes mineros, con fundamento en la importancia de los minerales objeto de tal medio jurídico. El artículo 252 del Estatuto Minero intentó reglamentar el citado artículo, sin embargo, lo que hizo fue repetir la disposición.

---

<sup>47</sup>Facultad que el estado tiene que asumir, por ser el titular del dominio de las minas, debido a la importancia de estos recursos, de la actividad encaminada a explorarlos y explotarlos en provecho de la economía de la Nación, lo que a su vez lo convierte en una actividad de utilidad pública y de interés social. Esta facultad autoriza al Ministerio de Minas a mantener estrecha vigilancia sobre los titulares de licencias, aportes y permisos y sobre los concesionarios para asegurarse de cumplen las obligaciones en cada etapa de la actividad minera y a las cuáles se comprometieron y que además permanezcan en explotación. Debe además impedir las explotaciones ilegales y propender por un conocimiento a fondo del subsuelo de la Nación, lo mismo que de sus perspectivas para lo cual cuenta con Ingeominas.

En 1968 comienza a funcionar el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Mineras (INGEOMINAS), entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Minas y Energía, que fue creada en virtud de los Decretos 3161 de 1968 y 441 de 1969. Tiene domicilio principal en la ciudad de Bogotá, cumple sus funciones en todo el territorio nacional y puede establecer dependencias en otros lugares del País. Las funciones de este Instituto eran técnicas, en tanto su misión era realizar un estudio serio sobre la riqueza minera del País para prospectar el aprovechamiento de la misma, que permitiera garantizar una explotación racional de los recursos. Debía también llevar a cabo en todo el territorio nacional, los trabajos geológicos regionales con el objetivo de completar el mapa geológico del País para determinar el origen y distribución de los yacimientos de minerales; la evaluación técnica de las reservas de yacimientos minerales, con la finalidad de estimular el aprovechamiento de los mismos en desarrollo de los planes de fomento de la industria nacional y de sus exportaciones, entre otras. Es importante resaltar que en esta primera etapa al INGEOMINAS solo se le concedieron funciones técnicas y no de Autoridad Minera.

### **1.3.6 Entorno económico del Decreto 1275 de 1970**

**1.3.6.1 Entorno general.** Cuando el Doctor Carlos Lleras Restrepo asumió la presidencia de la República en 1966, encontró un gravísimo problema en materia de divisas que el País vivía desde diez años atrás y encontró también graves problemas en materia fiscal, situación que se estaba constituyendo en un obstáculo difícil de superar para el desarrollo del País. El Fondo Monetario Internacional requería una devaluación fuerte y súbita, exigencia a la cual no accedió el Gobierno porque consideraba que esta medida no solucionaba la base del problema, cuya causa era esencialmente la mono-exportación de café y el retiro masivo de divisas por las empresas extranjeras, para recuperar sus inversiones iniciales y pagarse sus elevadas utilidades y regalías.

Para contribuir a la solución del problema de divisas y corregir los abusos que estaban cometiendo las grandes empresas mineras extranjeras, el Gobierno expidió el Decreto 444 de 1967, que se convirtió en un estatuto completo en materia de comercio exterior, de cambios internacionales, capitales extranjeros, pagos, patentes y regalías, que combinaba acertadamente los incentivos necesarios para motivar la inversión extranjera en condiciones más beneficiosas para la Nación, con la solución a las cargas cambiarias y fiscales que por ese entonces agobiaban a Colombia y que impuso una severa restricción monetaria.

Consecuentemente el nuevo Decreto dispuso que todas las operaciones con divisas quedaban bajo el control del Gobierno Nacional y con este fin creó la Oficina de Control de Cambios en el Banco de la República; definió la tasa de cambio única, reajustada continuamente en su valor nominal de acuerdo al índice de precios; estableció el procedimiento para comprar y vender dólares según su origen y según su destinación; creó el certificado de abono tributario como estímulo a las exportaciones; limitó el giro de utilidades para inversionistas extranjeros con base en el monto registrado de la inversión; ordenó registrar los contratos de licencias y regalías de empresas colombianas con el exterior, además de otras disposiciones de mucha importancia.

El fenómeno de largo plazo que mayor importancia tuvo en el siglo XX en la economía colombiana, fue el proceso de industrialización, que se inició desde de 1904 cuando comenzó el gobierno del Doctor Rafael Reyes. Este proceso se fue desarrollando paulatinamente a lo largo de los primeros cincuenta años del siglo XX, fundamentalmente en Antioquia. A partir de 1950 el proceso de desarrollo industrial fue más acelerado y tomó grandes proporciones a nivel nacional, cuando surgieron los grandes centros industriales del País en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, y la participación del sector fabril en el PIB nacional aumentó considerablemente.

Es posible afirmar que cuando el Doctor Lleras Restrepo llegó a la presidencia, el País estaba industrializado, pero no se puede negar que fue uno de los presidentes que mejor entendió la importancia de la industrialización del País, que tuvo muy claro la importancia de la intervención estatal en los diversos campos o sectores de la economía, que impulsó la industrialización como potenciadora del desarrollo y modernizadora de la economía, como fuente de empleo y como mecanismo de superación de la clase obrera y de la clase media.

Fundó la empresa industrial y comercial del Estado llamada Interconexión Eléctrica S. A. (ISA), para interconectar los sistemas eléctricos regionales y para planificar el desarrollo de la generación y la transmisión de energía eléctrica. Expidió un paquete de medidas que permitieron un repunte notable de la industria, ya que había perdido terreno por los problemas que afrontaba el País. En su administración se firmó el Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino) del cual fue gran impulsador. Este Acuerdo se convirtió en un factor importante para el crecimiento del sector industrial, pues permitió ampliar el mercado para sus exportaciones.

Otras realizaciones del Gobierno Lleras en materia social, educativa, y de apoyo a otros sectores fueron la creación del ICBF y de Colciencias; fundó el Instituto de Recursos Naturales Renovables (Inderena), creó a Colcultura, a Coldeportes y reformó profundamente la seguridad social; creó, finalmente, los seguros de invalidez, vejez y muerte.

**1.3.6.2 Sector minero.** El Gobierno Lleras Restrepo le dio gran importancia al sector minero como motor de desarrollo económico e industrial y como generador de divisas. Para impulsar la minería presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley de la que sería la Ley 20 de 1969, y la reglamentó por medio del Decreto 1275 de 1970 (Estatuto Minero). Se buscaba recoger y codificar la

numerosa y dispersa legislación vigente sobre la materia que se había expedido con posterioridad al Código de Minas de Antioquia, sin la cual habría entrado en decadencia, en razón de los cambios generados a nivel nacional e internacional, en el sistema económico y político en que se sustentaba, en casi un siglo de su vigencia.

El Doctor Lleras Restrepo entendió que el sector de la minería constituía un factor importante para el avance de la industria colombiana, pues aquella era una de sus fuentes de materias primas. Este punto de vista lo confirma la Ley 60 de 1967 que en su artículo primero dispuso para el sector minero la obligación de transformar en el País por lo menos parte de las materias primas extraídas y atender en forma adecuada la demanda nacional. También lo confirma el artículo primero del Decreto 1275 de 1970, cuando expuso las finalidades que pretendía con el Estatuto Minero.

El impulso a la minería del Doctor Lleras Restrepo no se limitó solamente a la expedición de normas, pues para propiciar ese objetivo fundó el Instituto de Investigaciones Geológicas y Mineras (Ingeominas), continuador del Inventario Minero, dependencia que existía anteriormente, encargado de buscar, registrar e inventariar los recursos mineros del País y velar por su adecuada explotación; creó el Comité Nacional de Regalías para regular y racionalizar los contratos y los pagos de transferencia de tecnología extranjera al País; creó la Empresa Colombiana de Minas (Ecominas), nueva empresa industrial y comercial del Estado, cuya finalidad era tomar parte en la explotación de minas en las cuales el mismo Estado tuviera a alguna participación.

Cuando el Doctor Lleras Restrepo llegó a la presidencia las grandes explotaciones mineras, primordialmente de oro, estaban en Antioquia y Chocó, que a su vez era el mayor productor de platino. Estas explotaciones estaban en manos de

empresas extranjeras<sup>48</sup> que en su mayoría venían operando desde el siglo XIX y extraían la plata asociada al oro y al platino para exportarlos a Estados Unidos y Europa. Eran prácticamente dueñas a perpetuidad de estos metales y se beneficiaban de esos yacimientos con muy exigua participación, casi ninguna, para Colombia.

Situación similar ocurría con el petróleo. Las grandes compañías petroleras extranjeras habían extraído y exportado el crudo de los campos petroleros, y continuaban haciéndolo, pagando unas regalías y unos cánones superficarios ridículos, que muy pocos beneficios le reportaban al País en proporción a la riqueza percibida por las casas matrices de estas compañías, como resultado de la pobre gestión de los gobiernos anteriores que les habían otorgado concesiones en condiciones leoninas además de hostiles para el País.

Para esta época Ecopetrol<sup>49</sup> estaba reviviendo la producción de campos petroleros que las compañías extranjeras devolvían agotados. No obstante lo anterior, se veía venir un déficit de petróleo crudo para el País y para revertir esta caótica situación el Doctor Lleras Restrepo incluyó los artículos primero y trece del Proyecto de la que sería la Ley 20 de 1969, que tenían por objetivo esencial recobrar para la Nación las minas y los yacimientos de hidrocarburos, objetivos que lamentablemente no fueron totalmente exitosos, debido a que por mandato constitucional se debían reconocer los derechos adquiridos.

Sobre este particular el Doctor Hernando Escobar afirma:

“Es conveniente anotar que las minas de propiedad particular en cabeza de aquellos inversionistas extranjeros cuyos derechos sobre grandes extensiones inactivas se pretendía extinguir, no se logró, puesto que las exploraciones y

---

<sup>48</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

<sup>49</sup> La Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, que fue creada en 1951 para recibir la concesión De Mares que revertiría al Estado Colombiano en dicho año, y también las instalaciones de la refinería de Barranca.

explotaciones sobre parte de tales áreas sirvió para que se declarara la vigencia de sus derechos sobre la totalidad de éstas de acuerdo con el citado Decreto 1275 de 1979 (sic).”

### 1.3.7 Aspectos centrales de la Ley 20 De 1969 y del Decreto 1275 de 1970

- Uno de los principales logros de la Ley 20 de 1969 y su Decreto reglamentario, radica en que recogió la abundante y dispersa legislación sobre el tema de minas, pues el Código anterior (Código de Minas de Antioquia) rigió casi por un siglo, motivo por el cual en ese largo período se expidieron gran cantidad de leyes, decretos, y resoluciones tratando de adaptar la legislación minera a los requerimientos económicos, políticos y jurídicos de los nuevos tiempos, para permitir el avance del sector minero en nuestro País.
- Uno de los aciertos más grandes de esta legislación fue su decisión de recuperar para la Nación las minas y los yacimientos de hidrocarburos<sup>50</sup>, propósito que se materializó cuando consagró en sus artículos primero y trece, respectivamente, lo siguiente:

**Artículo primero.** “Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta

---

<sup>50</sup> “La Ley 20 de 1969 ha sido considerada como uno de los pilares de la legislación minera y petrolera en Colombia; se orienta a reafirmar la titularidad de la totalidad del subsuelo de la Nación y armoniza las normas legales sobre propiedad del subsuelo con las constitucionales referentes al patrimonio nacional y a la función social de la propiedad, logrando que prevalezca el interés público sobre el particular, tal y como debe ser. Este principio siempre ha estado consagrado en nuestras normas constitucionales, dada su patente necesidad en una industria como la del petróleo cuyo objeto es la extracción y transformación de los hidrocarburos que por su condición de recursos naturales no renovables, estratégicos para la vida de los Países, hacen que su manejo no puede dejarse sólo en manos de los intereses particulares, pues ello atentaría contra el postulado de justicia social consagrado en nuestra Carta Política. En este orden de ideas, el artículo 332 de de la Constitución Política vigente, ratificó y reafirmó con claridad meridiana, el espíritu de las normas citadas, al establecer que” : El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovable, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”, PARIS SANTAMARÍA, Edgar Francisco, Colombia El Subsuelo Petrolífero Pertenece Al Estado, p27, Revista Temas Mineros y Petroleros, Colegio de Abogados de Minas y Petróleos. 1995

excepción, a partir de la vigencia de la presente ley, sólo comprenderá las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos”.

**Artículo trece.** “Las normas contenidas en el artículo 1° de esta Ley se aplicarán también a los yacimientos de hidrocarburos”<sup>51</sup>.

- Puso fin al sistema de la adjudicación<sup>52</sup> y en reemplazo de este, adoptó el contrato de concesión que se otorgaba por treinta años; el sistema del permiso que se otorgaba por cinco años y ambos se podían prorrogar por un término igual al inicial; y el sistema de aporte, que era aplicable sólo a las entidades donde el Estado poseía el 51% o más, que se concedía por la vida del yacimiento. Tanto la concesión como el permiso y el aporte habían sido adoptados por normas anteriores y a la entrada en vigencia del Estatuto Minero existían títulos otorgados bajo estas figuras jurídicas.
- La Ley 60 de 1969 autorizó al Gobierno Nacional a declarar reserva nacional cualquier área petrolífera del País y aportarla, sin sujeción al régimen ordinario de contratación y de licitación, a la Empresa Colombiana de Petróleos para que la explore, explote y administre directamente o en asociación con el capital público o privado, nacional o extranjero.
- Siguiendo la filosofía de la Constitución Nacional de 1886 declaró la minería como actividad de interés y utilidad públicos y de conformidad con este pronunciamiento estableció la expropiación cuando estaba de por medio el interés general.

---

<sup>51</sup> La Ley 20 de 1969 recogió el disperso dominio de algunos dueños territoriales sobre ciertas minas y sobre el petróleo, respetando derechos adquiridos sobre yacimientos en explotación”. Algunos abogados afirmaron que esta disposición no era exequible, en tanto la Ley no definió “yacimientos descubiertos” Aramburo, Op. Cit.

<sup>52</sup> Acto administrativo por el cual el Estado concedía el dominio de una mina al adjudicatario sometido a dos condiciones resolutorias: el pago del impuesto de “estaca” y la obligación de explotar la mina

- Un cambio importante y muy conveniente en el nuevo Estatuto Minero fue haber establecido un procedimiento riguroso y exigente para acceder a la explotación de un yacimiento minero, a través del contrato de concesión. El Estatuto Minero obligaba al interesado a obtener primero la licencia de exploración, para lo cual tenía que agotar un procedimiento; luego debía realizar los trabajos de exploración de acuerdo con las exigencias fijadas en el Estatuto y terminado el proceso de exploración podía ya solicitar el contrato de concesión para iniciar los trabajos de explotación, etapa que también debía surtirse cumpliendo las exigencias del Estatuto. Este cambio fue muy saludable porque con ello se le imponía orden, seguimiento y vigilancia al proceso minero, por oposición al Código de Minas de Antioquia, que permitía que el descubridor de una mina o el restaurador de una mina abandonada pudieran iniciar legalmente la explotación cuando quisieran, porque el legislador no les exigía que comprobaran el cumplimiento de determinados requisitos previos.
- Otra disposición de mucho beneficio para el avance de la minería fue la consagración de la figura de la caducidad y sus causales, como medida de presión para que el beneficiario del título minero desarrollara su actividad en forma responsable. Es una medida de control a la actividad minera que permanece vigente.
- Con el Decreto 1275 de 1970 ratificó la obligación de otorgar caución por parte del interesado en obtener un contrato de concesión a favor de la Nación. Esta exigencia le imprimía seguridad al contrato, porque la persona que aspiraba a obtener un contrato de concesión, tenía que estar dispuesto a ofrecer esa garantía a la Nación.
- Consagró por primera vez la cláusula de la reversión en el contrato de concesión.



## **1.4 DECRETO 2655 DE 1988 POR EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE MINAS**

### **1.4.1 Origen político**

La gran diversidad de leyes y decretos que regulaban el tema minero en Colombia, que inició una nueva etapa con la expedición de las Leyes 60 de 1967 y 20 de 1969, originó contradicciones entre las mismas normas, pues al no haberse expedido un Código que contuviera todas las disposiciones sobre la materia, no podía saberse con claridad que normas habían sido derogadas y cuales permanecían vigentes<sup>53</sup>. Los temas regulados en dichas normas se quedaron cortos frente a las necesidades fácticas que se fueron originando con el desarrollo de la economía y principalmente, de la industria minera.

Por esta razón el Congreso Nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional de 1886, expidió la Ley 57 de 1987 que en su parte motiva, expuso:

“Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos, algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional”.

La Ley le concedió al Presidente facultades extraordinarias por un año contado a partir del 24 de diciembre de 1987 para que expidiera un Código de Minas que comprendiera una regulación sobre “Todos los recursos no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales” Sin embargo, exceptuó los hidrocarburos en estado

---

<sup>53</sup> Aramburo. Op. Cit.

líquido y gaseoso, pues estos debían ser regulados en una normatividad independiente.

La citada Ley estableció que el Código de Minas que debía expedirse, regularía íntegramente la materia y constituiría “un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento” que debían organizarse de forma sistemática, que debía comprender numerosos aspectos, no obstante, en aras de la pertinencia, sólo se señalaran los que incumben al objeto de este trabajo.

En primer lugar se debe señalar que el Código debía reafirmar el principio consagrado en la Ley 20 de 1969 que preceptuaba la pertenencia del subsuelo, de los depósitos, de los yacimientos minerales y de las minas contenidas en el suelo o subsuelo a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Se incluyeron por primera vez las canteras y los depósitos de materiales de construcción.

La citada Ley ordenó ratificar el contenido del artículo tercero de la Ley 20 de 1969 que estableció la extinción de los derechos que tenían los particulares sobre las minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción, sentencia judicial o por cualquier otro modo de adquirir el dominio, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la promulgación de la Ley 20 de 1969, los titulares del derecho no habían comenzado la explotación económica de las minas de su propiedad, o si una vez iniciada la explotación, se suspendía por más de un año.

El numeral tercero del artículo primero de la Ley 57 de 1987 dispuso que el Nuevo Código debía “Definir y diferenciar con base en criterios técnicos, económicos y sociales a la pequeña, mediana y gran minería y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento que las regulen”. Situación que comenzó a aclararse en el Estatuto Minero anterior (Decreto 1275 de 1970), en cuanto a la

distinción del medio jurídico a adoptar, al considerar el permiso como el pertinente para autorizar la exploración y explotación de la pequeña minería, sin definir este concepto. Señaló además, esta Norma que la finalidad de tal distinción sería la de establecer trámites expeditos para el otorgamiento de los derechos mineros, para establecer un tratamiento fiscal de preferencias y estímulos que permitieran continuar la línea del Estatuto Minero anterior.

Por primera vez en más de cien años de existencia de la normatividad minera, se le concedió un espacio al tema ambiental, al preceptuarse que el Código Minero debía establecer las disposiciones sustantivas de competencia y procedimiento sobre la protección ambiental en las actividades mineras. Señaló expresamente la Ley Marco, que el Código de Minas debía promover las inversiones en grandes proyectos mineros de tal forma que contribuyeran al desarrollo socio económico de las regiones donde se ubicaran, garantizando siempre la preservación del medio ambiente y estableció así mismo obligaciones puntuales para cada fase del proceso.

La misma Ley dispuso la creación de un registro nacional, en el cual reposaran todos los actos y contratos relacionados con la actividad minera. Esta norma propuso la definición de las competencias de las delegaciones mineras y de las entidades adscritas al Ministerio de Minas y Energía y facultó al Presidente de la República para que estableciera las condiciones extintivas de los derechos adquiridos a cualquier título. Se verá más adelante que dicha regulación se llevó a cabo de la mano del Registro Minero Nacional.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 57 de 1987 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2655 de 1988, “Nuevo Código de Minas”, que en su artículo primero <sup>54</sup> definió sus objetivos y lo hizo en forma concisa, a diferencia del 1275

---

<sup>54</sup> Artículo primero, Decreto 2655 de 1988, Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por

---

el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un Código de Minas que comprenderá los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. Se exceptuarán de dicho Código los hidrocarburos en estado líquido, o gaseoso. El Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas, habrá de comprender los siguientes aspectos: 1. Reafirmar el principio de que el subsuelo, los depósitos, yacimientos minerales y las minas contenidas en el suelo o subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas. 2. Establecer la naturaleza y contenido del derecho de explorar y explotar los depósitos, yacimientos minerales y minas de que trata el numeral anterior y el objeto de los derechos que otorgue la Nación sobre éstos en favor de los particulares o de empresas u organismos públicos y definir las formas y modalidades de adquisición y transmisión de tal derecho. Adoptar igualmente las disposiciones sobre actividades mineras, tales como prospección, exploración, explotación, aprovechamiento, fundición, transformación, comercialización, beneficio, transporte y procesamiento, y sobre los actos y contratos que respecto a los mismos se expidan y celebren. 3. Definir y diferenciar con base en criterios técnicos, económicos y sociales a la pequeña, mediana y gran minería y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento que las regulen. Las finalidades de esta diferenciación serán entre otras las de establecer trámites expeditos para el otorgamiento de los derechos mineros, un tratamiento fiscal preferencial y otras ventajas y estímulos a la pequeña y mediana minería. El Código buscará también facilitar las inversiones en grandes proyectos mineros de manera que contribuyan al desarrollo socioeconómico de las regiones donde se ubiquen, preserven el medio ambiente y se subordinen al interés nacional. 4. Establecer el Registro Minero y la obligación de inscribir en él todos los actos y contratos relacionados con las actividades mineras y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento requeridas con tal fin. 5. Ratificar la extinción de los derechos de los particulares sobre las minas a que se refiere el artículo 3º de la Ley 20 de 1969. 6. Dictar las normas para que el Gobierno pueda declarar, por razones técnicas y económicas comprobadas, reservas especiales de carácter temporal sobre algunos depósitos, yacimientos minerales y minas y las regulaciones a las que debe someterse la administración en esta materia. En uso de esta facultad el Gobierno podrá ratificar, modificar, abolir y reglamentar las reservas especiales constituidas en la actualidad. 7. Declarar de utilidad pública o de interés social la industria minera y las demás actividades a que se refiere el numeral 2º de este artículo. 8. Adoptar las normas sustantivas y de procedimiento correspondientes a la expropiación en materia de actividades mineras y las indemnizaciones correspondientes. 9. Adoptar las normas sustantivas y de procedimiento correspondientes a las servidumbres en materia minera y a sus indemnizaciones. 10. Regular las condiciones extintivas de los derechos que a cualquier título hayan obtenido los particulares, o empresas u organismos públicos sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas. 11. Dictar normas sobre el abastecimiento a la industria nacional de los productos mineros explotados. 12. Dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento que regulen el sistema legal y convencional de contraprestaciones económicas y de impuestos específicos a la actividad minera y de las regalías y participaciones para la Nación, departamentos, territorios nacionales, municipios y de las entidades descentralizadas, sobre la actividad minera realizada en el País, estableciendo la proporción, la entidad o que los recaudarán y el destino que se dará a tales recursos. Los recaudos de los impuestos específicos y regalías que afecten por igual a la pequeña y mediana minería serán destinados como mínimo en un 70% a los municipios donde se desarrolle esa actividad; en la forma y proporción que señale el Código, los municipios deberán destinar estos recursos a la protección ecológica y ambiental. 13. Dictar las normas que regulen las delegaciones y competencias de los Gobernadores, Intendentes, Comisarios, Alcaldes y entidades descentralizadas del sector nacional, departamental y municipal en materia de minas. 14. Definir qué debe entenderse por ejercicio ilegal de actividades

de 1970 donde estos fueron muy extensos, sin embargo en términos generales los objetivos de ambos son prácticamente los mismos. Una diferencia que se aprecia en las dos Normatividades sobre este aspecto es que el nuevo Código incluyó dentro de sus objetivos, no sólo fomentar la exploración del territorio nacional, sino también, de los espacios marítimos jurisdiccionales. Vale la pena agregar que dedicó el capítulo XV a reglamentar la exploración y la explotación costera, marítima y submarina.

El nuevo Código de Minas (Decreto 2655 de 1988) en su artículo sexto enunció de manera taxativa las situaciones que implicaban derechos adquiridos y constituidos, así:

“1. Los contratos de concesión suscritos y debidamente solemnizados por escritura pública y publicados en el Diario Oficial.

2. Los permisos y licencias otorgados mediante resolución debidamente ejecutoriada, que conservara su vigencia y validez a la fecha de expedición del Código.

3. Los aportes otorgados a organismos adscritos o vinculados al Ministerio y los contratos que con base en ellos se habían celebrado.

4. Los derechos vigentes al tenor de los artículos 3° y 5° de la Ley 20 de 1969 y las demás disposiciones especiales que constaran en resoluciones del Ministerio debidamente ejecutoriadas.

Las demás situaciones jurídicas contenidas en solicitudes en trámite, se consideraron meras expectativas”.

---

mineras, determinar las sanciones administrativas a que dé lugar y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento correspondientes. 15. Dictar disposiciones sustantivas y de procedimiento que regulen los sistemas asociativos, cooperativas y consorcios creados con objeto de desarrollar actividades mineras, así como las de las sociedades ordinarias de minas a las que se refiere el Capítulo XVI del Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887, en las que podrá haber aporte estatal con capital privado y para expedir sus estatutos básicos. 16. Dictar las disposiciones sustantivas de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras. Parágrafo. El Gobierno, en uso de las facultades que se conceden por la presente Ley, podrá derogar, reformar, subrogar todas las disposiciones anteriores que hayan sido expedidas en materias relacionadas o vinculadas, que versen total o parcial, directa o indirectamente acerca de actividades mineras, las minas, depósitos y yacimientos minerales.

### 1.4.2 Procedimiento

Una de las novedades que trajo el Código de Minas está contenida en su artículo 15 al definir que una actividad minera se calificaría como pequeña, mediana o grande dependiendo del volumen de mineral explotado durante un periodo determinado; con base en esta división fijó los valores máximos y mínimos de cada grupo, según se tratara de explotaciones a cielo abierto y subterráneas, de acuerdo con cuatro grupos de minerales: Los metales y las piedras preciosas, el carbón, los materiales de construcción y los demás. De conformidad con esta clasificación el procedimiento era más exigente para la gran minería.

La nueva legislación conservó la división tripartita del procedimiento minero, sin embargo, la etapa de exploración superficial la denominó de prospección; la de exploración técnica, la denominó simplemente de exploración; y la de explotación continuó denominándose de la misma manera. Para cada una de estas etapas exigió el cumplimiento de unos requisitos determinados. La prospección continuó siendo libre como regla general y se conservaron las mismas limitaciones de la normatividad anterior. El Decreto 2655 de 1988 a diferencia de lo dispuesto por el Decreto 1275 de 1970, no confería el derecho de preferencia para obtener posteriormente el título minero sobre el área prospectada.

El procedimiento gubernativo de las solicitudes y propuestas de minas era esencialmente oficioso y no podía generar decisiones inhibitorias motivadas en obstáculos formales. Era de naturaleza abreviada y sumaria, de tal manera que las notificaciones y traslados a los interesados solamente serían los autorizados por este Código de Minas y sus reglamentos.

Las notificaciones y traslados únicamente tenían efecto suspensivo sobre la actuación. La resolución definitiva solo debía proferirse, por disposición legal, una vez conocido el concepto de la entidad o del funcionario a quien se le hizo el

traslado. En el trámite de los negocios mineros solamente se podía pedir a los interesados como pruebas, la exhibición de documentos, o la presentación de informes o datos previstos expresa y específicamente en el Código de Minas o sus reglamentos. ,

Las notificaciones en el trámite y resolución de los negocios de minas se realizarían así: las resoluciones de trámite se notificaban por estados, que se fijaban por un día. Las notificaciones de providencias definitivas que otorgaban o negaban el derecho a explorar, a explotar y las que generaban la terminación del negocio o negaban peticiones de terceros, se hacían personalmente. Si no era posible hacerlo personalmente, se citaba al interesado o al tercero, según el caso, mediante mensaje enviado a su residencia o negocio, si eran conocidos y se surtían por edicto que se fijaba en lugar público del despacho, por el término de cinco días, insertándose en él la parte resolutive de la providencia, informando sobre los recursos que procedían en su contra.

La elaboración o autorización de los documentos técnicos que se exigían para el trámite de la solicitud, los informes de progreso y el informe final de exploración o de explotación, los estudios ambientales y de factibilidad se debían hacer con intervención de geólogo, ingeniero o topógrafo matriculados. La solicitud o propuesta de licencia inicial, concesión o aporte podía formularla el interesado en forma directa. Las actuaciones posteriores se debían hacer por medio de abogado titulado, con tarjeta profesional.

### **1.4.3 Título minero**

**1.4.3.1 Licencia de exploración.** Según el artículo 24 del Código de Minas<sup>55</sup>, la licencia de exploración confería a una persona el derecho exclusivo a realizar dentro de una determinada zona, trabajos dirigidos a establecer la existencia de depósitos y yacimientos minerales y sus reservas en calidad y cantidad comercialmente explotables. El artículo 25 ibídem establecía que la licencia comprendía todos los minerales concesibles que existieran en la zona otorgada, excepto cuando el interesado limitaba su solicitud a uno o varios minerales y solamente en este caso era posible otorgarle la licencia a un tercero sobre la misma zona, que comprendiera los minerales excluidos por aquél, pero en todo caso con la condición de que no interfiriera la exploración del primer solicitante.

Se nota en este artículo una aparente diferencia con el artículo 91 de la normatividad anterior (Decreto 1275 de 1970) que limitó el derecho del minero cuando dispuso que el beneficiario de la licencia debía explotar el mineral solicitado y los subproductos que resultaren de dicho mineral, y si dentro de la zona otorgada para exploración existían varios minerales de interés económico, tendría derecho preferente para que se le otorgara el derecho a explotar tales minerales, sometiéndose a las normas correspondientes; y si el beneficiario no hacía uso de este derecho de prelación durante la vigencia de la licencia de exploración, se podían aceptar solicitudes de terceros si no interferían las actividades del solicitante original. La diferencia se pone de manifiesto, en tanto que, en el caso del artículo 25 del Decreto 2655 de 1988, se le concedía de una vez al beneficiario de la licencia, el derecho a explorar todos los minerales concesibles que había en la zona otorgada.

---

<sup>55</sup> Artículo 24, Decreto 2655 de 1988: “La licencia de exploración es el título que 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”.

El área de la licencia para explorar aluviones en el lecho o en las márgenes de los ríos no debía exceder de 5.000 metros longitudinales de su cauce continuo<sup>56</sup>, en cambio el artículo 41 de la legislación anterior (Decreto 1275 de 1970) establecía que el área máxima que se podía otorgar era de 1.500 hectáreas y que en todo caso no podía exceder de 10 kilómetros medidos por una de las márgenes, lo que significa que se recortó el área que podía otorgarse.

Según el artículo 27 de Decreto 2655 de 1988 las licencias para explorar aluviones en el lecho o márgenes de los ríos o en islas ubicadas en su causa, solamente podían otorgarse para la mediana y gran minería dejando por fuera a la pequeña, lo que no ocurría en el artículo 41 del Decreto 1275 de 1970, debido a que en este Decreto no se distinguió la minería por capacidad.

Las áreas máximas a conceder para la licencia de exploración de acuerdo con la clasificación de pequeña, mediana y gran minería fueron establecidas así: Para la pequeña hasta cien hectáreas; para la mediana hasta mil hectáreas, y para la grande hasta cinco mil hectáreas<sup>57</sup>. Contrario sensu, el artículo 43 de la legislación anterior (Decreto 1275 de 1970) establecía que solo se podían conceder hasta mil hectáreas, en el caso de las licencias de exploración distintas de aluvión. Si se requerían mas hectáreas se debía solicitar otra licencia.

El artículo 51 del Código de Minas fijó los criterios de selección entre varios solicitantes de licencias de exploración, cuando dispuso que si en el mismo día se radicaban dos o más solicitudes que se referían total o parcialmente a un mismo título minero, el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad delegada seleccionaría al solicitante que le otorgaría la licencia, de acuerdo con los siguientes criterios:

---

<sup>56</sup> Artículo 27, Decreto 2655 de 1988

<sup>57</sup> Artículos 28, 29,30, lb

1. Al solicitante que demostrara estar mejor clasificado, ponderando su capacidad económica, técnica, experiencia y organización empresarial
2. Al que asegurara la existencia de fondos suficientes para la mejor ejecución de los trabajos de exploración y explotación
3. Al solicitante que ofreciera promover el mejor proyecto de desarrollo económico, social, de infraestructura y de conservación ambiental.

Los criterios de prelación que se consagraron en el artículo mencionado, constituyeron un avance importante en el tema de escogencia de las solicitudes, porque garantizaba que a quien se le otorgaba la licencia reunía las capacidades técnicas y económicas más idóneas para llevar a buen término todo el proceso minero, lo que no se podía garantizar con los criterios establecidos en el Estatuto Minero anterior, pues estos daban el derecho de preferencia a quien ya venía explotando en dicha área o, en su defecto, al solicitante que hubiera realizado algún trabajo de exploración en la zona o, en última instancia, al primer solicitante.

Cuando el legislador impuso dichos criterios de selección fue consecuente con la normatividad vigente, lo que no sucedió con la anterior que aunque consagraba la licencia de exploración como obligatoria, en el artículo 84 del Decreto 1275 de 1970 se contradijo cuando permitió que la persona que había realizado trabajos completos de exploración de una zona sin haber tramitado y obtenido previamente la respectiva licencia, podía presentar propuestas para contratar la explotación de los minerales que había encontrado y que eran explotables por el sistema de concesión.

La duración de la licencia comenzaba a contarse desde la fecha de la inscripción en el Registro<sup>58</sup>, mientras que en la normatividad anterior el término empezaba a contar desde cuando quedaba ejecutoriada la providencia que concedía la licencia. También estableció un cambio en cuanto a la duración de la misma, pues en la actual legislación se determina la duración de acuerdo al tamaño del área a explotar así: un año para la licencia cuya área original era hasta cien hectáreas,

---

<sup>58</sup> Artículo 32 del Decreto 2655 de 1988

prorrogable por un año más; de dos años para la que tenía más de cien hectáreas sin pasar de mil, prorrogable por un año más; y de cinco años para aquella cuya área original excedía de mil hectáreas. En este último caso la norma no contempló ninguna prórroga.

De acuerdo con el artículo 33 del Código de Minas la solicitud de prórroga debía ser presentada con dos meses de antelación al vencimiento del plazo inicial. El beneficiario de la licencia tenía que demostrar que había realizado, en forma completa, los trabajos básicos de exploración y justificar labores complementarias, con el fin de lograr un mejor soporte técnico del Informe Final de Exploración o del Programa de Trabajos e Inversiones (PTI), incluidas las obras de transporte especial y de embarque en el caso de que fueran necesarias. En la legislación anterior el solicitante debía pedir la prórroga tres meses antes de vencerse el período inicial. Si el Ministerio de Minas y Energía no se pronunciaba dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud de prórroga, esta se entendería aceptada. En la legislación anterior el Ministerio de Minas y Energía disponía de tres meses para pronunciarse.

El artículo 34 impuso a la mediana y gran minería la obligación de presentar un Informe anual durante la vigencia de la licencia y de sus prórrogas. En dicho informe debía incluir un resumen del programa de exploración ejecutado, con las inversiones realizadas y los resultados obtenidos, y junto con él debía presentarse un resumen del Programa de Trabajos y Obras que planearan adelantar en el año siguiente. Tales resúmenes debían ser presentados al Ministerio de Minas y Energía en formularios simplificados elaborados por éste.

El Ministerio podía pedir al titular dentro del año siguiente la ampliación y especificación de los datos y conclusiones y verificar por los medios que estimara convenientes, su veracidad y exactitud. Esta obligación estaba contenida en los

artículos 51 y 75 del Decreto 1275 de 1970 y las exigencias formuladas en estos artículos eran similares.

La nueva legislación mantuvo la obligación de presentar a la terminación de la licencia un Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajos e Inversiones (PTI). Para el cumplimiento de dicha obligación el Ministerio de Minas y Energía debía diseñar unos formularios de fácil diligenciamiento.

Con fundamento en el Informe Final de Exploración y en el Programa de Trabajos e Inversiones (PTI), el Ministerio o su delegado asignaba la clasificación definitiva del proceso como de pequeña, mediana o gran minería, sin perjuicio de la obligación del interesado de actualizar la información del programa cada cinco años, durante el período de explotación y de la reclasificación que hiciera la Autoridad con base en la información actualizada.

Los beneficiarios de pequeña minería solamente estaban obligados a presentar el Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajos e Inversiones (PTI) a la terminación de la licencia de exploración. Estos informes debían reportarse en formularios simplificados de fácil y breve diligenciamiento, los cuales eran diseñados por el Ministerio de Minas y Energía.

El artículo 38 del Decreto 2655 de 1988 le impuso una obligación al minero, relacionada con el medio ambiente, que consistía en presentar junto con el Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajos e Inversiones (PTI), la Declaración de Impacto Ambiental (DIA)<sup>59</sup> que el proyecto minero pudiera causar,. Esta declaración contendría los correctivos que estaba dispuesto a llevar a cabo el

---

<sup>59</sup> Para la fecha no existía una institucionalidad ambiental que regulara de manera independiente el tema ambiental. Esto sólo se dio con la expedición de la ley 99 de 1993 que creó el Ministerio del Medio Ambiente al cual le otorgó la función de dirigir lo relacionado del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

interesado para mitigar tal impacto sobre los recursos naturales renovables afectados.

El Decreto estableció la obligación en cabeza del interesado de calificar el proyecto dentro de los rangos de pequeña, mediana y gran minería, así como el señalamiento de los minerales objeto de la exploración<sup>60</sup>.

De acuerdo con el artículo 42 ibídem, una vez presentada por parte del concesionario la solicitud de licencia de exploración a la autoridad, ésta contaba con un término de 30 días para señalar las deficiencias y omisiones que presentaba la solicitud o sus documentos anexos y si ellos no eran subsanables de oficio e impedían identificar al interesado, comprobar su capacidad económica y técnica, o su representación o la localización del área pedida, debía ordenar que se subsanara el error, concediéndole un término so pena de declarar retirada dicha solicitud. Las causales de retiro eran, por tanto, taxativas en tal legislación.

El Decreto 2655 de 1988 introdujo un cambio en el tema de superposición de áreas, al señalar que el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad delegada, debía eliminar de oficio, en un lapso de 30 días, las superposiciones parciales de la solicitud con otras solicitudes anteriores o con zonas de reserva especial o títulos vigentes, si se referían a los mismos minerales solicitados y definir el área disponible para otorgar<sup>61</sup>. Mientras que el artículo 198 del Decreto 1275 de 1970 establecía que en cualquier tiempo el Ministerio podía ordenar la eliminación de las superposiciones o el archivo de la solicitud. En el caso de superposición total de las zonas se debía rechazar la solicitud, así mismo lo disponía la norma anterior.

---

<sup>60</sup> Artículo 40, Decreto 2655 de 1988

<sup>61</sup> Artículo 43, Decreto 2655 de 1988

Cuando la duración de la licencia de exploración expirara, el titular tenía derecho a la respectiva licencia de explotación si el proyecto era de pequeña minería, o al contrato de concesión en los demás casos, sin ninguna condición, requisito o exigencia diferente a las señaladas en el Decreto, siempre y cuando el titular hubiera cumplido con todas las obligaciones consagradas legalmente para la licencia de exploración.

El Decreto 2655 de 1988 prohibió toda actividad minera de exploración, construcción, montaje y explotación sin título minero registrado y vigente, agregando que quien violara esta norma incurría en las sanciones contempladas en el mismo Decreto, las contenidas en el Código Penal y en las en normas especiales<sup>62</sup>. Por esta razón dedicó el capítulo XXIII a las exploraciones y explotaciones ilícitas que se abordarán más adelante.

El artículo 16 del Código definió título minero así:

“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 3º, 4º, 5º 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”.

Si bien es cierto que el artículo 325 del Decreto 2655 de 1988 solamente dejó vigente los artículos primero y trece de la Ley 20 de 1969, es claro que el artículo 16 del Decreto en mención, reconoció la vigencia de los títulos anteriores a la

---

<sup>62</sup> Artículo 11, *Ibíd.*

expedición del Decreto 2655 de 1988, solo si se habían ajustado a lo dispuesto en los artículos tercero, cuarto, y quinto de la Ley 20 de 1969.

Un cambio trascendental en la legislación minera fue el inciso final del artículo 17 del Decreto en mención que estableció:

“(…) 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.”

El artículo 21 del Código dispuso para las personas naturales y jurídicas particulares la obligación de demostrar capacidad económica suficiente para cumplir con las obligaciones emanadas de los títulos mineros. Esto constituyó una novedad con respecto a la legislación anterior, lo que es lógico si se tiene en cuenta la importancia cada vez mayor que adquiría la minería en Colombia, así como la complejidad y los costos económicos que implica esta actividad, debido a que requiere cada vez una tecnología más avanzada.

**1.4.3.2 Licencia de explotación.** El Código de Minas (Decreto 2655 de 1988) continuó con la división tripartita de la actividad minera, al señalar que para los proyectos de pequeña minería el titular de la licencia tenía, una vez vencido el plazo concedido para la exploración y siempre que hubiera dado total cumplimiento a las obligaciones consagradas en la licencia, el derecho a convertir su título en licencia de explotación. Por este motivo el Código de Minas en su artículo 45 le imponía la obligación al Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad delegada por él, en la misma providencia en que aprobará los informes finales de exploración, declarar la conversión.

También estableció un plazo de sesenta días para que la autoridad competente hiciera las objeciones sobre el mismo, y en caso de que no las hiciera, operaba el

silencio administrativo positivo, de tal manera que la conversión se daba ipso facto y el Ministerio debía proceder a inscribir, oficiosamente, en el Registro Minero la nueva calidad en el título del interesado.

La licencia de explotación debía ser concedida por diez años, contados a partir de la inscripción en el Registro Minero, como título de explotación. En el primer año se debían realizar las obras de construcción y montaje, aunque la explotación se podía iniciar en cualquier tiempo, pero se debía dar aviso previo al Ministerio de Minas. La licencia podía renovarse por un período igual al inicial, solamente por una vez, y con dos meses de anterioridad al vencimiento. Se dispuso también, que el beneficiario podía hacer uso del derecho de preferencia para suscribir un contrato de concesión. Igualmente, los titulares de la licencia de explotación debían rendir informes anuales en la forma señalada para los informes de progreso de las licencias de exploración, en formularios simplificados y breves diseñados por el Ministerio de Minas y Energía.

De la licencia se derivaban dos obligaciones, una de orden técnico que era la presentación de informes anuales en unos formatos diseñados por el Ministerio y otra, de contenido económico, que era el pago de las regalías, en forma mensual.

**1.4.3.3 Contrato de concesión.** La forma más importante de otorgar el derecho a explotar continuó siendo el contrato de concesión que de acuerdo con el Decreto 2655 de 1988, se constituía como un acto administrativo que se regulaba exclusivamente por las normas señaladas en él, y que aclaraba que la concesión minera era distinta de la concesión de obra pública o de servicio público.

Concluida la fase de exploración y catalogado definitivamente el proyecto como de mediana o gran minería, el interesado que deseaba continuar con la fase de explotación y por ende, con la suscripción del contrato de concesión, debía cumplir las siguientes obligaciones: constituir de una prenda o una garantía bancaria o

una póliza de cumplimiento con una compañía de seguros, por un valor equivalente al diez por ciento de la producción estimada para los dos primeros años de explotación, de acuerdo con lo señalado en el plan de trabajos e inversiones, presentado junto con el informe final de exploración. Celebrado el contrato de concesión se le imponía al titular la obligación de mantener vigente tal garantía por todo el tiempo que durará la concesión.

Una vez suscritos el contrato de concesión y la licencia de exploración se exigía para su perfeccionamiento, la inscripción del contrato en el Registro Minero, y exigía expresamente, que sólo era posible comenzar la explotación cuando se verificara tal requisito<sup>63</sup>. El contrato de concesión debía suscribirse sobre modelos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía<sup>64</sup>.

La Administración no adquiría por virtud del contrato obligación de saneamiento. El beneficiado con el contrato no tenía derecho a reclamar reembolsos o indemnizaciones por no encontrar los minerales en la cantidad o calidad esperada o en el evento de ser privado de todo o parte del área contratada, por terceros que demostraran un mejor derecho.

El Decreto 2655 de 1988 dispuso que los contratos mineros se entendían celebrados sobre bases de equidad y se ejecutarían de acuerdo con la forma y los términos convenidos, pero cuando sobrevinía caso fortuito, fuerza mayor, o circunstancias imprevisibles de orden técnico o económico, que hacían imposible o gravoso realizar lo que se había contratado, cualquiera de las partes podía solicitar que se revisara el contrato<sup>65</sup>.

Resultó un gran avance el hecho que en este Decreto era posible obtener un contrato de concesión para varios minerales ubicados en el área concedida, y no

---

<sup>63</sup> Artículo 62, Decreto 2655 de 1988

<sup>64</sup> Artículo 73, Ibídem

<sup>65</sup> Artículo 59, Ibídem

uno por cada mineral, como lo señalaba la norma anterior (Decreto 1275 de 1970) El Código de Minas, en su caso, hizo la salvedad de que solo se tenía derecho a explotar los minerales específicamente señalados en el contrato y los que se encontraran íntimamente asociados con éstos.

La vigencia del contrato de concesión se conservó con respecto a la normatividad anterior, pues el artículo 69 ibídem mantuvo los treinta años, que empezaban a regir a partir de la inscripción del título en el Registro Minero. Introdujo sí cambios en cuanto a la división del período, pues señaló que para las labores de construcción y montaje se concedía un plazo máximo de cuatro años. También dispuso que el tiempo no utilizado en las obras y trabajos de construcción y montaje se sumaban al período de explotación.

El Decreto 2655 de 1988 en sus artículos 67 y 68, consagró de manera general las obligaciones técnicas del concesionario, al establecer en el primero de ellos, que la explotación debía hacerse en condiciones que garantizaran la racional explotación de los recursos mineros, así como la seguridad de los trabajadores; y en el artículo 68 reconocía expresamente la autonomía técnica que gozaba el titular, siempre y cuando garantizara el aprovechamiento racional de los recursos mineros y la protección del medio ambiente.

El concesionario tenía la obligación de devolver las áreas que no habían sido incluidas en el Plan de Trabajo e Inversiones. La zona retenida debía comprender únicamente el área requerida para llevar a efecto las actividades de extracción proyectadas durante la vida del proyecto, así como la necesaria para el transporte interno, beneficio, servicios y obras de apoyo, lo mismo que las adiciones requeridas para lograr una eficiente operación minera<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Artículo 70, Decreto 2566 de 1988

Aunque el Código de Minas no lo dice expresamente, se puede concluir que el titular tenía la obligación de presentar informes de seguimiento, durante cada año de vigencia del contrato de concesión, pues consagró la no presentación de los mismos como una causal de caducidad del título<sup>67</sup>.

Así mismo, el Decreto 2655 de 1988 mantuvo viva la cláusula de la reversión<sup>68</sup> en los contratos de concesión de gran minería, al señalar en su artículo 74 que ésta operaba en dos casos, al vencimiento del plazo, o por caducidad, con excepción de la muerte del concesionario, excepción que también estaba consagrada en la norma anterior. El Código de Minas estableció que no operaba esta figura respecto de los bienes muebles e inmuebles que funcionaran para otras concesiones del titular que estuvieran vigentes al momento de la aplicación de la misma, o que pertenecieran a las empresas filiales o subsidiarias de la titular. En consonancia con lo anterior, el artículo 23 ibídem que trataba sobre la renuncia,

---

<sup>67</sup> Numeral décimo, Artículo 76, ibíd.

<sup>68</sup> La reversión es una cláusula propia del sistema de concesión de minas, que tiene como objetivo que cuando finalice la concesión otorgada para explotación de un yacimiento, el Estado pueda acceder a una unidad de explotación productiva, una empresa minera, esto implica un beneficio fiscal significativo para el Estado. La reversión comprende todos los muebles e inmuebles destinados a la exploración, explotación y beneficio de la mina. Únicamente de manera excepcional el gobierno puede convenir con el contratante que también los bienes destinados a la transformación hagan parte de la reversión. Es bueno anotar que la reversión también opera en otros tipos de concesión.

Artículo 74, ibí. Al vencimiento de los contratos de concesión de gran minería el contratista está obligado a dejar en estado de funcionamiento los equipos, instalaciones y obras mineras que para entonces estén en uso o actividad y a entregar, a título de reversión gratuita, todas las propiedades muebles e inmuebles adquiridas con destino o en beneficio exclusivos de la explotación y de las operaciones anexas de transporte externo y embarque de minerales, siempre que estas últimas no estuvieran también destinadas al servicio de otras explotaciones del mismo concesionario o de sus filiales y subsidiarias. En igual forma habrá lugar a la reversión en caso de caducidad del contrato, decretada por las causales contempladas en el artículo 76 de este Código, con excepción de la muerte del concesionario. En este evento sus causahabientes directamente o por medio del juez o funcionario competente, podrán retirar y disponer de los bienes afectos a la explotación, salvo aquellos que se hallen incorporados a los yacimientos o a sus accesos y que no puedan retirarse sin detrimento de los frentes de trabajo minero. También operará la reversión en caso de renuncia del concesionario formulada después de los veinte (20) años de explotación. El Ministerio podrá, administrativamente, tomar en cualquier tiempo, las medidas conservatorias que estime necesarias para garantizar la afectividad de la reversión gratuita de bienes. En los contratos de concesión de mediana minería y licencias de exploración o de explotación no operará la reversión de bienes, excepto cuando a juicio del Ministerio sea necesario conservar las instalaciones fijas y las excavaciones mineras para iniciar un nuevo proyecto. Tampoco habrá lugar a ella en favor de la Nación en los aportes.

establecía en su inciso segundo que, si el titular renunciaba a la concesión luego de pasados veinte años del registro de la misma, operaba la cláusula de la reversión en los términos del artículo 74 del Código de Minas.

Por último, el Decreto 2655 de 1988 autorizó la cesión total o parcial del título por parte del titular siempre y cuando se solicitara el debido permiso ante el Ministerio de Minas y Energía o de sus delegados, y señaló que si el titular lo cedía sin agotar dicho trámite, incurría inmediatamente en causal de caducidad.

**1.4.3.4 El aporte minero.** El Decreto 2655 de 1988 conservó la figura del aporte minero, consagrada en el Decreto 1275 de 1970.

El Decreto 2655 de 1988 en su artículo 48 dispuso:

“El aporte minero es el acto por el cual el Ministerio otorgará en sus entidades adscritas o vinculadas que tengan entre sus fines la actividad minera, la facultad temporal y exclusiva de explorar y explotar los depósitos o yacimientos de uno o varios minerales que puedan existir en un área determinada”.

El Ministerio de Minas y Energía debía señalar a la entidad titular en el documento que concedía el aporte, los criterios y directrices generales a los cuales debía ajustarse la exploración y explotación, determinando el plazo máximo para que el beneficiario iniciara labores. El artículo 49 del Decreto 2655 de 1988 estableció que “Solo podían ser explotados mediante aporte las piedras preciosas, las semipreciosas, el carbón, la sal gema y los minerales radioactivos”.

El aporte se debía conceder a solicitud de la entidad interesada, previa justificación técnica, y era renunciable por ésta, en cualquier momento, en todo o en parte, y además las áreas renunciadas podían ser aportadas de nuevo. A diferencia del contrato de concesión, de la licencia de exploración así como de la de explotación, no había lugar a eliminar previamente la superposiciones

parciales de áreas, pues el artículo 51 del Código estableció que si la nueva solicitud cubría un área que ya había sido entregada para explotar los mismos minerales, ésta se entendería descontada del área de la nueva solicitud, mientras esté vigente, pues el artículo previó que a partir de la pérdida de la vigencia, el área pasara a ser parte de dicha solicitud, ipso facto, si así lo hubiere pedido la entidad interesada.

El Decreto 2655 de 1988 no dijo nada frente a la duración del aporte, por lo tanto resulta viable concluir que éste era concedido al igual que en el Decreto 1275 de 1970, por toda la vida del yacimiento.

#### **1.4.4 Contraprestaciones económicas**

Según el artículo 212 del Decreto 2655 de 1988 las contraprestaciones económicas que percibía el Estado, a cargo de las personas beneficiadas con el derecho a explorar y explotar recursos minerales, constituían una retribución directa por el aprovechamiento económico de dichos bienes por ser de propiedad del Estado.

El artículo 213 ibídem, dispuso que las contraprestaciones económicas fueran de cuatro clases, a saber:

- Canon superficario.
- Participaciones.
- Regalías.
- Impuestos específicos.

**1.4.4.1 Canon superficario.** El canon superficario consistía en la suma de dinero que debían pagar los beneficiarios de licencias de exploración de proyectos de gran minería, que se extinguía cuando se vencía el plazo de exploración. El valor

del canon equivalía a un salario mínimo día por hectárea; el pago se debía hacer por anualidades anticipadas, una vez suscrito el contrato que confería el derecho.

**1.4.4.2 Participaciones.** Las participaciones eran las contraprestaciones diferentes a los cánones y regalías, convenidas en los contratos de exploración y explotación que celebraban las empresas comerciales e industriales del Estado por las áreas recibidas en aporte. Las participaciones consistían en porcentajes o cuotas en cantidad determinadas sobre la base de las utilidades, o sobre el exceso de las mismas, o sobre la venta de minerales.

**1.4.4.3 Regalías.** Las regalías consistían un porcentaje sobre el producto bruto explotado que la Nación exigía, como propietaria de los recursos naturales no renovables, bien directamente o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, de los titulares de los aportes donde se encontraban las minas en explotación y podían exigirse o convenirse para su pago en especie o en dinero, en boca de mina, en plaza o en el sitio de venta o consumo. Las regalías tenían un valor distinto dependiendo del mineral explotado. Eran destinadas en un setenta por ciento a los municipios en cuya jurisdicción se encontraba la mina, y el treinta por ciento restante se destinaba para los Fondos de Fomento Minero. El Código de Minas estableció en el segundo inciso del artículo 217 que los municipios debían destinar al menos el cincuenta por ciento de lo recibido por concepto de regalías e impuestos específicos a la protección ecológica y a la conservación ambiental de los recursos en su jurisdicción.

El Decreto 2655 de 1988 disponía específicamente que las regalías para la explotación de metales preciosos en aluvión correspondían al tres por ciento del producto bruto; para los minerales metálicos, se estableció un tres por ciento del

precio de venta del mineral bruto, siempre que la producción anual fuera superior a 100.000 toneladas<sup>69</sup>, etc.

**1.4.4.4 Impuestos.** Los impuestos era las cargas tributarias que normas especiales imponían por distintas razones y a determinados minerales. El Decreto 2655 de 1988 consagró el impuesto a la producción de carbón que correspondía al cinco por ciento del valor del mineral en boca de mina<sup>70</sup>; también consagró un impuesto al oro y al platino que equivaldría para el oro a un tres por ciento del valor total que “por onza troy fina pague el Banco de la República”, mientras que para el platino fijó un cuatro por ciento del precio total que para el efecto reconocía el Banco de la República<sup>71</sup>.

#### **1.4.5 Autoridades**

De acuerdo con el Decreto 2655 de 1988 el Ministerio de Minas y Energía, además de sus funciones generales, debía conocer todos los asuntos administrativos relacionados, de manera directa y principal, con la industria minera en todas sus ramas, si no estaban asignadas por Ley a otra autoridad. Era responsable de la administración y conservación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y de la vigilancia y supervisión de los de propiedad privada. Tales funciones las debía ejercer en todo el territorio continental e insular, lo mismo que en los espacios marítimos jurisdiccionales de la República.

El Ministerio como administrador de los recursos mineros, debía expedir todos los actos que otorgaban títulos mineros, así como los que exigían la vigilancia y supervisión de las obligaciones de orden técnico, económico y operativo emanados de dichos títulos y los que impedían la explotación ilegal de los

---

<sup>69</sup> Véase artículos 218 y 219, Decretos 2655 de 1988

<sup>70</sup> Artículo 230, Ibídem

<sup>71</sup> Artículo 231 Ibídem

yacimientos, depósitos y minas, bien porque se realizaban con carencia de título o porque se estaban explotando fuera de los linderos correspondientes.

Constituía responsabilidad del Ministerio adoptar las normas, instrucciones y órdenes requeridas para que la exploración de los recursos se realizara con personal idóneo y con los sistemas y métodos geológico-mineros adecuados que proporcionaran un conocimiento cierto del potencial de los yacimientos y para que la explotación de los mismos se llevara a cabo con estricto cumplimiento de reglas técnicas, que permitieran la optimización de los recursos mineros y que garantizaran la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que resultaren afectados por la actividad minera.

El Ministerio de Minas y Energía además de impartir las medidas y órdenes pertinentes, podía ejecutarlas por sí mismo o con la ayuda de las demás autoridades nacionales, seccionales y locales, para lo cual debía comisionar. Las medidas y órdenes referidas eran de ejecución inmediata y estaban encaminadas a la restricción de las explotaciones, o a lograr que éstas se hicieran ajustándose a las normas de conservación, so pena de cierre temporal, total o parcial, mientras se tomaban los correctivos exigidos por las normas. Las autoridades comisionadas por el Ministerio debían proceder de inmediato a cumplir sus instrucciones u órdenes o a prestarles apoyo.

El Ministerio de Minas y Energía estaba facultado para inspeccionar en cualquier tiempo y en la forma que considerara adecuada, las labores de los beneficiarios de títulos mineros y éstos debían facilitar las inspecciones que la autoridad decidiera efectuar y si llegaba a ser necesaria la presencia permanente de un funcionario en el área del título minero, los gastos de alojamiento y alimentación se debían sufragar por el interesado, pagando también el titular a la autoridad por concepto de inspección y vigilancia. Finalmente, los funcionarios debían guardar reserva de los asuntos que conocieran con ocasión del desarrollo de sus

funciones o de las que se les delegaran, so pena de destitución y la posibilidad de responder penalmente.

El Ministerio podía delegar en organismos descentralizados, de acuerdo con la especialidad de su objeto, las funciones que le competían en la tramitación del derecho a explorar y a explotar el suelo y subsuelo mineros, en la vigilancia y fiscalización de los beneficiarios de títulos mineros. También podía delegar los trámites de los negocios mineros y la expedición de los actos administrativos que los resolvían, a las Gobernaciones y las Corporaciones de Desarrollo Regional que tenían entre sus funciones actividades mineras.

Para que el Ministerio de Minas y Energía pudiera delegar sus funciones en forma regular y permanente, era necesario que la entidad delegataria contara con la capacidad operativa para realizar con oportunidad y eficacia las funciones delegadas. Si no se cumplían dichos requisitos la delegación se podía dar en forma ocasional o temporal cuando las circunstancias lo aconsejaran. La entidad delegataria que debía tramitar y resolver sobre títulos mineros o sobre actos sometidos al Registro Minero, estaban obligadas a atender y aplicar los métodos, sistemas, procesos y ayudas técnicas de información y coordinación adoptados por el Ministerio. Los actos que ejecutaban la entidad o funcionario delegatario en ejercicio de las funciones delegadas por el Ministerio, se consideraban actos administrativos de carácter nacional, y contra ellos cabía únicamente el recurso de reposición; surtido éste se consideraba agotada la vía gubernativa.

#### **1.4.6 Novedades**

**1.4.6.1 Materiales de construcción.** El artículo cuarto del Decreto 2655 de 1988, cumpliendo lo ordenado por la Ley Marco, dispuso que también pertenecían a la Nación, en forma inalienable e imprescriptible y con iguales atribuciones a las

señaladas en el artículo tercero, las canteras y los demás depósitos de los materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas. Sin embargo dejó a salvo las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de dichas canteras, las hubieran descubierto y explotado antes de la entrada en vigencia del Decreto 2655 de 1988.

El Decreto definió como materiales de construcción las rocas y materiales pétreos generalmente usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de concreto, morteros, pavimentos y otras formas similares como elementos de la construcción. Además señaló que los mencionados materiales tendrían dicha denominación, así se no sé usaran para la construcción.

La explotación de materiales de construcción por cantera o por arrastre en los lechos de los ríos en proyectos de pequeña minería, se podía efectuar por medio de licencia especial de explotación. La explotación de materiales de construcción de mediana y gran minería se sometía al régimen del contrato de concesión.

La explotación de materiales de construcción de arrastre o por canteras, dentro del área urbana en ningún caso se podía hacer en zonas declaradas como residenciales por las autoridades locales. El uso de explosivos en la explotación de estos materiales en áreas urbanas, solamente podía hacerse con autorización previa, expresa y escrita, en forma ocasional.

Los interesados en la explotación de materiales de construcción en proyectos de mediana y gran minería, debían informar en el programa de trabajos e inversiones, las cifras de volúmenes de excavación, diseño de la configuración final de los taludes de corte y las medidas de estabilidad de los mismos, así como todos los elementos y datos de un plan de manejo de las aguas superficiales y subterráneas, para evitar su contaminación o la alteración de su cauce. En estos

proyectos se debía presentar un plan de restauración morfológica de los terrenos que se efectuaría cada vez que se abandonaran los frentes de trabajo.

**1.4.6.2 Amparo administrativo.** El artículo 273 del Decreto 2655 de 1988 consagró que el beneficiario de un título minero o quien válidamente derivara sus derechos de éste, podía solicitar que se impidiera el ejercicio ilegal de la actividad minera, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbador, actual o inminente, que atentare contra el derecho que consagraba el título. Además tenía derecho a que el infractor lo indemnizara en caso de haberle ocasionado daños. Por primera vez un Código de Minas se ocupó ampliamente de la protección de las personas dedicadas a la actividad minera de la acción de los perturbadores. Es bueno anotar que, el Decreto 1275 de 1970 se refirió tímidamente a este aspecto en su artículo 247 cuando dispuso:

“(...) Asimismo tomará todas aquellas providencias que sean indispensables para garantizar al titular de licencias permisos, concesiones y aportes el ejercicio pacífico de su derecho a explorar y explotar las minas que le hayan sido otorgadas. Las autoridades seccionales y locales deberán en forma inmediata, prestar apoyo y cumplir tales medidas u órdenes.”

El artículo 274 del Estatuto definió la competencia para conocer de la acción de amparo administrativo, cuando dijo que ésta correspondía en primer lugar y con carácter provisional, a los alcaldes municipales, en cuya jurisdicción estaba ubicada el área del título minero. Si ésta correspondía a varios municipios, cualquiera de ellos podía conocer en forma preventiva. Las resoluciones expedidas por el alcalde se debían remitir al Ministerio de Minas y Energía, dentro de los cinco días siguientes, con los antecedentes respectivos, para lo relativo a la resolución definitiva.

Las autoridades competentes debían de inmediato y con prelación sobre otros asuntos, adoptar las providencias y tomar las medidas cautelares indicadas para hacer cesar cualquier perturbación o despojo por parte de terceros. Como medida

complementaria se podía imponer multas equivalentes a diez salarios mínimos cada vez que se presentara la perturbación<sup>72</sup>.

Los artículos 276 a 286 del Decreto 2655 de 1988 definieron todo el procedimiento a seguir en cumplimiento del amparo administrativo. El artículo 286 ibídem estableció en su inciso final que la providencia expedida por el Ministro de Minas y Energía no era susceptible de recurso alguno.

**1.4.6.3 Exploración y explotación ilícitas.** Por primera vez, por lo menos en forma explícita, la legislación minera se manifestó acerca del ejercicio ilegal de la actividad minera, cuando en el artículo once del Decreto 2655 de 1988 prohibió toda actividad minera de exploración, montaje, y explotación sin título registrado y vigente, agregando que quien violara esta norma incurría en las sanciones del Código Minero (Decreto 2655 de 1988), del Código Penal y las demás contenidas en normas especiales.

En el artículo 302 ibídem, se estableció que para todos los efectos se consideraba que había exploración o explotación ilícita de recursos mineros en los siguientes casos:

- Cuando se adelantaban trabajos y obras de exploración por métodos de subsuelo, sin el correspondiente título minero.
- Cuando se realizaran trabajos de exploración superficial o por métodos de subsuelo, en las áreas marinas y costeras, referidas en el capítulo XV del Decreto 2655 de 1988, sin autorización de la entidad que tenía el derecho a recibirla en aporte.
- Cuando se realizaran trabajos de explotación sin título minero.

---

<sup>72</sup> Artículo 275, Decreto 2655 de 1988

- Cuando se exploraba por métodos de subsuelo o se explotara internándose en terrenos situados fuera de los linderos del título minero o en las partes del subsuelo que se encontraban fuera de la proyección vertical de tales linderos.
- Cuando el beneficiario de un título minero que había perdido vigencia por cualquier causa, continuara los trabajos de exploración por métodos de subsuelo o continuara la explotación.
- Cuando el explorador o explotador de otros minerales, encontrara piedras preciosas o semipreciosas y los explotara sin acuerdo con Ecominas, con violación del artículo 103 del Decreto 2655 de 1988,
- Cuando el beneficiario de un título explorara por método de subsuelo o explotara en las áreas y lugares señalados como zonas restringidas para actividades mineras, de acuerdo con lo establecido por el artículo diez ibídem.

Así mismo, el Decreto les brindó la posibilidad a las personas que sin título minero vigente explotaban depósitos o yacimientos mineros, para solicitar el título dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del mismo. Durante este período serían preferidos a cualquier otro solicitante, siempre y cuando estos depósitos no fueran explotables por el sistema de aporte.

El Ministerio estaba en la obligación de impedir o clausurar los trabajos de exploración subterránea y de explotación, si llegaba a comprobar que quien los efectuaba carecía de título minero vigente. En estas situaciones ordenaba el cierre inmediato de los frentes de trabajo y le debía conceder al explorador o explotador un plazo máximo de dos meses para retirar la maquinaria y los equipos,

incluyendo los instalados, siempre y cuando que su retiro no causara detrimento de los yacimientos o de sus accesos.

**1.4.6.4 Aspecto ambiental.** La primera mención aunque muy tímida que se hizo sobre el tema ambiental, fue en el Código de Minas de Antioquia, adoptado mediante la Ley 38 de 1887 para toda la Nación. En este código se consagraba la obligación de los dueños de las minas de explotarlo según “las reglas del arte”, es decir, explotarlo en forma racional y técnica. Posteriormente en el Decreto 1275 de 1970, reglamentario de la Ley 20 de 1969, se incluyó entre sus finalidades “Promover el desarrollo económico y social de las regiones mineras mediante la construcción de vías de comunicación, (...) y de **saneamiento ambiental (...)**” (Negrita fuera de texto).

El artículo 101 del Decreto 1275 de 1970, al referirse a los métodos y sistemas que debía emplear el concesionario en la explotación, hacía una tímida mención acerca del tema, cuando expresaba lo siguiente: “Asimismo deberá tomar todas aquellas medidas indispensables para evitar daños y contaminaciones a personas, bienes y recursos de la zonas donde se lleva a cabo la explotación (...)”

Luego, en 1986 se expidió el Decreto 2477, que estableció en su artículo segundo literal m, lo siguiente: “(...) velar en coordinación con las demás entidades oficiales, por el mantenimiento del balance ecológico y por una adecuada preservación del medio ambiente en el desarrollo de todas las actividades mineras”. Esta norma fue la que creó la obligación, que después fuera adoptada por el Código de Minas de 1988, de exigir la presentación de una Declaración de Efecto Ambiental o de un Estudio Ecológico y Ambiental, según la magnitud del proyecto, por parte del solicitante, al Ministerio de Minas y Energía.

Paralelo a lo anterior, la misma norma estableció entre las causales de caducidad de los contratos de concesión y de los permisos de explotación, el incumplimiento

de las normas que regulaban la preservación ambiental y la explotación de las áreas restringidas por razones ambientales.

El Decreto 2655 de 1988 expidió las normas encaminadas a la conservación del medio ambiente, autorizado por la Ley 57 de 1987, para dictar las disposiciones sustantivas de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras. El artículo 246 del Decreto 2655 de 1988 que se refería a la licencia ambiental, estableció que todo título minero llevaba implícita la correspondiente licencia ambiental, que constituía la autorización para hacer uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en los trabajos y obras de minería, siempre que fueran necesarios para dicha industria. Este artículo estableció la obligación de conservarlos y restaurarlos si ello era posible desde los puntos de vista técnico y económico. Sin embargo parece que el Decreto 2655 de 1988 se excedió en esta autorización, máxime si se tiene en cuenta las disposiciones en materia constitucional relativas al medio ambiente.

Se afirma lo anterior teniendo en cuenta que el Decreto estableció que el Ministerio de Minas y Energía era la autoridad competente en materia ambiental, para vigilar y controlar la forma como se efectuaba la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en las actividades mineras. Se les ordenó a las demás autoridades informar al Ministerio sobre la indebida utilización de dichos recursos en las actividades mineras, tanto legales como ilegales, y les delegó la autorización para tomar las medidas provisionales tendientes a mitigar el daño.

Así mismo el artículo 249 del Código de Minas dispuso que el Ministerio, en colaboración con las autoridades que por competencia general o por delegación, tenían a su cargo la administración y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, eran las autoridades indicadas para expedir las normas tendientes a evitar o mitigar daños causados por la actividad minera.

Tal coordinación debía verse reflejada en situaciones como la consagrada en el artículo noveno del Código que definió como zonas restringidas para la minería, las reservas ecológicas determinadas por el Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, dejando a salvo los títulos otorgados con anterioridad a la expedición del Código de Recursos Naturales que estuvieran vigentes.

El artículo 246 del Código de Minas fue demandado en acción de inconstitucionalidad y declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-216 de 1993, en la cual señaló que el artículo mencionado no respondía a los nuevos postulados de la Constitución Nacional de 1991 en materia ambiental, pero ello no implicaba que las entidades encargadas de velar por la conservación y protección de los recursos renovables y del medio ambiente, hubieran perdido competencia frente a la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Por lo tanto la misma Corte ratificó en la Sentencia, las disposiciones del Decreto 2655 de 1988 relativas al deber que tenía todo beneficiario de un título minero de presentar la declaración o el estudio de impacto ambiental, según fuera el caso; así como el deber de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Código de Minas, respecto de la conservación del medio ambiente. Lo que implicaba a su vez, la conservación de la facultad sancionadora, en tanto que ésta no dependía exclusivamente de la norma declarada inexecutable<sup>73</sup>.

Con base en el Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajo e Inversiones (PTI), el Ministerio de Minas y Energía debía determinar si era

---

<sup>73</sup> El Decreto 2655 de 1988, se expidió durante la vigencia de la Constitución de 1886, como la Constitución de 1991 acogió las tendencias internacionales en materia de medio ambiente, generó como consecuencia que la motivación del artículo 246 del código de minas no respondiera a los postulados de la nueva Carta Política en materia ambiental, sin embargo ello no significó que las normas contenidas en el Decreto 2655 de 1988, relativas a la obligación de todo beneficiario de un título minero a presentar la declaración de impacto ambiental, así como la facultad sancionatoria del Ministerio de minas por incumplimiento de las normas de conservación del medio ambiente por parte de aquellos, no perdió vigencia.

necesaria la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y un Plan de Manejo de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente y de una Declaración de Impacto ambiental. Este artículo es confuso porque se refiere primero al estudio de impacto ambiental y luego a la declaración de impacto ambiental, no quedando claro cuál es la diferencia entre ellos<sup>74</sup>.

La Ley 99 de 1993 que fue expedida para la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con el fin de direccionar la gestión del medio ambiente a través de la definición de políticas y regulaciones en materia de conservación, protección, manejo, uso, recuperación y aprovechamiento de tales recursos, todo esto dentro del principio del desarrollo sostenible; le arrebató la competencia en el tema ambiental y de los recursos naturales renovables, al Ministerio de Minas y Energía, quedando claramente definido que el Ministerio del Medio Ambiente, las Autoridades Ambientales Regionales o Locales, según el caso, eran las competentes en estos temas, y el Ministerio de Minas y Energía era el competente para administrar los recursos naturales no renovables. Esta separación de funciones llevó a beneficiario del título a la obligación de obtener una licencia (ambiental) paralela a la minera, para poder ejercer sus actividades.

**1.4.6.5 Zonas restringidas de la minería.** El Decreto 2655 de 1988 definió las zonas restringidas para la actividad mineras, que fundamentalmente eran las que habían definido como tales las legislaciones anteriores. Se incluyeron las zonas que constituían reservas mineras indígenas, exceptuando las que, sin afectar las características y condiciones culturales y económicas de los correspondientes grupos indígenas, fuera posible adelantar tareas mineras por ellos mismos o con su concurso, autorizados por el Ministerio de Minas y Energía, previo concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. En los

---

<sup>74</sup> Artículo 250 del Decreto 2655 de 1988

artículos 123 a 133 ibídem se reglamentó todo lo relacionado con las zonas mineras indígenas.

En artículo octavo del Decreto 2655 de 1988, concedió al Gobierno la facultad de declarar reserva especial, por razones técnicas y económicas comprobadas y en forma temporal, determinados depósitos, yacimientos o minas para adelantar investigaciones geológico-mineras, a través del Ministerio de Minas y Energía o de sus organismos adscritos. De acuerdo con estudios previos, podía declarar zonas en las cuales no debían realizarse trabajos de minería en sus distintas etapas, por que se consideraban reservas ecológicas por el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente, o porque se estimaba que era necesario dedicarlas a la agricultura o a la ganadería<sup>75</sup>.

En el último inciso del mismo artículo dispuso que el Ministerio de Minas y Energía, por vía general, podía autorizar que en las zonas mencionadas se realizaran actividades mineras en forma limitada, con métodos y sistemas que no afectaran las condiciones del área, con la obligación a realizar tareas de preservación o mitigación del impacto sobre los recursos naturales renovables, el medio ambiente o el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

**1.4.6.6 Registro minero.** El Decreto 2655 de 1988 se ocupó del Registro Minero en el Capítulo XXXI, el artículo 289 lo definió así:

“El Registro Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de los actos de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el subsuelo o subsuelo mineros, de acuerdo con las disposiciones del presente capítulo.

El Registro será llevado por el Ministerio de Minas y Energía en sus oficinas centrales y podrá descentralizarse por delegación o comisión de ese despacho en la medida que se disponga de los recursos necesarios para mantener su unidad, coordinación y agilidad.

---

<sup>75</sup> Artículo noveno, Decreto 2655 de 1988

El registro funcionará por los medios y con los sistemas técnicos y mecánicos que garanticen su abreviado, eficaz y pronto servicio”.

Este artículo fue de gran importancia porque constituyó el primer intento serio para levantar y organizar la información sobre los yacimientos mineros y su situación jurídica, lo que permitiría conocer que áreas mineras estaban sometidas a licencia de exploración, de explotación, de contrato de concesión, etcétera; cuáles de ellas estaban exploradas y explotadas y cuáles no y, por lo tanto, qué áreas estaban disponibles para tener la posibilidad de motivar a los empresarios mineros a explorarlas y explotadas y por consiguiente, a elevar la respectiva solicitud.

Es conveniente anotar que a pesar de todo, esta información sigue siendo insuficiente en la actualidad, como lo explican Mauricio Cárdenas y Mauricio Reina en el cuaderno de Fedesarrollo: “La Minería en Colombia. Impacto Socioeconómico y Fiscal”.

La inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos. Ninguna autoridad podía admitir prueba distinta que la sustituyera, complementara o modificara<sup>76</sup>. El Código de Minas dispuso que el registro estaba integrado por tres partes:

- Registro
- Identificación física de las áreas de los títulos
- Archivo

El proceso de elaboración del Registro Minero comprendía cuatro fases:

- Radicación
- Calificación
- Inscripción
- Certificación

---

<sup>76</sup> Artículo 290, Decreto 2655 de 1988

El artículo 293 del Decreto 2655 de 1988 prescribió que “ningún título minero o acto que lo modifique, cancele o grave, tendrá efecto respecto de terceros sin su inscripción en el Registro Minero.” Este artículo es una ratificación de lo ordenado en el artículo 290. Los actos sometidos a Registro Minero que establecieran, modificaran, gravaran o cancelaran un derecho sobre la propiedad inmueble superficial, debían inscribirse en el Registro de Instrumentos Públicos de acuerdo con la ley Civil<sup>77</sup>.

En relación con la publicidad y certificación dispuso que ningún acto inscrito en el Registro Minero, estaba sometido a reserva y que era obligatorio expedir copia o certificación de las piezas y datos que solicitara cualquier persona. Aclaró que siempre se debía tener presente lo dispuesto en el artículo 260 del Código de Minas, que obligaba a los funcionarios a guardar reserva sobre los informes, estudios, conceptos, cálculos, procesos, diseños, planos y otros documentos de carácter técnico, que custodiaban o conocían por razón de la fiscalización y vigilancia que trata el Decreto 2655 de 1988, y cuyo contenido no figuraba en el Registro Minero. La violación de esta norma traía como consecuencia la destitución inmediata y posibilitaba la exigencia de responder por responsabilidades que le fueran imputables conforme a la ley penal.

Un artículo de graves consecuencias fue el 296 del Código de Minas, en tanto dispuso que dentro del término de un año, contado a partir de la vigencia de este Código, los títulos mineros anteriores debían inscribirse so pena de declararse su extinción ipso iure.

El proceso de registro debía llevarse a efecto dentro de los diez días siguientes a la presentación del documento o a la ejecutoria de la providencia emanada del

---

<sup>77</sup> Artículo 294, *Ibíd.*

Ministerio de Minas y Energía, excepto en los casos especiales considerados en el Código de Minas.

El artículo 298 ibídem definió la etapa de la radicación cuando la describió como un sistema comunitario donde se relacionaban todos los títulos y documentos que se presentaban al Registro para su inscripción, estrictamente en el orden en que se recibían, indicando fecha y hora de su presentación, el número de orden correspondiente en forma continua y la naturaleza del documento. A quien presentaba los documentos para registro se le expedía una constancia escrita del recibo con los datos que anteriormente se enunciaron.

La etapa de la calificación tenía por objeto establecer si la documentación presentada cumplía los requisitos legales. Hecha la calificación y si la documentación allegada cumplía los requisitos se pasaba para su registro. El Ministerio de Minas y Energía procedía a cancelar un registro o inscripción cuando existía un acto administrativo o judicial que así lo ordenaba y se hacía en acatamiento del acto ejecutoriado que lo ordenaba. El registro que había sido cancelado carecía de fuerza legal y no recuperaba su eficacia, validez y existencia, sino en virtud de providencia o sentencia en firme.

Según el artículo 292 del Decreto 2655 de 1988, los siguientes actos estaban sujetos a registro:

Las licencias de exploración, las licencias de explotación, los contratos de concesión, los aportes, los subcontratos de explotación que se celebraran en ejecución de los actos antes mencionados; la constitución, reforma y disolución de la sociedad ordinaria de minas; los títulos mineros vigentes, los títulos y providencias definitivas sobre propiedad privada de las minas, los programas de trabajos e inversiones definitivamente aprobados, los gravámenes que pesaban sobre el derecho a explorar y a explotar o sobre las instalaciones y equipos mineros; las servidumbres mineras, los embargos de los derechos a explorar y explotar, así como cualquier providencia judicial que afectara tales derechos; las garantías constituidas por los exploradores y

explotadores y las sanciones que se hayan impuesto, y cualquier otro acto que normas especiales dispongan.

**1.4.6.7 Barequeo.** El Decreto 2655 de 1988 se ocupó de la minería de subsistencia en el Título XVII, y definió la figura del barequeo, en su artículo 134 como la actividad consistente en “(..) lavar arenas superficiales de los lechos y playas de los ríos y en general, en otros terrenos aluviales que señale el Ministerio (de Minas), para separar y recoger los metales preciosos que contienen”.

El Decreto estableció que esta actividad es libre siempre, no obstante, si se realiza en propiedad privada debe mediar aprobación del propietario, por lo tanto no se requiere de la obtención de ningún título minero, sin embargo en su artículo 135 determinó tres escenarios en los cuales no se podía realizar tal actividad, que son:

En primer lugar, las áreas que se encuentran dentro del perímetro urbano de las ciudades de acuerdo con los acuerdos municipales, salvo que medie autorización por parte del Ministerio de Minas, siempre que la alcaldía correspondiente rinda concepto previo. En las áreas donde están ubicadas obras públicas o servicios públicos, con la excepción de que el Ministerio autorice su realización, con las restricciones a que haya lugar, y siempre que medie concepto favorable previo de la entidad pública que tenga a su cargo la obra o servicio, En los recorridos fluviales de permanente navegación que señale como tales el Ministerio, previo concepto favorable de la autoridad nacional correspondiente. Estas prohibiciones son las establecidas en los literales a, b y c del artículo 10 del Decreto, que establece las zonas restringidas de la minería.

En segundo lugar, en las áreas donde operen las maquinarias e instalaciones de los beneficiarios de un título minero o en el área en los que realice sus trabajos, sumado a una distancia establecida por el reglamento de seguridad de las personas y bienes.

Por último, En las áreas que el alcalde prohíba por motivos de seguridad, salubridad, ornato y desarrollo urbanos.

Para garantizar que en las áreas restringidas no se realice tal actividad, el Decreto, el otorgó a los alcaldes tal obligación y además les asignó la tarea de asegurar que la actividad del barequeo no interfiriera en las obras y operaciones sustentadas en títulos mineros. Adicionalmente, le otorgó a estos, la facultad de dirimir los conflictos que se presenten entre los barequeros, o con los beneficiarios de los títulos, con los propietarios y ocupantes de los terrenos.

Aunque la actividad del barequeo se definió como libre, el Decreto estableció en su artículo 136 que tal actividad por su carácter de actividad de subsistencia para los habitantes de zonas ricas en oro, debían registrarse ante la alcaldía todo ello con el fin de que la autoridad local pudiera ejercer control.

De acuerdo con lo establecido en el literal b del artículo 135 en congruencia con lo dispuesto en los artículos 136 y 137 del Decreto 2655, puede concluirse que el barequeo puede coexistir en las áreas objeto de títulos mineros, siempre que ésta se realice en una zona distinta a la que el beneficiario del título esté operando con maquinaria y el área circundante, por ende en los demás espacios del título puede realizarse la actividad siempre que quien realice la actividad esté inscrito ante el alcalde y cuente con la autorización del dueño del suelo.

#### **1.4.7 Entorno Económico**

El Decreto 2655 de 1988 fue expedido durante la administración del Doctor Virgilio Barco, período que se caracterizó por una bonanza en la economía debido a que recibió de Belisario Betancur una economía vigorosa y saneada, resultado de las medidas que el Presidente Betancur adoptó en el cuatrienio anterior.

El Doctor Belisario Betancur a su llegada a la presidencia encontró graves problemas como la crisis de varias instituciones financieras, lo que lo llevó a tomar medidas urgentes para evitar el derrumbe del sector financiero, y para devolver la confianza al país. Encontró las finanzas del Estado deficitarias lo que lo obligó a expedir una reforma tributaria para recomponer las finanzas de la Nación. Otra dificultad que encontró fue el grave problema que enfrentaban los exportadores, pues debido al atraso que presentaba la tasa de cambio frente al acelerado crecimiento de la inflación, habían perdido competitividad, situación que generó un déficit en la balanza comercial obligando a realizar un fuerte reajuste de la tasa de cambio.

Un factor que contribuyó de manera determinante al florecimiento de la economía en el período de la Administración Barco, fue la expedición de la Reforma Tributaria de 1986, que permitió una amnistía tributaria y estimuló la repatriación de capitales, lo que permitió la capitalización en el País, bonanza fiscal y cambiaria.

Si bien es cierto que este período no se caracterizó por el auge que la industria manufacturera había presentado en los veinte años anteriores, y los avances del sector agropecuario fueron mínimos, hubo sectores como el de la minería, el petrolero y la construcción que se desempeñaron satisfactoriamente y generaron una tasa anual de crecimiento durante este cuatrienio entre el 4% y el 5%, situación positiva que fue impactada negativamente por la inclemente inflación que se presentó, pues en 1986 fue del 20,9%, en 1987 fue de 24%, en 1988 estuvo en el 28.1%, en 1989 y en 1990 fue de 32,4%, lo que dio como resultado una inflación superior al 160% para este cuatrienio<sup>78</sup>.

A Virgilio Barco le correspondió afrontar las presiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para que Colombia pusiera en marcha las

---

<sup>78</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

medidas que el Consenso de Washington había proclamado en 1986, las cuáles consistían en desmontar el arancel aduanero, en la liberalización del movimiento internacional de capitales, en la privatización de las empresas del Estado, en facilitar la apertura de la salud y la educación a la inversión privada y en privatizar los servicios públicos domiciliarios. Estas medidas buscaban imponer al País una apertura a las importaciones.

Presionado por estos dos organismos expidió unos decretos disminuyendo el arancel aduanero para una gran cantidad de posiciones arancelarias, puso en práctica algunas medidas para descentralizar la gestión pública, pero se negó a adoptar las demás medidas debido a que sus asesores le advirtieron sobre los terribles efectos que esto generaría para la Nación.

En Junio de 1989 se desplomó en Londres el Acuerdo Cafetero Internacional, gracias al cual se habían mantenido garantizados los precios del café a nivel internacional. Este acontecimiento trajo graves consecuencias para Colombia, y para los demás países que dependían fundamentalmente del café; para los cultivadores de café (muchos quedaron en bancarrota), y principalmente, para la fuerza laboral del sector. En este período se generó la propagación del comercio informal en las ciudades, lo que significaba que los estratos inferiores se estaban pauperizando. Nada se hizo para remediar esta situación<sup>79</sup>.

Durante esta administración se dio inicio a un plan expansivo de utilización del gas como sustituto de la energía eléctrica, lo que originó una gran red de gasoductos que han venido desarrollándose en los últimos veinte años.

#### **1.4.8 Aspectos centrales del Decreto 2655 de 1988**

Los aspectos centrales del Decreto 2655 de 1988 son los siguientes:

---

<sup>79</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

- Se estableció el Registro Minero como obligatorio, para todos los derechos sobre minas, aún los que se habían adquirido bajo normas anteriores, o por cualquiera de los modos de adquirir la propiedad, como la accesión, el sistema de adjudicación, por sentencia judicial o resolución administrativa y las redimidas a perpetuidad. El incumplimiento de esta obligación originaba la pérdida del derecho sobre la mina, así se estuviera en explotación. Se concedió un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto, para la inscripción en el Registro Minero de los títulos anteriores, so pena de declararse su extinción ipso iure.
- La creación del Registro Minero Nacional fue un acierto porque permitió a la Nación y a los interesados en obtener el derecho de explorar y explotar una mina, por cualquiera de los sistemas que establecía la Ley, tener acceso a una información centralizada y unificada acerca de la situación jurídica de las minas.
- Este Código de Minas le dio especial importancia al cuidado y protección del medio ambiente, así como al uso e idónea recuperación de los recursos naturales renovables en el desarrollo de la actividad minera. En concordancia con lo anterior se dispuso que junto con el Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajos e Inversiones (PTI), el interesado debía presentar la Declaración de Impacto Ambiental (EIA) que el proyecto minero podía causar, enunciando en forma somera, las medidas y correctivos que ofrecía realizar para mitigar los posibles daños que la operación podía causar a los recursos naturales renovables y al medio ambiente. También dispuso que el título minero llevaba implícita la correspondiente licencia ambiental.

- Se estableció como requisito previo la obtención una licencia de exploración; si luego se quería acceder a una licencia de explotación, o un contrato de concesión, se debía demostrar la capacidad técnica, económica y financiera para desarrollar el proyecto objeto de la solicitud. Esta medida resultó muy acertada porque permitía asegurar la viabilidad y el éxito de la operación, dando como resultado que la actividad dejara de ser una aventura en la que podía embarcarse cualquier persona, en perjuicio de otros interesados con una mayor posibilidad de realizar el proyecto con mayor certeza. En las legislaciones anteriores se le concedía el título minero al interesado que primero iniciara la exploración y en su defecto al que primero presentara la solicitud de licencia, de permiso o de contrato de concesión según el caso.
- Por primera vez en un Código de Minas se autorizó a la Autoridad Minera para determinar de acuerdo con estudios previos, las zonas en las cuáles no debía adelantarse trabajos mineros de prospección, exploración o explotación, por constituir reservas ecológicas.
- El capítulo XVI del Decreto se ocupó de las zonas mineras indígenas, le concedió preferencia los indígenas sobre las minas situadas en su territorio y les otorgó un tratamiento especial.
- El Código de Minas contenía disposiciones sobre temas especiales de minería; fue así como se legisló expresamente sobre piedras preciosas, carbón, hidrocarburos, minerales radioactivos y salinas.

- Se declaró la propiedad de la Nación sobre el material pétreo, lo cual contribuyó a corregir la situación de anarquía, caos y falta de técnica en la explotación de dichos elementos.
- Se declaró como ilegal la actividad minera que se realizara sin **título minero debidamente inscrito**, lo que producía como consecuencia que quien ejerciera la minería sin cumplir con las obligaciones impuestas por el Código de Minas quedaba sometido al derecho penal.
- Se legisló sobre exploración y explotación costera, marítima y submarina, temas olvidados y de leve referencia en las legislaciones anteriores.
- Se consagró el barequeo, la cual fue declarada como actividad libre, por lo tanto para realizarla no se requería de la obtención de un título minero, sin embargo el Decreto contempló unas excepciones taxativas que prohibía la realización de la misma, adicionalmente facultó a los alcaldes para que vigilaran esta actividad, y para dirimir los conflictos que se presentaran entre los barequeros, o entre estos y el beneficiario de un título minero. Para la realización de la actividad el barequero debía inscribir su actividad ante el alcalde.
- Al igual que en el Decreto 1275 de 1970, la persona que estaba interesada en ejecutar dentro de una zona determinada, trabajos encaminados a establecer la existencia de depósitos y yacimientos de minerales y sus reservas, en calidad y cantidad comercialmente explotables, debía solicitar la licencia de exploración.

- El titular de la licencia de exploración que había cumplido con sus obligaciones y cuyo proyecto había sido clasificado como de pequeña minería, tenía derecho a que el Ministerio de Minas y Energía declarara convertido su título en licencia de explotación, en la providencia que aprobaba los informes requeridos. Si su proyecto había sido calificado como de mediana o gran minería, una vez cumplido todos los requisitos contemplados en el Decreto tenía derecho a solicitar al Ministerio de Minas y Energía la suscripción del contrato de concesión.
- El Decreto también reguló la utilización de maderas, de acueductos, de desagües y de vertimientos relacionados con el tema de las servidumbres mineras, con sujeción a las condiciones y limitaciones previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente y en sus reglamentos.
- Clasificó la actividad minera como pequeña, mediana y grande, y señaló los criterios para hacer la clasificación de los proyectos mineros. El Código le dio tratamiento favorable a la pequeña minería.

**2. LEY 685 DE 2001  
POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE MINAS Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES.**

**2.1 Origen político.**

La Ley 685 de 2001 se expidió dentro del marco de la Constitución Nacional de 1991. En este orden de ideas es importante precisar que la Constitución Nacional, continuó con la tradición normativa imperante desde la Constitución Nacional de 1886 (artículo 202), en tanto ratificó el principio de la propiedad estatal sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables "(...) sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes"<sup>80</sup>. El artículo 360 ídem fue coherente con el principio señalado pues ratificó las contraprestaciones económicas que se le debían pagar al Estado por concepto de explotación de los recursos no renovables.

La Carta de 1991 continuó con los lineamientos de la Constitución Nacional anterior en el tema de la propiedad privada, sin embargo le limitó ciertos atributos,

El artículo 58 de la Constitución señaló expresamente:

“(...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de **utilidad pública** o interés social, **resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (...)**” (Negrita fuera de texto).

Este artículo es de gran importancia para los concesionarios mineros, pues la actividad minera es considerada desde la Ley 20 de 1969 como de utilidad

---

<sup>80</sup> Artículo 332, Constitución Nacional de 1991

pública, por lo tanto los derechos de dominio de los particulares tendrán que ceder ante la posibilidad de una actividad minera, pues en caso de una negativa a vender o a conceder la servidumbre respectiva, por parte de los propietarios de los predios donde se encuentre ubicado el yacimiento minero, el concesionario podrá hacer uso de la expropiación con indemnización, para realizar su proyecto. Tal consagración constitucional, que había sido esbozada por la Constitución Nacional de 1886, reviste gran importancia, porque obedece a un principio lógico en el hacer de la minería, por cuanto el minero no escoge donde realizar su actividad, como si lo pueden hacer la mayoría de las industrias, pues está condicionado por el lugar donde se halle el yacimiento mineral. Esta derivación preceptiva aunque parece obvia, es continuamente pasada por alto por las distintas autoridades administrativas.

Dentro del nuevo marco Constitucional fue presentado por iniciativa del ejecutivo, durante el gobierno del Doctor Andrés Pastrana Arango, a través de su Ministro de Minas y Energía, el Doctor Carlos Caballero Argaez, el Proyecto de Ley que más tarde se convirtiera en la Ley 685 de 2001. Proyecto que tenía un fundamento de orden económico, más que político, en tanto que el ejecutivo empezó a evidenciar que el sector minero colombiano presentaba un atraso de gran magnitud frente al mismo sector en otros países latinoamericanos que, al igual que Colombia, eran ricos en minerales. Afirmó el Ministro de Minas y Energía que la fuente de este atraso no podía atribuírsele únicamente al orden público, sino también a la anacrónica normatividad que regulaba la materia.

Basados en un análisis comparativo con las tendencias legislativas latinoamericanas, se pretendió sustentar la necesidad de expedir un nuevo cuerpo de normas que regulara en su totalidad la materia minera. Se destacó que durante la década de los años noventa la mayoría de Estados de la región emprendieron y realizaron reformas totales a sus legislaciones mineras, como fue el caso de Chile, Perú y México, entre otros. Cabe destacar que para la

formulación del Proyecto de Ley, el principal punto de referencia fue la legislación chilena, pionera en el tema de creación de una legislación de avanzada que concedía estímulos a la inversión privada en el sector, dando origen a significativos flujos de inversión extranjera direccionados hacia el sector minero<sup>81</sup>.

Los cambios introducidos por las reformas mineras de los países señalados, se orientaban hacia la persecución de dos objetivos específicos: Garantizar la seguridad del derecho minero y modernizar el régimen de contratación. Tales objetivos eran complementarios, pues ambos permitían que la normatividad que pensaba implementarse fuera ajena a la política y a la arbitrariedad de las autoridades.

Con base en los efectos económicos que produjeron las reformas en los países latinoamericanos ricos en minerales, el Gobierno tomó la iniciativa de reformar totalmente el Código de Minas, tarea que debía liderar el Ministro de Minas y Energía, pues la actividad minera era considerada ya un factor preponderante para jalonar la economía nacional, en tanto atraía la inversión extranjera. Se concluyó que ya no era el Estado quien tenía que explotar los minerales, situación que hacía improductiva, costosa y burocrática tal actividad, pues su misión debía ser la de constituirse como el promotor y en el veedor de la misma.

## **2.2 Procedimiento**

La Ley 685 de 2001 consagró cuatro etapas para el desarrollo del proceso minero:

- La prospección
- La exploración
- La construcción y montaje
- La explotación

---

<sup>81</sup> Véase, Gaceta del Congreso 231 de 2001, "Ponencia Para Primer Debate al Proyecto de Ley 127 de 2000 Cámara"

Para la realización de las últimas tres, el Código Minas requiere la celebración del contrato de concesión.

**2.2.1 Prospección. La prospección en la Ley 685 de 2001 es libre y al igual que en las dos normatividades anteriores se conservaron las mismas restricciones, adicionando una nueva, al considerar que si la prospección se habría de efectuar en bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, se requería concepto técnico favorable de la autoridad competente<sup>82</sup>, de acuerdo con las normas especiales que regulan el tema. Permaneció la obligación de prestar caución a favor de los tenedores, poseedores o propietarios de los predios donde se realice la prospección, siempre que los mismos lo requieran.**

Es importante anotar que de acuerdo con el artículo 201 de la Ley 685 de 2001, la prospección no requiere autorización ambiental; no obstante, si ésta se realiza en zonas o lugares señalados como reservas naturales en el artículo 34<sup>83</sup> ibídem, deberá acogerse a las normas y restricciones que rijan en dichas zonas.

Para continuar con la fase siguiente, el interesado debía presentar directamente o por medio de apoderado la propuesta de contrato de concesión, ante la autoridad competente o de su delegada, ante el notario o alcalde de la residencia del proponente, o por envío a través de correo certificado. Cuando se presentaban

---

<sup>82</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 39. La prospección de minas es libre, excepto en los territorios definidos como zonas mineras para minorías étnicas tal como lo contempla el Capítulo XIV de este Código. Cuando haya de efectuarse en terrenos de propiedad particular, se requerirá dar aviso previo al dueño, poseedor, tenedor o administrador, directamente o a través del alcalde. Cuando haya de efectuarse en bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto-ley 2324 de 1984 y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, se requerirá su concepto técnico favorable.

<sup>83</sup> Artículo 34, Ibíd. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

varias propuestas al mismo tiempo sobre la misma área, se fijaba el criterio de desempate que atendía principalmente a la hora de presentación o envío de la misma.

El artículo 270 de la Ley 685 de 2001 dispuso:

La propuesta de contrato se presentará por el interesado directamente o por medio de su apoderado ante la Autoridad competente o delegada, ante el notario o alcalde de la residencia del proponente, o por envío a través de correo certificado. En estos casos, si la primera propuesta concurre con otra u otras posteriores sobre la misma zona, se tendrá como fecha de su presentación la de su recibo por la Autoridad competente o comisionada, o la fecha y hora en que la empresa de correo certificado expida el recibo de envío. También será admisible la presentación de la propuesta a través de medios electrónicos, cuando la Autoridad Minera disponga de los equipos y servicios requeridos para tal fin. Toda actuación o intervención del interesado o de terceros en los trámites mineros, podrá hacerse directamente o por medio de abogado titulado con tarjeta profesional. Los documentos de orden técnico que se presenten con la propuesta o en el trámite subsiguiente, deberán estar refrendados por geólogo o ingeniero de minas matriculados, según el caso, de acuerdo con las disposiciones que regulan estas profesiones.

Se debe agregar que el inciso segundo del artículo en mención estableció que es admisible también la presentación de la propuesta a través de medios electrónicos, cuando la autoridad contara con ellos. Actualmente esta es la única forma de presentar una propuesta, pues debe procederse para estos efectos a través de la página web de Ingeominas.

La solicitud debía contar con los requisitos contemplados en el artículo 271 del Código de Minas<sup>84</sup>, que son taxativos, por esta razón ninguna autoridad delegada

---

<sup>84</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 271. La propuesta para contratar, además del nombre, identidad y domicilio del interesado, contendrá: a) El señalamiento del municipio, departamento y de la Autoridad Ambiental de ubicación del área o trayecto solicitado; b) La descripción del área objeto del contrato, y de su extensión; c) La indicación del mineral o minerales objeto del contrato; d) La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas; e) Si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, deberán agregarse a la propuesta de acuerdo con el artículo 35; f) El señalamiento de los términos de

por el Ministerio de Minas y Energía, tales como Ingeominas o las Secretarías de Minas de las Gobernaciones, podrá exigir un requisito adicional<sup>85</sup>. Para claridad de lo anterior el mismo artículo estableció que la información de la propuesta debía verse en un formulario diseñado por la autoridad competente.

La primera solicitud o propuesta de concesión, en tanto se hallara en trámite, no confiere, por sí sola, con respecto al Estado, derecho a la celebración del contrato; sólo concede un derecho de prelación al solicitante siempre que ella cumpla todos los requisitos legales<sup>86</sup>. Para aclarar el criterio de desempate de las propuestas presentadas al mismo tiempo, el Ministerio de Minas expidió la Circular Nro. 18055 del 5 de diciembre de 2008, que adopta medidas de orden administrativo para desempatar las propuestas de contrato de concesión minera presentadas sobre una misma área, radicadas en la misma fecha y hora con anterioridad al primero de julio de 2008, fecha a partir de la cual se adopta la plataforma tecnológica denominada “Catastro Minero Colombiano”. Los criterios establecidos son los siguientes:

1. El proponente que al momento de la presentación de la propuesta de contrato cumpla con todos los presupuestos jurídicos, legales y técnicos contemplados en el artículo 271 del Código en concordancia con los artículos 35, 66 y 67 ibídem, sin que haya lugar a requerimiento adicional alguno por parte de la autoridad minera.

---

referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías; g) A la propuesta se acompañará un plano que tendrá las características y especificaciones establecidas en los artículos 66 y 67 de este Código. La propuesta deberá verse en el modelo estandarizado adoptado por la entidad concedente.

<sup>85</sup> MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, Oficina de Asesoría Jurídica, Concepto Nro. 409145. 2004

<sup>86</sup>Ley 685 de 2001, Artículo 16. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales.

2. El proponente que con anterioridad hubiere suscrito con la autoridad minera contratos de concesión minera y que no hubiere dado lugar a la imposición de multas.
3. Al proponente que acredite una mayor experiencia en la ejecución y desarrollo de trabajos de exploración y explotación minera, de acuerdo con los parámetros que fije la Dirección de Minas.

La Circular establece una salvedad, y es que se debe tener en cuenta para efectos de la aplicación de los anteriores criterios, se deberá tener en cuenta que el proponente no se encuentre incurso en las causales de inhabilidad o incompatibilidad de que trata el artículo 21 de la Ley 685 de 2001.

La propuesta puede ser objetada por la autoridad, pudiéndose corregir por una vez, para lo cual el interesado contaba con un plazo de hasta 30 días, durante el cual el interesado debía subsanar el error o las falencias detectadas; la autoridad contaba con otros treinta días para resolver definitivamente. Surtido este paso, se procedía a la determinación del área libre.

El artículo 274 de la Ley 685 de 2001 dispuso:

La propuesta será rechazada si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código, si no hubiere obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige; si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores, si no cumple con los requisitos de la propuesta o si al requerirse subsanar sus deficiencias no se atiende tal requerimiento. En caso de hallarse ubicada parcialmente, podrá admitirse por el área restante si así lo acepta el proponente.

Si la propuesta no es objetada por la Autoridad Minera en un término máximo de quince días contados a partir de la presentación de la misma, y está ubicada en zonas de comunidades negras, indígenas o mixtas, se debe comunicar por medio del Ministerio del Interior, a los representantes de los grupos étnicos ocupantes del

área, para que ejerzan su derecho de preferencia en el término de treinta días<sup>87</sup>. Vencido el término, la autoridad delegada debe expedir una providencia que resuelva las oposiciones presentadas y se definan las áreas sobre las cuales se ejerció el derecho de preferencia por los grupos étnicos; si las oposiciones y superposiciones que sean aceptadas ocupan solo parte del área solicitada, se restringe la propuesta a la parte libre y si aquellas ocupan la totalidad del área solicitada, se archiva la propuesta.

Resueltas las oposiciones por la autoridad competente, ésta dispone de diez días para celebrar el contrato de concesión y para posteriormente enviarlo a inscripción, en el Registro Minero Nacional (RMN). Del contrato debe remitirse copia a la autoridad ambiental competente para el seguimiento y vigilancia de la gestión ambiental, mandato que no se cumple en la práctica, debiendo los concesionarios asumir dicha obligación, pues son éstos quienes, en últimas, envían la copia del contrato de concesión a la Autoridad Ambiental respectiva.

**2.2.2 Exploración.** Una vez celebrado el contrato de concesión minera, el titular debe constituir una póliza de cumplimiento de las obligaciones que amparan tanto el cumplimiento de las obligaciones mineras como de las ambientales. Este doble carácter de un único instrumento que asegurara el cumplimiento de las obligaciones tanto mineras como ambientales, fue una novedad incorporada por esta Ley, pues con la expedición de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones” la

---

<sup>87</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 275. Si la propuesta no ha sido objetada por la Autoridad Minera, en un término que no supere los quince (15) días contados a partir de la presentación de la misma, dentro de los cinco (5) días siguientes, se comunicará, por intermedio del Ministerio del Interior, a los representantes de los grupos étnicos ocupantes del área. La comunicación a los grupos étnicos tendrá por objeto notificarlos con el fin de que comparezcan para hacer valer su preferencia en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación, si el área estuviere ubicada en zonas mineras indígenas, de comunidades negras o mixtas.

competencia ambiental, que tenían atribuidas las Autoridades Mineras, en el tema de minas, fue derogada tácitamente por esta Ley, al crear un órgano independiente que centralizaba toda la competencia en el tema ambiental. Por lo tanto, a partir de la creación de las autoridades ambientales, éstas exigían al concesionario la constitución de una póliza de cumplimiento de obligaciones ambientales, paralela a la expedida para la Autoridad Minera.

La Ley 685 de 2001 en el artículo 202 estableció que “Al celebrarse el contrato de concesión y constituirse la garantía de cumplimiento, con esta quedarán aseguradas, además de las obligaciones mineras las de carácter ambiental”. La póliza garantiza además de las obligaciones minero-ambientales, el pago de multas y la caducidad del contrato, cuyo valor se calcula, para la etapa de exploración, en un cinco por ciento del valor anual de la cuantía de la inversión prevista en exploración para la respectiva anualidad<sup>88</sup> El concesionario también debe pagar el canon superficiario por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato. (El tema se ampliará en el aparte de las contraprestaciones económicas).

El período de exploración tiene una duración de tres años, contados a partir de la fecha de inscripción del contrato de concesión en el Registro Minero Nacional. Este lapso puede ser reducido a solicitud del concesionario, siempre y cuando no implique la exoneración de las obligaciones mínimas exigidas para esta etapa del

---

<sup>88</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 280. Al celebrarse el contrato de concesión minera el interesado deberá constituir una póliza de garantía de cumplimiento, que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad. En el evento en que la póliza se haga efectiva, subsistirá la obligación de reponer dicha garantía. El valor asegurado se calculará con base en los siguientes criterios: a) Para la etapa de exploración, un 5% del valor anual de la cuantía de la inversión prevista en exploración para la respectiva anualidad; b) Para la etapa de construcción y montaje el 5% de la inversión anual por dicho concepto; c) Para la etapa de explotación equivaldrá a un 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión, por el precio en boca de mina del referido mineral fijado anualmente por el Gobierno. Dicha póliza, que habrá de ser aprobada por la Autoridad concedente, deberá mantenerse vigente durante la vida de la concesión, de sus prórrogas y por tres (3) años más. El monto asegurado deberá siempre corresponder a los porcentajes establecidos en el presente artículo.

contrato. El término podía ser prorrogado por una sola vez a petición del interesado por un plazo máximo de hasta dos años.

Este período debe destinarse a la realización de los estudios, trabajos y obras de exploración dirigidos a determinar y calcular técnicamente las reservas minerales, la ubicación y características de los depósitos o yacimientos, a la elaboración detallada del plan minero a ejecutarse, los medios, métodos de explotación y la duración factible de la producción esperada, los cuales deben arrojar como resultado el Plan de Trabajos y Obras (PTO) que debe presentarse a la autoridad competente, antes del vencimiento definitivo de este período. El Plan de Trabajos y Obras (PTO) debe contener los requisitos establecidos en el artículo 84<sup>89</sup> del Código de Minas.

Las zonas que hacían parte del contrato de concesión pero que no quedaban incluidas dentro del Plan de Trabajos y Obras (PTO), debían ser devueltas por el concesionario de acuerdo con el artículo 82 de la Ley 685 de 2001, con la salvedad de que no se interrumpiera la continuidad del área a explotar. Dicha modificación debía ser anotada en el Registro Minero. Lo anterior representa un cambio frente al Decreto 2655 de 1988 en tanto que éste consagraba tal obligación en la etapa de explotación. Esta modificación resulta muy acertada pues es en la etapa de exploración cuando se determinan las zonas de interés.

---

<sup>89</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 84. Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la Autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos: 1. Delimitación definitiva del área de explotación. 2. Mapa topográfico de dicha área. 3. Detallada información cartográfica del área y, si se tratare de minería marina especificaciones batimétricas. 4. Ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas en desarrollo del proyecto. 5. Descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación. 6. Plan Minero de Explotación, que incluirá la indicación de las guías técnicas que serán utilizadas. 7. Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado. 8. Escala y duración de la producción esperada. 9. Características físicas y químicas de los minerales por explotarse. 10. Descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de las servidumbres inherentes a las operaciones mineras. 11. Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.

Además se garantiza la posibilidad de que dichas áreas puedan ser solicitadas por nuevos interesados.

Conjuntamente con el Plan de Trabajos y Obras (PTO) debe presentarse el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) el cual tiene por objeto demostrar la factibilidad ambiental del Plan de Trabajos y Obras (PTO). Si este estudio no es aprobado expresamente por la autoridad ambiental respectiva y no se expide la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. El requisito de la elaboración y presentación paralela del Plan de Trabajos y Obras (PTO) y de la viabilidad ambiental, obedece al principio de la simultaneidad consagrado en el artículo 200 de la Ley 685 de 2001<sup>90</sup>. En consecuencia, el artículo 85 ibídem señala expresamente que la Licencia Ambiental junto con sus restricciones y condicionamientos forman parte de las obligaciones contractuales del concesionario. Este precepto es totalmente congruente con lo señalado, pues la actividad minera para poder ejecutarse requiere de una doble habilitación, la obtención de un permiso minero y de un permiso ambiental. De acuerdo con el artículo 86 de la Ley 685 de 2001, tanto la Autoridad Minera como la Ambiental pueden solicitar por una sola vez, correcciones y observaciones al Plan de Trabajos y Obras (PTO) o al Estudio de Impacto Ambiental (EIA), según sea el caso.

Por lo tanto, la Autoridad Ambiental debe expedir una resolución motivada sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad, en la cual negará u otorgará la licencia ambiental, esto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 282 de la Ley 685 de 2001<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 200: Los estudios y trabajos de exploración técnica y los de viabilidad ambiental de la explotación objeto del título minero, se ejecutarán en forma simultánea y coordinada procurando su mayor celeridad y eficacia.

<sup>91</sup> Artículo 282, Ibídem. La Autoridad Ambiental competente para otorgar Licencia Ambiental, fijará los términos de referencia de los Estudios de Impacto Ambiental, en un término que no podrá exceder de treinta (30) días, contados a partir de la solicitud por parte del interesado, salvo que los términos

En el fondo, estas disposiciones de la Ley sobre la licencia ambiental para las actividades mineras, estaban consagrando un régimen especial para estas actividades, que era sustancialmente diferente al preceptuado por los decretos reglamentarios de las Licencias Ambientales.<sup>92</sup>

En todo caso, la Autoridad Minera solo puede solicitar correcciones de fondo al Plan de Trabajos y Obras (PTO), mas no de forma, siempre que se hayan omitido obras, instalaciones o trabajos señalados como necesarios para una eficiente explotación. En el acto de aprobación del Plan de Trabajos y Obras (PTO) la Autoridad Minera autoriza la iniciación de los trabajos de explotación siempre y cuando se haya acreditado la obtención de la respectiva licencia ambiental. En caso de que la Autoridad Minera no responda, el artículo 284 de la Ley 685 de 2001 consagra que opera el silencio administrativo positivo, cuando transcurridos noventa días contados a partir del recibo del Plan de Trabajos y Obras (PTO) por parte de la Autoridad, ésta no se ha pronunciado al respecto, éste se presume aprobado.

Con la aprobación del Plan de Trabajos y Obras (PTO) se entiende culminada la etapa de exploración.

---

de referencia hayan sido definidos de manera genérica para la actividad por la Autoridad Ambiental.

El interesado en el otorgamiento de una Licencia Ambiental, presentará ante la Autoridad Ambiental competente, la solicitud acompañada del Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación. La Autoridad competente dispondrá de quince (15) días para solicitar a otras entidades o autoridades, los conceptos técnicos o las informaciones pertinentes que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de treinta (30) días. Allegada la información y los conceptos técnicos requeridos, la Autoridad Ambiental competente dispondrá de quince (15) días para solicitar información adicional al interesado, en caso de requerirse. Recibida la información o vencido el término del requerimiento de informaciones adicionales, la Autoridad Ambiental decidirá mediante resolución motivada sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad y otorgará o negará la respectiva licencia ambiental en un término que no podrá exceder de sesenta (60) días. En el evento en que se acudiere al auditor externo dicho estudio será presentado junto con la refrendación, en un término de noventa (90) días.

<sup>92</sup> Decreto 1753 de 1993

**2.2.3 Construcción y montaje. La construcción y el montaje es el período concebido para que el concesionario realizara todas las obras necesarias para ejecutar las labores de explotación. Esta etapa tiene una duración de tres años contados a partir de la terminación definitiva del período de exploración, término que puede ser prorrogado por un año más, a solicitud del interesado.**

De acuerdo con lo establecido el artículo 89 del Código de Minas, las construcciones, obras y montajes mineros deben tener las características, dimensiones y calidades señaladas en el Plan de Trabajos y Obras (PTO) aprobado; sin embargo el mismo artículo establece que el concesionario puede hacer durante la explotación y previo aviso a las autoridades, los cambios y adiciones que considere necesarios.

Las construcciones e instalaciones diferentes a las necesarias para las labores de extracción o captación de minerales, pueden ser ubicadas fuera del área concedida,

El artículo 93 del Código de Minas dispuso:

Si fuera indispensable para efectuar los trabajos de explotación integrar al complejo industrial de extracción y beneficio, plantas de procesamiento, éstas se deberán incluir en el montaje a petición del interesado. En este caso, el período para estas operaciones, podrá tener una duración adicional de dos (2) años, sin perjuicio de la prórroga ordinaria señalada en el artículo 74 de este Código. ...

El artículo 94 del Código de Minas<sup>93</sup> previó que si el concesionario deseaba iniciar labores de explotación durante esta fase, utilizando las obras e instalaciones

---

<sup>93</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 94. Si el concesionario optare por iniciar una explotación anticipada utilizando obras, instalaciones y equipos provisionales, o las partes disponibles de las obras e instalaciones definitivas, deberá presentar un Programa de Trabajos y Obras anticipado, una descripción abreviada de los montajes que vaya a utilizar y dar aviso de la iniciación de dicha

provisionales o las partes de las obras definitivas disponibles, lo podía hacer siempre y cuando presentara un Plan de Trabajos y Obras (PTO) anticipado, y diera aviso a la autoridad competente. Lo anterior sin perjuicio de tener establecidas las obras e instalaciones oportunamente.

Durante esta fase continúa la obligación de pagar el canon superficiario y de constituir la póliza de cumplimiento de obligaciones minero-ambientales, cuyo valor corresponde al cinco por ciento de la inversión anual de la construcción y el montaje.

**2.2.4 Explotación.** El período de explotación comienza formalmente al vencimiento de la fase de construcción y montaje, incluyendo su prórroga. El concesionario debe dar aviso del inicio de la misma, por escrito, tanto a la Autoridad Minera como a la Ambiental<sup>94</sup>. Se debe señalar de nuevo que para iniciar esta fase el concesionario debe contar con la Licencia Ambiental y el Plan de Trabajos y Obras (PTO) aprobado.

El Código de Minas definió qué debía entenderse por explotación, así como las etapas que comprende.

El artículo 95 *ibídem* dispuso:

La explotación es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacientes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura. El acopio y el beneficio pueden realizarse dentro o fuera de dicha área. El beneficio de los minerales consiste en el proceso de separación, molienda, trituración, lavado, concentración y otras operaciones similares, a que se somete el mineral extraído para su posterior utilización o transformación.

---

explotación. Todo, sin perjuicio de tener oportunamente establecidas las obras e instalaciones definitivas.

<sup>94</sup> Artículo 96, *ibídem*.

Es importante anotar que la Ley 685 de 2001 le concedió una especial importancia al tema laboral, en tanto incluyó en su articulado la obligación que tienen los concesionarios de garantizar el desarrollo de las labores en condiciones de seguridad, higiene, salud ocupacional y con el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

El Código de Minas estableció la obligación de llevar registros actualizados de producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio, con el fin de determinar en todo tiempo los volúmenes de minerales en bruto entregados a las plantas de beneficio y, si fuere el caso, a las de transformación. Dichos registros debían suministrarse con la periodicidad que señale la autoridad competente al Sistema Nacional de Información Minera.

Durante esta fase el concesionario tiene la obligación de mantener vigente la póliza de cumplimiento de obligaciones mineras-ambientales, que debe constituirse por una suma equivalente al diez por ciento del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión, por su precio en boca de mina, el cual es fijado anualmente por el Gobierno Nacional. Esta póliza debe ser aprobada en todo caso por la Autoridad Minera y debe mantenerse vigente por toda la duración del contrato, incluidas sus prórrogas y tres años más. Durante este período se causan las regalías, (a ellas se hará referencia en el aparte de las contraprestaciones económicas) y se genera la obligación de presentar el Formato Básico Minero, a mitad y al final de cada anualidad, que debe ser diligenciado por un geólogo con matrícula profesional.

### **2.3 Título minero**

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001, solo se podía realizar la exploración y explotación de los yacimientos mineros mediante el contrato de concesión, en consecuencia se eliminaron los sistemas de aporte, el permiso, la licencia de exploración y la de explotación. Es pertinente aclarar que a partir de la entrada en vigencia de Ley no se tramita en forma separada y por etapas, las licencias de exploración y de explotación, sino que se tramita de una vez el contrato de concesión, y en desarrollo de él, se realizan las etapas de exploración y de explotación. El Código de Minas por mandato constitucional, dejó en firme los derechos adquiridos bajo la vigencia de las leyes anteriores.

Lo anterior quedó definido en el segundo inciso del artículo 45 del Código de Minas que dispuso expresamente lo siguiente:

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

Esta disposición representa un cambio positivo, en cuanto agiliza los trámites legales, al unificar dos gestiones en una, pues resulta lógico aseverar que quien explora pretende explotar. Lo más aconsejable es que desde la solicitud se verifiquen tanto la capacidad económica como legal y técnica del interesado.

Señala además el Código de Minas<sup>95</sup> que, el contrato de concesión es un contrato de adhesión en tanto no se pueden negociar sus términos, condiciones y modalidades. Al igual que en la legislación anterior, se entiende perfeccionado el título minero una vez sea inscrito en el Registro Minero Nacional, por lo tanto la constancia de registro, se constituye como la prueba de existencia del contrato. También se mantuvo vigente la norma que consagraba que el Estado no adquiere

---

<sup>95</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 49. La concesión minera es un contrato de adhesión en cuanto que, para celebrarse, no da lugar a pre-negociar sus términos, condiciones y modalidades, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 31,248 y 352 del presente Código.

por virtud de la celebración del contrato de concesión obligación de saneamiento, consagró sí una excepción al señalar que solo sería responsable el Estado en el caso de que terceros con título minero vigente y debidamente registrado privaran al concesionario de toda o parte del área contratada<sup>96</sup>.

El contrato de concesión solo otorga el derecho a explotar los minerales que estén contenidos en su texto y aquellos que se encontraran en liga íntima<sup>97</sup> o asociados a aquellos o que se obtuvieran como subproductos de la explotación<sup>98</sup>. Estas disposiciones no representan ningún cambio respecto del Decreto 2655 de 1988. No obstante lo anterior, el mismo Decreto establecía que la licencia de exploración comprendía todos los minerales que estuvieran ubicados en el área, y en el contrato de concesión el solicitante definía los minerales a explotar.

Ahora bien, si el concesionario encuentra otros minerales distintos a los concedidos y está interesado en explotarlos, puede solicitar una adición al objeto del contrato, que se formaliza mediante la suscripción de un acta que debe inscribirse en el Registro Minero Nacional, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan adquirido sobre el nuevo mineral, con anterioridad a la presentación de la solicitud de adición al contrato.

El contrato de concesión se otorga para un área máxima de diez mil hectáreas con exclusión del cauce de las corrientes de agua; dicha área debe estar delimitada

---

<sup>96</sup> Artículo 56, *Ibíd.*

<sup>97</sup> La Ley 685 de 2001 definió en el artículo 61 qué se entendía por liga íntima, por mineral asociado y por subproducto, mientras que el Decreto 2655 de 1988 le dejó esa clasificación al reglamento que debía expedirse.

<sup>98</sup> Artículo 61, *Ibíd.* El concesionario tiene derecho a explotar además de los minerales expresamente comprendidos en el contrato, los que se hallen en liga íntima o asociados con estos o se obtengan como subproductos de la explotación. Para los efectos del presente artículo, se considera que se hallan en liga íntima los minerales que hacen parte del material extraído y que su separación sólo se obtiene mediante posteriores procesos físicos o químicos de beneficio. Se considera que un mineral es un subproducto de la explotación del concesionario, cuando es necesariamente extraído con el que es objeto del contrato y que por su calidad o cantidad no sería económicamente explotable en forma separada. Entiéndase por minerales asociados aquellos que hacen parte integral del cuerpo mineralizado objeto del contrato de concesión.

por un polígono de cualquier forma<sup>99</sup>. Se observan dos cambios respecto del Decreto 2655 de 1988, en tanto éste clasificaba los proyectos mineros en pequeño, mediano y grande, lo que hacía depender el tamaño del área concedida de dicha clasificación, imponiendo como límite máximo el área de cinco mil hectáreas que solo podía concederse a proyectos de gran minería.

El contrato de concesión se concede hasta por un plazo máximo de treinta años, los cuales comienzan a contarse desde la inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional<sup>100</sup>, pero el concesionario podía solicitar, antes del vencimiento del periodo de explotación, una prórroga automática por treinta años más, la cual se formalizaba mediante acta suscrita por las partes que debía registrarse. Vencida la prórroga el concesionario contaba con el derecho de preferencia para contratar de nuevo la misma área, trámite que se surtía sin necesidad de suspender las labores de explotación<sup>101</sup>.

Se consagró por primera vez el principio de favorabilidad en materia minera cuando la Ley dispuso que al contrato de concesión y sus prórrogas le serían aplicadas las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento, sin excepción alguna, y si dichas leyes eran modificadas o adicionadas con posterioridad, solo le serían aplicables al concesionario las nuevas normas en cuanto fueran más convenientes para él, con excepción de aquellas normas posteriores que previeran modificaciones a las contraprestaciones a favor del Estados o de sus entidades territoriales<sup>102</sup>.

Las obligaciones emanadas del contrato de concesión pueden suspenderse temporalmente a solicitud del concesionario ante la autoridad minera, en razón de

---

<sup>99</sup> Artículo 65, Ley 685 de 2001

<sup>100</sup> Artículo 70, *Ibíd.*

<sup>101</sup> Artículo 77, *Ibíd.*

<sup>102</sup> Artículo 352, Ley 685 de 2001

la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito<sup>103</sup>. La autoridad minera puede solicitar al concesionario en cualquier tiempo comprobar la continuidad de la ocurrencia de los hechos. Esta circunstancia suspende las obligaciones económicas derivadas del contrato de concesión. En la etapa de exploración se suspende la obligación de pagar el canon superficiario, y si está en fase de explotación se suspende el pago de regalías dado que no se extrae ningún mineral, no obstante se debe advertir que los contratos de concesión minera deben estar amparados por una póliza de cumplimiento de obligaciones minero-ambientales durante toda la vigencia del contrato y tres años más incluso en el caso de la mencionada figura.

De igual manera el concesionario también puede solicitar la suspensión temporal del contrato por la ocurrencia de circunstancias transitorias de orden técnico o económico no constitutivas de caso fortuito, que impidan o dificulten las labores, siempre que medie en la solicitud, justificación debidamente comprobada, la autoridad minera podrá autorizar la suspensión de las labores, o la disminución de los volúmenes de explotación, en caso de que se encuentre en explotación<sup>104</sup>, en este caso, se suspenden las obligaciones económicas, pero se mantiene la obligación de constituir la póliza de cumplimiento de obligaciones minero-ambientales. Sin embargo, resulta importante aclarar que ninguna de las dos figuras suspende el término, por ende el contrato continúa su vigencia.

De acuerdo con el Capítulo XII de la Ley 685 de 2001 el contrato de concesión puede terminarse por las siguientes causas:

- Vencimiento del término del contrato o sus prórrogas
- Renuncia
- Mutuo acuerdo
- Caducidad
- Muerte del concesionario

---

<sup>103</sup> Artículo 52, Ley 685 de 2001

<sup>104</sup> Artículo 54, Ibíd.

**2.3.1 Vencimiento.** Cuando se da el vencimiento del término el concesionario debe dejar el área en condiciones aptas para el uso normal de los frentes de trabajo, las obras destinadas al uso de servidumbre y las de conservación, mitigación y adecuación ambiental.

**2.3.2 Mutuo acuerdo.** El contrato puede terminarse por mutuo acuerdo, caso en el cual se debe acordar todo lo relativo al abandono de los bienes e instalaciones del concesionario y a la readecuación y sustitución ambiental del área, dando aviso a la Autoridad Ambiental. Esta figura no tiene aplicación en la práctica, debido a que ésta puede ser sustituida por la renuncia, en caso de que sea el concesionario quien quiera terminar el contrato, o por la caducidad en caso de que sea la Autoridad Minera. Es pertinente resaltar que debido a que existen figuras más expeditas y teniendo en cuenta la cantidad de títulos y solicitudes radicadas ante la autoridad, ésta no cuenta con la disponibilidad de tiempo suficiente para hacer las negociaciones que implica la terminación por mutuo acuerdo.

**2.3.3 Renuncia.** Desde siempre, el derecho a explotar ha sido renunciable, sin embargo sus consecuencias han cambiado en las distintas normatividades que han estado vigentes en Colombia. Bajo la Ley 685 de 2001 el concesionario puede renunciar en cualquier tiempo al contrato de concesión, siempre que esté a paz y salvo con las obligaciones exigibles, puede retirar libremente los bienes construidos o instalados para la ejecución del contrato, con excepción de los bienes destinados a conservar los frentes de explotación, al ejercicio de las servidumbres y a las obras de prevención, mitigación, corrección, sustitución, compensación y manejo ambiental. Dicha renuncia debe ser presentada por escrito ante la autoridad minera competente, quien cuenta con treinta días para pronunciarse sobre la misma; si no lo hace dentro del término señalado opera el silencio administrativo positivo.

Además, dispone la Ley 685 de 2001 que debe informarse a la autoridad ambiental competente de la renuncia al contrato, para que verifique en qué estado se encuentran las obligaciones ambientales derivadas de la actividad<sup>105</sup>.

El trámite anterior representa un cambio positivo respecto del Decreto 2655 de 1988, pues éste establecía que si la renuncia se presentaba pasados 20 años de vigencia del contrato de concesión, operaba la cláusula de la reversión, dicha medida representaba un desestímulo para los inversionistas.

**2.3.4 Caducidad.** Frente a la caducidad, la Ley 685 de 2001 adoptó todas las causales consagradas en el Decreto 2655 de 1988 y agregó una nueva al señalar en el literal J, del artículo 112 de la Ley <sup>106</sup> que procedía la caducidad cuando se declaraba que el mineral explotado provenía de un lugar distinto al de su extracción, ocasionando el desvío de las contraprestaciones económicas. Adicionalmente el mismo artículo consagró que el concesionario quedaba obligado a cumplir todas las obligaciones de orden ambiental que le fueran exigibles, así

---

<sup>105</sup> Artículo 108, Ley 685 de 2001

<sup>106</sup> Artículo 112, *Ibid.* El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas: a) La disolución de la persona jurídica, menos en los casos en que se produzca por fusión, por absorción; b) La incapacidad financiera que le impida cumplir con las obligaciones contractuales y que se presume si al concesionario se le ha abierto trámite de liquidación obligatoria de acuerdo con la ley; c) La no realización de los trabajos y obras dentro de los términos establecidos en este Código o su suspensión no autorizada por más de seis (6) meses continuos; d) El no pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas; e) El omitir el aviso previo a la Autoridad para hacer la cesión del contrato; f) El no pago de las multas impuestas o la no reposición de la garantía que las respalda; g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene, seguridad y laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras; h) La violación de las normas sobre zonas excluidas y restringidas para la minería; i) El incumplimiento grave y reiterado de cualquiera otra de las obligaciones derivadas del contrato de concesión; j) Cuando se declare como procedencia de los minerales explotados un lugar diferente al de su extracción, provocando que las contraprestaciones económicas se destinen a un municipio diferente al de su origen. Lo anterior, sin perjuicio, de las acciones legales que procedan en contra del concesionario y de los funcionarios públicos que con su conducta promuevan estos actos. En el caso contemplado en el presente artículo, el concesionario queda obligado a cumplir o garantizar todas las obligaciones de orden ambiental que le sean exigibles y las de conservación y manejo adecuado de los frentes de trabajo y de las servidumbres que se hubieren establecido.

como a la conservación y manejo adecuado de los frentes de trabajo y de las servidumbres establecidas.

La cláusula contractual de la reversión que estaba contemplada en el Decreto 2655 de 1988 para la caducidad y renuncia del contrato de concesión después de transcurridos 20 años, tuvo un gran cambio en la Ley 685 de 2001, al consagrarla como excepción<sup>107</sup> cuando dispuso que solo operaría la reversión sobre los bienes que a criterio de la Autoridad Minera, sean aptos para infraestructura destinada a un servicio público de transporte o embarque, o para uso de la comunidad. Sin embargo las excepciones siguen siendo amplias porque cualquier bien puede entenderse como de uso para la comunidad.

**2.3.5 Muerte del concesionario.** La muerte del concesionario sólo pone fin al contrato de contrato de concesión cuando los herederos dentro de los dos años siguientes al fallecimiento del titular, no solicitan subrogarse en los derechos emanados del contrato. En el caso de que quieran subrogarse deben presentar una solicitud escrita acompañada de la prueba del fallecimiento, y el comprobante de pago de las regalías que cause el título.

En síntesis, cualquiera sea la causa por la cual se termine el contrato de concesión, el concesionario queda obligado a cumplir o garantizar las obligaciones ambientales y laborales exigibles al momento de la terminación.

---

<sup>107</sup> Ley 685 de 2001 Artículo 113. En todos los casos de terminación del contrato, ocurrida en cualquier tiempo, operará la reversión gratuita de bienes en favor del Estado circunscrita esta medida a los inmuebles e instalaciones fijas y permanentes, construidas y destinadas por el concesionario en forma exclusiva al transporte y al embarque de los minerales provenientes del área comprendida en tal contrato y de aquellas que se encuentren incorporadas a los yacimientos y accesos y que no puedan retirarse sin detrimento del mismo (yacimiento) y de los frentes de trabajo. Esta reversión operará sólo en los casos en que las características y dimensiones de los mencionados bienes, a juicio de la Autoridad Minera, los hagan aptos como infraestructura destinada a un servicio público de transporte o embarque o darse al uso de la comunidad.

## 2.4 Contraprestaciones económicas

El artículo 226 del Código de Minas define contraprestaciones económicas como las sumas o especies que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Las contraprestaciones son, de acuerdo con el capítulo XXII de la Ley 685 de 2001, las siguientes:

- Las Regalías
- Canon Superficial

**2.4.1 Regalía.** El artículo 227 de la Ley en mención dispone que de conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado genera una regalía como contraprestación obligatoria; así mismo manifiesta que ésta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado, objeto del título minero y de sus subproductos, que será calculado en boca de mina, y que se pagará en dinero o en especie. Agrega además el artículo que también causa regalías la explotación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

Se refiere este artículo a los propietarios privados del subsuelo, cuando les impone la obligación de pagar no menos del cero punto cuatro por ciento (0.4%) del valor de la producción calculada o medida al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> La Corte Constitucional mediante sentencia del 20 de agosto de 2002, declaró exequible condicionadamente el inciso que se refería a los propietarios privados, en el entendido de que en caso de propietarios privados del subsuelo pagarán no menos del 0,4% hasta el máximo previsto por la ley en materia de regalías por cada especie de recursos. Considero que este artículo tiene un cambio en relación con la legislación anterior, en cuanto hace una distinción con los propietarios privados como obligados a pagar las regalías no menores del 0,4% del valor de la producción.

El artículo 228 de la Ley 685 de 2001 dispuso que las tarifas de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, serán los vigentes para la época de celebración del contrato de concesión que se aplicarán durante toda su duración. Las modificaciones que sobre estas materias adopte la ley únicamente se aplicarán a los contratos que se celebren posteriormente a su promulgación. Esta medida es, además de lógica, una garantía de la estabilidad contractual y la seguridad jurídica.

**2.4.2 Canon superficiario.** El canon superficiario se causa sobre la totalidad del área de la concesión durante la exploración, la construcción y el montaje, y sobre las áreas que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación; agrega que constituyen una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante, sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato.

El canon se pagará por anualidad anticipada a partir del perfeccionamiento del contrato y se liquidará conforme lo establece el artículo 230<sup>109</sup> del Código de Minas. La liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficiarios es facultad de la Autoridad Minera.

---

<sup>109</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 230. Los cánones superficiarios sobre la totalidad del área de las concesiones durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, son compatibles con la regalía y constituyen una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. Los mencionados cánones serán equivalentes a un salario mínimo día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato si el área solicitada no excede de 2.000 hectáreas, si excediera de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas pagará dos (2) salarios mínimos día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas y si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas pagará tres (3) salarios mínimos día y por año pagaderos por anualidades anticipadas. La liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficiarios le corresponde efectuarlos a la Autoridad Minera.

## **2.5 Autoridades**

El artículo 317 de la Ley 685 de 2001 consagra que, cuando éste menciona a la Autoridad Minera se entiende que se refiere al Ministerio de Minas y Energía, o, en su defecto, a la autoridad nacional que de acuerdo con la organización de la administración pública y la asignación de funciones entre los entes que la integran, tenga bajo su responsabilidad la administración de los recursos mineros, la promoción de todo lo relacionado con la industria minera, la administración del recaudo y la distribución de las contraprestaciones económicas, con el fin de llevar a cabo las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones originadas en los contratos y solicitudes de concesión minera.

La Autoridad Minera ejercerá directamente o por medio de auditores delegados, la fiscalización y vigilancia, en cualquier tiempo y oportunidad, a petición de terceros o de oficio, de las concesiones mineras en temas técnicos, operativos y ambientales, ejerciendo esta última función sin perjuicio de la fiscalización que haga la autoridad ambiental competente.

El Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Mineras –INGEOMINAS-, que fue creado por los Decretos 3161 de 1968 y 441 de 1969, como se señaló el en el acápite de autoridades del Decreto 1275 de 1970, en sus inicios solo se le concedieron funciones técnicas. El Instituto fue denominado posteriormente Instituto de Investigación e Información Geocientífica Minero- Ambiental y Nuclear –INGEOMINAS-. Solo hasta el año 2004, la Entidad fue reestructurada en virtud de la expedición de los Decretos 252 y 3577 de ese año. El primer Decreto le cambió el nombre al Instituto, a partir de la fecha se denominaría Instituto Colombiano de Geología y Minería pero conservó su sigla como INGEOMINAS. Este Decreto es muy importante porque le asignó funciones de Autoridad Minera,

como quedó consagrado en el numeral once del artículo quinto. Cambió la estructura organizacional del Instituto y en dicha reestructuración le asignó las funciones de Autoridad Minera a la Dirección del Servicio Minero, la cual estaría conformada a su vez, por las subdirecciones de Contratación y Titulación Minera y de Fiscalización y Ordenamiento Minero.

La Subdirección de Contratación y Titulación Minera, como su nombre lo dice, quedó encargada de recibir las solicitudes y otorgar los contratos de concesión minera, así como de su inscripción en el Registro Minero Nacional, y de la actualización del mismo, entre otras. Mientras que la Subdirección de Fiscalización se encargaba de administrar y distribuir las regalías, de la planeación, coordinación y ejecución de estudios técnicos necesarios para identificar proyectos mineros en zonas de reserva especial, entre otras. Así mismo, el Decreto 252 de 2004, en su artículo 24, estableció que el INGEOMINAS podía crear grupos de trabajo regionales en diferentes territorios del país.

El Decreto 3577 modificó el Decreto 252 de 2004, en lo relativo al objeto de este Trabajo, le asignó a la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero la competencia para aprobar los PTO y los PTI del Decreto 2655 de 1988, que estaban en trámite y también la designó como competente para efectuar el seguimiento y control de las obligaciones a cargo de los beneficiarios de títulos mineros y para imponer las sanciones correspondientes. Por último, la encargó de la vigilancia y conservación de los expedientes mineros.

## **2.6 Aspectos ambientales**

Como se dijo en el acápite de autoridades del Decreto 2655 de 1988, el Ministerio de Minas y Energía perdió su competencia de Autoridad Ambiental, con la entrada

en vigencia de la Ley 99 de 1993, que es consecuencia de la expedición de la Constitución de 1991, considerada una Constitución Ecológica<sup>110</sup>.

A partir de estos cambios, la actividad minera quedó obligada a cumplir las nuevas disposiciones constitucionales, y a someterse a la jurisdicción de la Autoridad Ambiental; por virtud de esta nueva situación el legislador cuando expidió la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, estableció las normas relacionadas con el tema en el Capítulo XX.

La Ley 685 de 2001 acogió el principio constitucional del desarrollo sostenible consagrado en el artículo 80<sup>111</sup> de la Carta, pues artículo 194 definió que el principio de sostenibilidad consiste en:

El deber de manejar adecuadamente los recursos naturales renovables, la integridad y disfrute del ambiente, es compatible y concurrente con la necesidad de fomentar y desarrollar racionalmente el aprovechamiento de los recursos mineros como componentes básicos de la economía nacional y el bienestar social. Este principio deberá inspirar la adopción y aplicación de las normas, medidas y decisiones que regulan la interacción de los dos campos de actividad, igualmente definidos por la ley como de utilidad pública e interés social.

Así mismo en desarrollo de las normas constitucionales el Código consagró en los artículos 195 al 216 un régimen especial en materia ambiental para la actividad minera,

El artículo 195 ibídem, dispuso:

---

<sup>110</sup> La Constitución de 1991, es considerada tanto a nivel nacional como internacional como una “Constitución Ecológica o Verde”, en tanto tiene 79 artículos que se refiere directa e indirectamente al medio ambiente.

<sup>111</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

“Para todas las obras y trabajos de minería adelantados por contrato de concesión o por un título de propiedad privada del subsuelo, se incluirán en su estudio, diseño, preparación y ejecución, la gestión ambiental y sus costos, como elementos imprescindibles para ser aprobados y autorizados.”

Es importante resaltar que por primera vez la legislación minera se refirió expresamente a los propietarios privados como sujetos pasivos de las obligaciones ambientales. Este artículo, al igual que el 247 del Decreto 2655 de 1988, prohibió otorgar permisos, autorizaciones o licencias de orden ambiental para obras y trabajos que no estaban amparados en un título minero.

El Código de Minas también estableció que las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata en las labores mineras, por lo tanto, antes de iniciar labores de explotación, es necesario cumplir los requisitos en materia ambiental, comprendidos en el Código de Minas y en lo no contemplado por él, se aplicarán las normas ambientales generales. Los estudios y trabajos de exploración técnica, así como los de viabilidad ambiental de la etapa de exploración que sean materia del título minero, se ejecutarán en forma simultánea, coordinada, eficaz y ágil. Si en la realización de los trabajos de exploración es necesario usar ocasional y transitoriamente, recursos naturales renovables de la zona explorada, el concesionario debe obtener los permisos necesarios para hacer uso de tales recursos ante la autoridad facultada para autorizar su uso que es la Ambiental. Para las obras y trabajos de explotación temprana, el beneficiario debe obtener la licencia ambiental, que más adelante podía ser modificada con el fin de respaldar los trabajos definitivos de explotación, cumpliendo los requisitos legales.

Es importante recordar que la prospección minera no requiere permiso de orden ambiental, no obstante cuando se efectúe en zonas o lugares señalados como reservas naturales en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, se debe someter la actividad a las reglas y restricciones que rijan en dichas zonas.

El artículo 202 de la Ley 685 de 2001 dispuso que las garantías mineras que se constituían cuando se celebran los contratos de concesión, respaldan también las obligaciones de carácter ambiental. Este artículo suscita una duda en cuanto se desconoce la suerte de las obras y trabajos de minería que no son objeto del contrato de concesión, porque son de propiedad privada, o corresponden a adjudicaciones y demás situaciones materializadas en la vigencia de normas anteriores, que no imponen la obligación de constituir una póliza que garantice el cumplimiento de las obligaciones de carácter ambiental.

**2.6.1 Estudio del impacto ambiental. El artículo 204 de Ley 685 de 2001<sup>112</sup> al igual que el artículo 38 del Decreto 2655 de 1988, exige que el beneficiario presente junto con el Programa de Trabajos y Obras, el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero, que debe cumplir con los mismos requerimientos de la legislación anterior. Sin embargo, el Código Minero agregó la obligación de incluir en dicho estudio las medidas que se llevarán a cabo para el abandono y cierre de los frentes de trabajo, su plan de trabajo, las inversiones necesarias y los medios de seguimiento relacionados con estas medidas. Como la Autoridad Minera perdió la competencia en materia ambiental, la llamada a evaluar este estudio es la Autoridad Ambiental.**

**2.6.2 Licencia ambiental. La licencia ambiental se sustenta en el estudio de impacto ambiental. La Autoridad Ambiental competente otorgará o no la licencia ambiental para la construcción y montaje, la explotación del**

---

<sup>112</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 204. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la Autoridad Ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código.

**yacimiento, el beneficio, transporte y las demás labores complementarias que deban realizarse en la etapa de explotación. La licencia se otorga de manera global para todas las etapas mencionadas anteriormente, que son las que componen el proceso minero.**

La licencia ambiental debe incluir los permisos, autorizaciones y concesiones de índole ambiental que le permitan hacer uso de los recursos renovables necesarios en el proyecto minero. La vigencia de dichos permisos y concesiones debe ser igual a la de la licencia ambiental<sup>113</sup>, y la duración de ésta última debe ser equivalente a la del proyecto minero, es decir, debe terminar cuando concluya definitivamente el contrato de concesión, incluidas sus prórrogas y renovaciones<sup>114</sup>.

Si la concesión termina en forma anticipada por caducidad, renuncia, mutuo acuerdo o imposibilidad de ejecución, finaliza también la vigencia de la Licencia Ambiental y cualquiera sea la razón de la terminación de la concesión, el beneficiario tiene la obligación de hacer las obras requeridas y efectuar todas las medidas ambientales necesarias para el cierre o abandono de las operaciones, que se hayan planteado en la propuesta presentada en el estudio de impacto ambiental. Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, se exige en el último inciso del artículo 280 del Código de Minas, que la póliza de cumplimiento de obligaciones minero-ambientales tenga una vigencia de tres años más, a partir de la de terminación del contrato, sus prórrogas y renovaciones.

La Licencia Ambiental y los demás instrumentos de carácter ambiental que hacen parte de ella, pueden ser modificados a petición del interesado, según lo autorizado por el artículo 210<sup>115</sup> ibídem.

---

<sup>113</sup> Artículo 207, Ley 685 de 2001

<sup>114</sup> Artículo 208, ibíd.

<sup>115</sup> Artículo 210, ibíd. A solicitud del interesado la Licencia Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental, la Guía Ambiental o el instrumento alternativo al licenciamiento ambiental seleccionado, podrán

El artículo 198<sup>116</sup> ibídem, define cuales son los medios e instrumentos para inspeccionar y vigilar las labores mineras en el tema ambiental. Esta claridad es lógica, pues sin la utilización de dichas herramientas las normas en materia ambiental resultarían inocuas, con graves consecuencias para el País, tanto desde el punto de vista del medio ambiente como desde el punto de vista económico.

La Autoridad Ambiental puede revocar la licencia ambiental en cualquier de las etapas del proceso minero, debido al incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones ambientales por parte del beneficiario de la licencia, siempre que se surta el procedimiento previsto en las normas ambientales<sup>117</sup>.

La autoridad competente solamente podrá negar la licencia ambiental en los casos establecidos por el artículo 213<sup>118</sup>. De la lectura de dicho artículo se concluye que las causales para negar la Licencia ambiental son taxativas, por lo tanto la Autoridad Ambiental no podía alegar una causal diferente para negar la Licencia.

---

modificarse por expansión o modificación de las obras, trabajos y procesos de producción o por la necesidad de sustituir o modificar en forma significativa las medidas de prevención, control, conservación, rehabilitación y sustitución ambiental establecidas.

<sup>116</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 198. Los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras por el aspecto ambiental, son los establecidos por la normatividad ambiental vigente para cada etapa o fase de las mismas, a saber, entre otros: Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones en los casos en que tales instrumentos sean exigibles.

<sup>117</sup> Decreto 2820 de 2010 “Por medio del cual se modifica el Decreto 1220 de 2005 “Regulatorio de Licencias Ambientales y Plan de Manejo Ambiental.

<sup>118</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 213. La Autoridad competente solamente podrá negar la licencia ambiental, en los siguientes casos: a) Cuando el estudio de impacto ambiental no reúna los aspectos generales previstos en el artículo 204 del presente Código y en especial los previstos en los términos de referencia y/o guías, establecidos por la Autoridad Ambiental competente; b) Cuando en el Estudio de Impacto Ambiental se hubiere incurrido en errores u omisiones que no se puedan subsanar por el interesado y que se refieran a componentes de tal estudio calificados como sustanciales en las correspondientes guías; c) Cuando las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y sustitución de los impactos negativos del proyecto minero que deberán ser puestas en práctica por el interesado, no cumplan con los elementos sustanciales establecidos para tal efecto en las guías, y d) Cuando las omisiones, errores o deficiencias del Estudio de Impacto Ambiental y de las medidas mencionadas en los literales anteriores afecten el proyecto minero en su totalidad. En ningún caso podrá negarse la licencia por errores u omisiones puramente formales.

La acción de nulidad contra el acto que otorga la licencia ambiental para un proyecto minero, se puede ejercitar en cualquier oportunidad y por cualquier persona o por el Ministerio Público, siempre y cuando las condiciones, modalidades y especificaciones de dicho acto afecten o pueden llegar a afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables. Además, y por las mismas razones, en cualquier tiempo, cualquier persona, sin necesidad de demostrar interés directo en lo que se demanda, podrá interponer las acciones ambientales para que se modifiquen o adicionen total o parcialmente las condiciones y términos de la Licencia Ambiental.

Es importante aclarar que los efectos de la sentencia que decreta la nulidad del acto que otorga la Licencia Ambiental no afectan la validez del contrato de concesión, sólo impide, modifica o suspende la ejecución del mismo. En caso de que la acción de nulidad sea interpuesta solo para una fase del proceso minero, la nulidad solo afectará la etapa respectiva<sup>119</sup>.

En síntesis y con respecto a este tema ambiental y tal como lo esbozamos previamente la Ley 685 de 2001, de alguna forma estableció un procedimiento propio en materia de Licencias Ambientales, para las actividades mineras.

---

<sup>119</sup>Artículo 292, Ley 685 de 2001

**2.7 Registro Minero Nacional.** La Ley 685 de 2001 se ocupó del Registro Minero Nacional (RMN) en sus artículos 327 a 335 de los cuales se destacan los más importantes, así como sus cambios con relación a la legislación anterior.

El artículo 289<sup>120</sup> del Decreto 2655 de 1988 definía el Registro Minero como “Un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de los actos de la Administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el subsuelo minero (...)”. Mientras que la Ley 685 en su artículo 327<sup>121</sup> definió “El Registro Minero Nacional como un servicio de cubrimiento nacional (...)”, y en su artículo 328<sup>122</sup> dispuso que “El Registro Minero Nacional es un medio de autenticidad y de publicidad de los actos y contratos estatales y privados (...)”. En el nuevo Código se aprecia una definición más integral y comprensible del Registro Minero Nacional RMN.

En forma similar al artículo 295 de la legislación anterior (Decreto 2655 de 1988), y el artículo 329 del Código de Minas, garantizan el derecho de toda persona a tener acceso a la información contenida en el Registro, e incluye en forma novedosa la obligación de disponer los mecanismos y ayudas técnicas de modo que los usuarios puedan obtener información por medios de comunicación electrónica o de otra especie.

---

<sup>120</sup>Decreto 2655 de 1988, Artículo 289. El Registro Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de las actas de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros, de acuerdo con las disposiciones del presente capítulo. El Registro será llevado por el Ministerio de Minas y Energía en sus oficinas centrales y podrá descentralizarse por delegación o comisión de ese despacho en la medida en que se disponga de los recursos necesarios para mantener su unidad, coordinación y agilidad. El Registro funcionará por los medios y con los sistemas técnicos y mecánicos que garanticen su abreviado, eficaz y pronto servicio.

<sup>121</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 327. El Registro Minero Nacional es un servicio de cubrimiento nacional, que se prestará desde la capital de la República directamente, o a través de dependencias regionales, departamentales y locales propias o, de las gobernaciones y alcaldías que se comisionen o deleguen.

<sup>122</sup> Artículo 328, Ibíd. El registro minero es un medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos estatales y privados, que tengan por objeto principal la constitución, conservación, ejercicio y gravamen de los derechos a explorar y explotar minerales, emanados de títulos otorgados por el Estado o de títulos de propiedad privada del subsuelo.

El artículo 331 de este Código de Minas al igual que el artículo 290 de la legislación anterior ratifica al Registro Minero como la única prueba de los actos y contratos sometidos al requisito del registro. El artículo 332 *ibídem*<sup>123</sup>, definió de manera taxativa los actos y contratos sometidos a registro y dispuso de manera expresa que serían devueltos, de plano, todos los actos y contratos públicos y privados distintos a los señalados en el artículo. Esto representó un cambio importante pues eliminó la obligación de registrar las licencias de exploración, de explotación, y los programas de trabajos e inversiones aprobados, tarea innecesaria debido a que estas etapas quedaron unificadas en el contrato de concesión.

**2.8 Barequeo. El barequeo continuó siendo una actividad permitida, se mantuvo el requisito de registrarse ante el acalde del municipio para poder ejercer tal actividad, adicionalmente exigió el artículo 156 de la Ley 685 de 2001 que la persona que realice tal actividad debe ser vecino del lugar, se mantuvo lo establecido en el Decreto 2655 de 1988, respecto de la asignación de la competencia para dirimir los conflictos surgidos de tal actividad al alcalde respectivo.**

La Ley 685 de 2001 definió el barequeo en su artículo 155 como la actividad que se reduce al lavado de arena por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos, con el objeto de dividir y recoger los minerales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas que se encuentran en las arenas.

---

<sup>123</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 332. 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. j) Las reservas especiales de que trata el artículo 31 del presente Código.

La Ley establece de su artículo 157 que el barequeo no se puede realizar en tres clases de lugares. En las zonas consagradas como excluidas de la minería de acuerdo con el artículo 34 que son principalmente aquellas que la normatividad vigente declara de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables, y en las zonas consagradas en los literales a, b, c, d y e del artículo 35 ibídem, como son: las zonas que están dentro del perímetro urbano de las ciudades establecidas como tales en los acuerdos municipales; en las áreas ocupadas por construcciones rurales incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos; en las zonas definidas como interés arqueológico, histórico o cultural; en las playas, zonas de bajamar y trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte; en las zonas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público.

En los lugares que prohibidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, por razones de tranquilidad, seguridad pública, ornato y desarrollo urbano, y finalmente en los lugares donde operen maquinarias e instalaciones de los concesionarios de minas más una distancia circundante de 300 metros.

Al igual que en el Decreto anterior, el barequeo puede coexistir en las áreas objeto de títulos mineros, siempre que ésta se realice en una zona distinta a la que el beneficiario del título esté operando con maquinaria y el área circundante, por ende en los demás espacios del título puede realizarse la actividad siempre que quien realice la actividad esté inscrito ante el alcalde y cuente con la autorización del dueño del suelo.

## **2.9 Novedades**

**2.9.1 Sistema Nacional de Información Minera.** La Ley 685 de 2001 creó el Sistema Nacional de Información Minera sobre todos los temas referentes al

conocimiento de la riqueza minera del subsuelo y de los espacios marítimos jurisdiccionales de la Nación. El Código de Minas definió en su artículo 337<sup>124</sup> los objetivos principales del Sistema de Información Minera. Este sistema es de gran utilidad siempre y cuando cumpla sus objetivos a cabalidad, en forma oportuna y eficaz, pues puede representar un gran aporte para el impulso y desarrollo de la minería en Colombia y garantiza que la información que se lleve al Sistema de Información Minera cumpla con sus objetivos y con las características exigidas en el artículo 338<sup>125</sup> ibídem.

El Código de Minas de manera oportuna y acertada definió las responsabilidades de la Autoridad Minera, en el artículo 342<sup>126</sup> pues si el Gobierno tenía como objetivo divulgar información acerca de la riqueza minera, esto es, de los minerales y yacimientos en exploración así como de los que están disponibles para ser otorgados en concesión, debe propender para que la información le permita a los interesados en la explotación de minas una toma de decisiones acertada, sin pérdidas de tiempo y de recursos, sobre los yacimientos de interés. De igual manera le debe servir al Estado para realizar programas de promoción

---

<sup>124</sup> Artículo 337, Ibíd. El Sistema de Información Minera tendrá como objetivos principales: 1. Recoger, procesar y divulgar la información que se realice en el sector minero. 2. Realizar una adecuada coordinación de las investigaciones que desarrollen las distintas entidades y organismos del sector. 3. Servir como fuente de información para el diseño de planes y programas de promoción de la industria minera. 4. Facilitar, con base en la información minera confiable, el acceso de nuevos inversionistas y el diseño de proyectos mineros. 5. Unificar la información existente en relación con el sector minero. 6. Administrar el Registro Minero Nacional

<sup>125</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 338. "El Sistema de Información Minera estará conformado por la información que deberá ser actualizada, organizada y estandarizada mediante sistemas idóneos aceptados internacionalmente, que permitan su fácil consulta, siendo responsabilidad de la Autoridad correspondiente el manejo y la amplia difusión de la misma, para la promoción de la industria.

<sup>126</sup> Artículo 342 Ibíd. Para garantizar que la información con destino al sistema que conforme el Sistema de Información Minera cumpla con los objetivos de este y reúna las características señaladas en el presente Capítulo, la Autoridad Minera será responsable de: 1. Diseñar el contenido, condiciones y características de la información que los obligados deban suministrar. 2. Velar por el cumplimiento de la obligación de envío de la información al Sistema. 3. Practicar pruebas de control de la calidad de la información 4. Generar estadísticas relevantes con base en la información disponible para contribuir a los procesos de planeación y promoción de la industria minera. 5. Estructurar e implementar mecanismos eficientes para la divulgación oportuna de la información.

que le permitan atraer inversionistas nacionales o extranjeros, a través de ferias mineras.

El Código de Minas declaró de utilidad pública la obtención, organización y divulgación de información relacionada con la riqueza del suelo, lo que significa que tanto los concesionarios de títulos mineros como los propietarios de minas, ya se trate de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras tienen la obligación de recoger y suministrar la información que la Autoridad Minera les solicite. Así mismo, están obligados a suministrar a la autoridad competente informes del conocimiento que tengan acerca de la riqueza minera nacional.

También señaló que las autoridades que por razón de sus funciones dispongan de información sobre el subsuelo minero, la industria minera, la comercialización de minerales, temas de gestión ambiental y los relacionados con los grupos étnicos, deben enviar la información que se solicite por la Autoridad Minera.

**2.9.2 Minería tradicional.** Si bien es cierto que en la legislación anterior se abordó el tema de exploración y explotación ilícitas, la Ley 685 de 2001, incluyó nuevas disposiciones que hacen más gravoso el ejercicio de la actividad minera sin título, a saber:

**2.9.2.1 Sanción penal.** Los artículos 159 y 160 de la Ley consagran que la explotación ilícita de un yacimiento minero, y el aprovechamiento ilícito de los recursos mineros mediante adquisición, comercialización y beneficio, son cada una de ellas, acción constitutiva del tipo penal Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, consagrado en el artículo 338 del Código Penal (Ley 599 de 2000), que consagra:

Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad

existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por ende la sanción penal no solamente está dispuesta para quien explota ilegalmente, sino también para quien recibe usufructo de los minerales explotados ilegalmente. Además de la sanción penal se puede imponer paralelamente sanciones de otro tipo, como son las administrativas e inhabilidad.

**2.9.2.2 Sanción administrativa.** El mineral explotado ilícitamente que se transporte o comercie, que no se encuentren soportados por una constancia de la mina de donde provienen y en caso de que se compruebe la procedencia ilícita de los mismo debe ser decomisado por los alcaldes y estos deben poner la mercancía decomisada a disposición de las autoridades penales para que inicien la investigación pertinente.

**2.9.2.3 Inhabilidad especial.** La persona que sea condenada por el delito de explotación o aprovechamiento ilícito de minerales será sancionado además con la inhabilidad para obtener concesiones mineras por un período de cinco años. Esta sanción es accesoria, pues solo puede imponerse, si se condena por el delito penal, y ésta debe ser impuesta por el juez penal en la misma sentencia.

**2.9.2.4 Sanciones ambientales.** Quien explota una mina sin la autorización ambiental respectiva comete una infracción ambiental en los términos de la Ley 1333 de 2009, la cual se establece el régimen sancionatorio en materia ambiental, pues el sólo hecho de no contar con la licencia ambiental o autorización ambiental respectiva, constituye una infracción ambiental y en consecuencia generación una sanción (de carácter económico) y si, adicionalmente se prueba que ocasionó daño también se constituye como una infracción ambiental independiente.

#### **2.9.2.4 Suspensión de actividades de explotación ilícita de minerales.**

Adicional a lo anterior, el artículo 306 de la Ley en mención establece que los alcaldes correspondientes deberán suspender de oficio o por aviso o solicitud de cualquier persona, la explotación de los minerales sin título debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional. Suspensión que debe tener el carácter de indefinida, la cual solo se revocará una vez el explotador ilegal presente el título correspondiente. El apartamiento y suspensión de las labores de explotación también se consagra como una sanción.

**2.9.3 Autorizaciones temporales.** El artículo 116 del Código de Minas<sup>127</sup>, faculta a la Autoridad Minera para autorizar el uso de materiales para la construcción, mantenimiento, reparación y mejora de las vías públicas nacionales, departamentales, o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de predios rurales vecinos a estas obras los materiales de construcción para destinarlos exclusivamente a ellas, siempre y cuando el titular de la autorización cumpla con las obligaciones en materia ambiental. Para la obtención de esta autorización se requiere de la presentación de una constancia expedida por la Entidad Pública para la cual se realiza la obra y en ésta se debe especificar el trayecto de la vía, la duración estimada de los trabajos y la cantidad máxima que habrá de utilizarse.

---

<sup>127</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 116. La Autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse. Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo. Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada.

El artículo en mención establece que la Autorización debe ser resuelta en un plazo improrrogable de treinta días so pena de que opere el silencio administrativo positivo.

De acuerdo con el artículo 117 de la Ley, los contratistas de vías públicas que exploten materiales de construcción para la construcción de las mismas deben contar con la licencia ambiental, y en caso de ocasionar daños o perjuicios a terceros, deberán indemnizarlos.

Sin embargo, la Ley en su artículo 119 prohíbe la venta por parte del contratista de los excedentes de material de construcción, explotados y no utilizados en la construcción de las obras públicas y estos a su vez, como beneficiarios de esta autorización, están obligados a pagar las regalías ordenadas por la Ley.

Adicionalmente, la Entidad Pública contratante de la construcción de la vía pública debe informar sobre la construcción de las obras a la autoridad minera, la cual en el término de 30 días informará a la Entidad sobre la existencia y ubicación de las canteras y minas de materiales de construcción que se encuentren amparados por títulos mineros vigentes, en el área de influencia de las vías<sup>128</sup>. El literal h del artículo 332 establece que las autorizaciones temporales son actos que deben registrarse en el Registro Minero Nacional.

**2.9.4. Legalización de la actividad minera.** El Código de Minas dispuso en su artículo 165 que los explotadores de minas de propiedad estatal que no contaran con título debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, si querían legalizar su actividad, debían solicitar dentro del término de tres años contados a partir del primero de enero de 2002, la obtención del título minero, con el lleno de todos los requisitos de ley, lo anterior siempre que el área solicitada estuviera libre para contratar.

---

<sup>128</sup> Artículo 120 de la Ley 1382 de 2010.

Un efecto muy importante de la legalización que consagró el Código fue la inaplicación de los artículos 161, 306 159 y 160 una vez el minero tradicional radicara la solicitud de propuesta de contrato de concesión y esta situación se mantenía mientras la autoridad minera no resolviera, por ende una vez radicada la solicitud, al minero no se le podía abrir investigación penal, ni decomisar los minerales transportados o comercializados, y mucho menos suspenderle las actividades de explotación.

Adicionalmente señala el artículo en mención que los títulos mineros otorgados, que no fueron sido registrados con anterioridad a la vigencia del Código se deberán registrar, y establece que estos deben cumplir con las condiciones y obligaciones pertinentes.

**2.9.5 Operaciones conjuntas.** El capítulo XI del Código de Minas, introduce una novedad al consagrar las operaciones conjuntas que básicamente se divide en dos figuras, la integración de áreas y la integración de operaciones.

**2.9.5.1 Integración de áreas.** El artículo 101 ibídem dispuso,

Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se realizar un programa único de exploración y explotación a realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables.

En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas aéreas al mismo contrato de concesión.

Cuando en el programa único de exploración y explotación sólo queden comprometidas partes de las áreas correspondientes a los interesados, será

opcional para estos unificar tales áreas en un solo contrato o conservar vigentes los contratos originales.

Para el efecto, se dispuso además en los dos artículos siguientes, que quienes estuvieran interesados en integrar las áreas y realizar el plan de integración de áreas podrían utilizar obras, servicios de apoyo, de montaje minero, de beneficio comunes, entre otras, para todas las áreas integradas a dicho programa, y adicionalmente estableció un plazo común para la realización de las obras que no podía ser superior a cinco años. Una vez se cumpla el plazo, comienza a contar el período de explotación correspondiente a la concesión más antigua.

#### **2.9.5.2 Integración de operaciones.** El artículo 104 del Código consagra,

Podrá establecerse para la construcción, montaje y explotación de áreas objeto de títulos mineros y de áreas cuyo subsuelo minero sea de propiedad privada un programa de uso integrado de infraestructura que se formalizará mediante un acuerdo entre los interesados, que deberá ser aprobado por la autoridad minera.

Con el fin de garantizar la aplicación de la figura, el artículo 105 ibídem permite que para el beneficio y acopio de los minerales, entre otras, los concesionarios podrán utilizar obras, instalaciones y plantas de uso común para varias explotaciones de un mismo o de varios beneficiarios de títulos mineros, siempre que las áreas sean contiguas o vecinas.

En ambos casos, los concesionarios y demás beneficiarios de los títulos incluidos en tales programas serán solidariamente responsables de las obligaciones ambientales correspondientes, esto de acuerdo con el artículo 107 del Código.

## **2.10 Entorno económico**

**2.10.1 Entorno general.** El Congreso de la República expidió la Ley 685 de 2001, durante la presidencia del Doctor Andrés Pastrana Arango, quien asumió el poder el 7 de Agosto de 1998. En el año siguiente, esto es en 1999, se presentó la peor crisis de la economía colombiana del siglo XX, con profundas consecuencias en el ámbito nacional, que permanecieron en los años siguientes, pues solamente al final de su mandato se presentó una frágil recuperación.

Aunque como se dijo anteriormente el peor año en la economía colombiana fue el año 1999, es justo reconocer que la crisis se venía gestando desde la Administración del Doctor Cesar Gaviria, quien adoptó el modelo neoliberal, acordado en el Consenso de Washington en 1986. Las adversas consecuencias que acarreó la aplicación de este modelo se manifestaron de manera tardía, debido a la solidez económica y monetaria que en ese momento presentaba el País<sup>129</sup>.

Las medidas implementadas en ese cuatrienio y de mayor impacto negativo en la economía colombiana fueron:

- Abolición del régimen de prohibida importación y el de artículos que se podían importar con licencia previa. Esta medida fue el eje de lo que se llamó “La Apertura”.
- Abandonó el régimen cambiario que se venía aplicando en el País desde la Administración Lleras Restrepo, contenida en el Decreto 444 de 1967.
- Rebajó drásticamente las tarifas arancelarias.

En la Administración Samper empezaron a presentarse las primeras manifestaciones de la crisis generada por las políticas aperturistas impuestas por

---

<sup>129</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

la Administración Gaviria. El Presidente Samper no hizo nada para corregir o neutralizar esas políticas, debido a que al inicio de su Administración estalló el escándalo del proceso 8000. Por lo tanto este Gobierno mantuvo el modelo neoliberal impuesto por su antecesor, lo que permitió que continuaran y se profundizaran los siguientes problemas<sup>130</sup>, a saber:

- Desmantelamiento del arancel aduanero, medida adoptada por la Administración Gaviria para acoger las exigencias del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington.
- Revaluación del peso frente al dólar, generadas por el ingreso masivo de capitales golondrina que llegaron al País con el objeto de especular con papeles de inversión; el ingreso masivo de dólares provenientes del narcotráfico, provocado por la derogación en el Gobierno Gaviria del régimen cambiario vigente; los dólares provenientes del endeudamiento externo del sector público traídos para mitigar el problema del déficit fiscal; la afluencia de dólares provenientes de los descubrimientos de petróleo al principio de la década del 90.
- El gran déficit de la balanza comercial generado por el aumento desahogado de las importaciones y por el freno de las exportaciones no tradicionales que dejaron de ser competitivas, como consecuencia de la revaluación del peso.
- El crecimiento desmesurado del gasto público, como resultado de la adopción de la Constitución garantista de 1991, cuyas disposiciones constitucionales exigieron el aumento de la cobertura en salud y educación de la población, el fondeo de las pensiones de los empleados del Estado y la implementación de una profunda descentralización fiscal, que obligaba al Gobierno Central a transferir

---

<sup>130</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

una parte importante de sus recursos a las regiones y municipios del País. Lo anterior representó para el Gobierno Central perder el control sobre los ingresos y gastos de la nación, con resultados poco satisfactorios por la falta de reformas al sistema de descentralización fiscal en materia de gasto público.

- El sobreendeudamiento público externo, para cubrir gasto corriente, lo cual constituyó un gravísimo error, pues un manejo saludable y eficiente de las finanzas públicas, recomienda únicamente endeudarse para financiar inversión pública.
- La privatización de empresas exitosas del Estado, en parte para cubrir el déficit fiscal.
- El gran déficit fiscal y en constante aumento, como consecuencia del crecimiento inusitado del gasto público.
- Concentración de la propiedad y la riqueza.
- La agricultura cayó frenéticamente, como consecuencia de la apertura implementada por Gaviria Trujillo, a principios de la década del 90.

Cuando el Doctor Pastrana Arango, inició su período presidencial se encontró con una delicada situación que se profundizó aun más debido a que confluyeron varios factores negativos, así:

- La política medular del Gobierno Pastrana, dirigida a la negociación con las FARC, permitió a la insurgencia avizorar un poder inesperado y, por consiguiente, aprovechó los diálogos para hacer proselitismo armado y deteriorar más las perspectivas de los agentes del mercado.
- La profundización del conflicto interno, la toma y ataques a pueblos, las pescas milagrosas y los ataques a la infraestructura del País

dieron como resultado el éxodo de dos millones de personas que abandonaron el País desde 1998, con destino a Estados Unidos y a España

- La incertidumbre política generada por el fracaso del proceso de paz que se intentó con la FARC en el Caguán.
- La alteración en los mercados financieros internacionales desencadenada por la crisis asiática en 1997 y por la suspensión de pagos de Rusia en Agosto de 1998. Todos estos acontecimientos conjugados con los que se venían presentando en el País desde los dos cuatrienios anteriores, provocaron un grave deterioro de los términos de financiamiento externo. Se generó una salida masiva de los capitales extranjeros, principalmente los llamados capitales golondrina.
- El grave problema de endeudamiento externo tanto del sector público, como del sector privado, y lo que es peor, se presentó un gravísimo déficit fiscal. Este estado de cosas propició la interrupción repentina del financiamiento externo.

El Banco de la República aumentó las tasas de interés para proteger la banda cambiaria a la que estaba sometido el peso colombiano; esta medida generó tensión en el sector financiero y los demás agentes económicos cuyos niveles de endeudamiento eran elevados, dando como resultado una disminución en los indicadores de desempeño del sector financiero y una caída dramática del PIB cercana al 5% hecho que no tenía antecedentes en la economía nacional<sup>131</sup>.

Colombia había mantenido la tasa de cambio nominal dentro de una banda que se movía entre ciertos parámetros, todo para garantizar una estabilidad cambiaria

---

<sup>131</sup> KALMANOVITZ KRAUTER, Salomón *Recesión y Recuperación de la Economía Colombiana*. Revista Nueva Sociedad, Edición Nro. 192, 2004

y evitar desajustes macroeconómicos. Sin embargo, debido a las fuertes presiones cambiarias, en Septiembre de 1999 el Banco de la República se apartó de la defensa de la banda cambiaria, y permitió la fluctuación del tipo de cambio. Como consecuencia de esta medida el peso colombiano se depreció en forma drástica, reforzando la presión que las altas tasas de interés estaban ejerciendo sobre los agentes económicos.

La crisis del año 1999 produjo según Kalmanovitz<sup>132</sup>, entre otras, las siguientes consecuencias:

- El desempleo se elevó a niveles que no se habían presentado nunca en el país, del 18% y 19%.
- Muchos Bancos e instituciones financieras quebraron y otros estuvieron al borde de la quiebra pero fueron rescatados por FOGAFIN. Para allegar los recursos financieros que permitieran dicho rescate el gobierno creó un impuesto a las transacciones financieras del tres por mil que posteriormente se aumentó al cuatro por mil y que se convirtió en impuesto permanente.
- El nivel de precios al consumidor dejó de crecer, hecho que se tradujo en una inflación que pasó a ser de un dígito, contraria a lo que había ocurrido en los cuatrienios anteriores, debido a la debilidad de la demanda interna de bienes de consumo generada por el agudo desempleo.
- El número de pobres y de indigentes y su porcentaje en la población colombiana creció desmesuradamente; en el año 2000, según los economistas, era del 60% de la población, lo que significaba más o menos 25 millones de pobres.

---

<sup>132</sup> POVEDA RAMOS, Op. Cit.

- Muchos productos colombianos desaparecieron del mercado y fueron sustituidos por productos importados que llegaban al País a precios más bajos que los nacionales, porque eran resultado del lavado de dólares del narcotráfico, por efecto de políticas de dumping, o porque eran productos subsidiados por el País de origen.
- La industria de la construcción sufrió un estancamiento y estuvo al borde de la quiebra. Para sortear esta difícil situación hicieron grandes recortes de mano de obra, lo que continuó agravando el problema del desempleo.
- Muchas fábricas tuvieron que cerrar porque se quebraron y otras fueron absorbidas por empresas más grandes, originando despidos de grandes cantidades de trabajadores.
- La tasa interna de ahorro, esto es, la tasa de formación de capital, cayó al 10% cuando en la década del 80 era del 20%.
- La deuda del sector público no financiero aumentó en forma dramática, en alguna medida debido a las grandes cantidades de recursos financieros que debió aportar al sistema bancario, para ayudarlos a salir de la crisis; a la revaluación del pasivo externo ocasionado por la devaluación del peso; y a que el Presidente Pastrana continuó gastando a un ritmo frenético, posiblemente para neutralizar la recesión, pero sin éxito.
- La deuda soberana en moneda extranjera perdió el grado de inversión y la Nación fue excluida transitoriamente de los mercados del capital internacional, situación que hizo necesario que el Gobierno llegara a un acuerdo con el FMI, con el objetivo de recuperar la confianza de los

mercados internacionales y conseguir financiamiento para el sector público<sup>133</sup>.

Posteriormente a la crisis de 1999 y con el objetivo de sanear en lo posible las finanzas del Estado el Gobierno inició un plan de ajuste fiscal, que estableció en forma permanente el impuesto a las transacciones financieras, aumentó la tarifa del IVA, se implantaron nuevos controles fiscales para disminuir la evasión, y mediante una reforma constitucional<sup>134</sup> se le puso límite al crecimiento de la transferencias del Gobierno Central a las regiones, comenzando en el año 2009.

**2.10.2 Entorno del sector minero.** Colombia, a diferencia de los demás países latinoamericanos ricos en minerales, no tuvo un verdadero desarrollo de su sector minero durante la década de los 90, con la excepción de las esmeraldas<sup>135</sup>, el carbón, el petróleo y el níquel, ya que la participación en el mercado mundial fue mínima, aunque la minería creció en esa década, pero tal crecimiento fue muy inferior comparado con los demás países mineros de la región. En efecto, “estudios realizados sobre el sector evidencian que el potencial geológico colombiano se encuentra subutilizado”<sup>136</sup>. Es el caso de los minerales catalogados como “estratégicos para Colombia”<sup>137</sup>.

Las consecuencias del rezago del sector minero se evidenciaron en la enorme disparidad entre las áreas exploradas o explotadas y las áreas potenciales, hecho que se aprecia especialmente en el caso de minerales como el oro, el níquel y las esmeraldas, siendo la excepción el carbón. A inicios del año 2000, las

---

<sup>133</sup> URRUTIA MONTOYA, Miguel. *Antecedentes de la Recesión y Estrategia de Reactivación*. En: Revista Banco de la República, Nro. 859, 1.999

<sup>134</sup> Capítulo II, ley Nro. 617 de 2001 y artículo 3, Acto Legislativo 01 de 2001

<sup>135</sup> Colombia es el mayor exportador de esmeraldas del mundo, pues satisface el 60% del mercado internacional.

<sup>136</sup> Véase Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto Nro. 127 de 2000, Gaceta del Congreso Nro. 2381 (2001)

<sup>137</sup> Esta distinción obedece a la alta demanda en el ámbito internacional de los mismos y a la presencia de reservas considerables en el País, Fuente: ibídem.

exportaciones de minerales en Colombia estaban muy por debajo de su potencial contribución, pues en el año de 1999, representaron apenas el 11.6% del valor total nacional<sup>138</sup>.

Las razones que han generado este escenario tan negativo son variadas y aunque se tienen como principales las variables macroeconómicas y la intensificación del conflicto interno, es cierto también que existen otras que actúan de forma más directa<sup>139</sup>, como son:

- La baja destinación de recursos a la exploración explica en parte el carácter marginal de la minería en la economía. Así, mientras que en 1990 el sector tenía una participación del 50% del total acumulado de las inversiones extranjeras del País, en 1998 este disminuyó al 14%, situación que no solo desestimula la inversión extranjera, sino que también impide la realización de negociaciones eficientes para la explotación de los recursos disponibles.
- La inestabilidad político-económica, los altos impuestos, la corrupción, una inadecuada legislación y el exceso de trámites, constituyen en opinión de los inversionistas los principales obstáculos para el libre flujo de capitales en el País. Esto hace que el sector minero colombiano no sea competitivo.

Con motivo de lo anterior el Gobierno Pastrana, por intermedio de su Ministro de Minas y Energía, identificó la necesidad de modificar el Código de Minas, con el fin de jalonar un sector determinante en la contribución del desarrollo y del crecimiento de la economía nacional, como lo es la minería en Colombia.

---

<sup>138</sup> Véase Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto Nro. 127 de 2000, Gaceta del Congreso Nro. 2381 (2001)

<sup>139</sup> UPME, INGEOMINAS, Minerales estratégicos para el desarrollo de Colombia de Minercol Ltda. 2000.

## **2.11 Aspectos centrales de la Ley 685 de 2001**

Los aspectos centrales de la Ley 685 de 2001 son los siguientes:

- Unificó todas las alternativas de contratación, bajo el contrato de concesión minera, y estableció una duración inicial de 30 años prorrogable por otros 30 y además consagró un derecho de preferencia para contratar de nuevo sobre la misma área.
- Dotó de objetividad el proceso de contratación minera.
- Aplicó el principio del primero en el tiempo, primero en el derecho.
- Estableció el principio de simultaneidad entre los trámites ambientales y los mineros, con el fin de garantizar la preservación del medio ambiente
- Amplió el tamaño del área susceptible de contratación hasta un máximo de diez mil hectáreas.
- Creó el Sistema Nacional de Información Minera para capturar y luego suministrar información de importancia para el sector minero.
- Es una normatividad vanguardista en tanto simplifica los trámites, brinda más seguridad jurídica y consistencia a los contratos de explotación y compagina la actividad minera con el cuidado de los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.
- Estableció un término de dos años para la legalización de la actividad minera contado a partir del primero de enero de 2002, para el efecto el minero ilegal debía radica una solicitud de propuesta de contrato de concesión con el lleno de los requisitos de ley, esto con la salvedad de que el área estuviera libre. Desde el momento de la radicación de la

solicitud hasta el pronunciamiento de la autoridad minera sobre la misma, el minero ilegal no puede ser objeto de denuncias penales por explotación ilegal de yacimientos de minerales o comercialización de los mismos, ni puede decomisarse los minerales que explota y/o comercializa, tampoco puede suspenderse la realización de las actividades de explotación.

- Se crearon las figuras de integración de áreas e integración de operaciones. La primera permite que las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios, sobre un mismo mineral, que sean contiguas o vecinas presenten un programa único de labores conjuntas. Mientras que la segunda hace referencia a la posibilidad de establecer un programa integrado de infraestructura, para la construcción, montaje y explotación de áreas objeto de títulos mineras y áreas cuyo subsuelo sea de propiedad privada. Se estableció la causa extraña y la suspensión temporal de actividades como figuras que permiten al concesionario solicitar la suspensión de las actividades, que tiene como efectos la suspensión las obligaciones económicas, sin interrumpir la duración del título.
- Se creó la figura de la autorización temporal, que es como su nombre lo indica, una autorización específica que otorga la autoridad minera a las entidades para la realización de una obra en una vía pública, la cual incluye la autorización para explotar los minerales necesarios para el proyecto, obedeciendo las restricciones contempladas.
- Se definió como minería tradicional aquella que se realiza sin título debidamente registrado, y adicionalmente se le consagraron sanciones de tipo penal, administrativo, e inhabilidad como pena accesoria al delito penal.

### **3. LEY 1382 DE 2010**

#### **“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 685 DE 2001, CÓDIGO DE MINAS”**

##### **3.1 Origen político**

La iniciativa de modificar el Código de Minas (Ley 685 de 2001) surgió en el ejecutivo; el Proyecto de Ley fue presentado por el entonces Ministro de Minas y Energía, Doctor Hernán Martínez, quien señaló en la exposición de motivos del Proyecto que:

“Los cinco años que han transcurrido desde la aprobación de dicha Ley (Ley 685 de 2001) han permitido detectar deficiencias que deben ser corregidas e identificar las necesidades de fortalecer a la Autoridad Minera en el ejercicio de sus competencias principalmente de su deber de administrar de manera racional y responsable los recursos mineros de propiedad del Estado”.

Del argumento expuesto por el ex Ministro Martínez puede señalarse que una de los motivos principales que dio origen a esta Reforma, fue la idea de recuperar el poder que tenía el Ministerio de Minas y Energía bajo las legislaciones anteriores a la Ley 685 de 2001, pues ésta última le arrebató protagonismo al eliminar el componente discrecional del proceso minero, cuando consagró que los contratos de concesión tenían prórroga automática, y más aún, cuando estableció el derecho de preferencia en cabeza del concesionario para contratar de nuevo con el Estado sobre la misma área. Como consecuencia, la Autoridad Minera ya no tenía un papel importante sobre el tema, pues en lo que respecta a la vigencia del contrato de concesión y su prórroga, su papel era el de mero tramitador, situación que con el Proyecto de Ley buscaba recuperar protagonismo.

Otro punto de la Ley 685 de 2001 que le restó protagonismo a la Autoridad Minera fue la eliminación de la figura jurídica del aporte, que había estado vigente en tres legislaciones y que fue objeto de consagración expresa por parte del Decreto 1275 de 1970 y 2655 de 1988, pues bajo esta figura el Ministerio de Minas y Energía tenía una gran discrecionalidad para establecer la participación del Estado en las empresas que serían titulares del aporte, y que podían definir qué zonas eran especiales para este tipo de título, esto entre otros temas más.

Señala la exposición de motivos que es necesario acoger las prácticas exitosas que se han logrado en el tema del manejo de la exploración y explotación de recursos no renovables, como lo demuestra el caso de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Considera el Ministerio de Minas y Energía que es de urgencia para la riqueza minera del País, la implantación de criterios técnicos y económicos en la asignación y contratación de áreas por parte de la administración, que permitan lograr un mejor y más racional uso del recurso minero, pues la legislación debe estar acorde con la preservación del medio ambiente, debe ser en primer lugar benéfica para la economía nacional y debe estar en capacidad de garantizar mayor seguridad para los compatriotas que trabajan en las minas.

Frente al último punto resulta oportuno resaltar que la Ley 685 de 2001, estableció un sin número de avances en el tema de protección a los colaboradores mineros, pues consagró disposiciones sobre seguridad industrial y además exigió la fiscalización por parte de la Autoridad Minera del pago de las obligaciones de seguridad social. Se podría afirmar razonablemente que la protección a que se refiere la Reforma, es a la fuerza laboral vinculada a la minería tradicional, o minería ilegal.

La exposición de motivos, también señala que si bien son indiscutibles los avances de la Ley 685 de 2001 en cuanto a la unificación y reducción de trámites

en la contratación de áreas con el fin de incentivar la inversión extranjera y promover la minería garantizando un marco de estabilidad jurídica encaminado al desarrollo económico, social, y ambiental del País. Afirma también que después de seis años de su entrada en vigencia y pese a los niveles de seguridad alcanzados en el País, “Las inversiones no reflejan el progreso esperado”<sup>140</sup> afirmación que en opinión de los expertos sobre el tema minero es bastante controvertible, sin embargo este tema será discutido en el siguiente capítulo.

Considera además, el ex Ministro Martínez que la figura jurídica única del contrato de concesión ha sido insuficiente en sus requisitos, lo que ha conducido a que cualquier persona sin acreditar capacidad técnica y económica suficiente, pueda celebrar contratos de concesión, haciendo que sean pocos los proyectos viables y coherentes con los fines del desarrollo sostenible y la explotación racional del recurso minero. Así mismo, la motivación establece que las modificaciones que el Gobierno Nacional somete a consideración del Órgano Legislativo buscan obtener para Colombia una industria minera de avanzada, como la que poseen otros países, en tanto que la industria minera permite la ejecución de los grandes proyectos estratégicos y de vital importancia para la economía nacional por parte de empresas sólidas y expertas, al mismo tiempo que hace posible tecnificar y mejorar las condiciones de la minería tradicional o de pequeña escala, que se desarrolla en diversas regiones del territorio nacional y que constituye la fuente de subsistencia de muchos colombianos.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Nacional el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, así como el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. El artículo 332 constitucional, consagra que el Estado es propietario del subsuelo y de los

---

<sup>140</sup>MARTÍNEZ TORRES, Hernán, Ministro de Minas y Energía, Proyecto de Ley “Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas”.

recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionado conforme a las leyes anteriores.

En la ponencia para primer debate en el Senado del Proyecto de Ley 017 de 2010, el coordinador ponente, el Doctor Julio Alberto Manssur Abdalá, señaló:

“El principal reto legislativo del Congreso de la República consiste en que la legislación y demás normatividad aseguren que las condiciones existentes favorezcan equitativamente la maximización de la extracción mineral, priorizando el dominio del Estado sobre dichos recursos y la consolidación de la minería como el más importante factor de crecimiento económico”.

Más adelante se intentará demostrar que la Ley sancionada no es coherente con el objeto que se fijó la Comisión.

### **3.2 Procedimiento**

La Ley 1382 de 2010 modificó el procedimiento respecto de la Ley 685 de 2001 principalmente en el tema de las propuestas de contratos de concesión minera. Estos cambios pueden resultar negativos para el concesionario en tanto le impone obligaciones que deben ser propias de la Autoridades Estatales y le disminuye notablemente las prerrogativas concedidas por la normatividad anterior, sin embargo esto será expuesto ampliamente en el capítulo siguiente.

El artículo primero de la Ley 1382 de 2010 adiciona el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, donde se establece la obligación para el solicitante de señalar si en el área solicitada existe algún tipo de explotación minera. Cuando el solicitante denuncie la explotación minera existente en el área, la Autoridad dispone de un plazo de tres meses para calificar el tipo de minería. Si la minería es calificada como tradicional debe dársele aplicación a lo dispuesto en los artículos 31<sup>141</sup> y 248 del

---

<sup>141</sup> Artículo 31, la Ley 685 de 2001 modificado por el artículo segundo de la Ley 1382 de 2010

Código de Minas y si es necesario, la Autoridad debe dar aviso a las autoridades competentes de la rama ejecutiva y judicial para que se adelanten las acciones pertinentes.

En caso de que la Autoridad Minera detecte la existencia de minería tradicional en el área sin que el solicitante lo haya informado y éste se encuentre en ejecución del contrato de concesión, la Autoridad deberá suspender el contrato por un plazo de seis meses para que el titular del contrato de concesión y el minero tradicional lleguen a acuerdos. Si las partes no alcanzan ningún acuerdo, se acudiría a la instancia de un tribunal de arbitramento técnico en los términos del artículo 294 del Código de Minas<sup>142</sup>, que se debe sufragar por las partes y dicho tribunal determinará cuál es el mejor acuerdo, que será de obligatorio cumplimiento.

El artículo doce de la Ley 1382 de 2010 establece que para que se pueda catalogar una actividad como minería tradicional deben cumplirse tres condiciones:

- Que se explote minas de propiedad estatal sin título minero registrado.
- Que se acrediten mediante documentos técnicos y comerciales que los trabajos de explotación se han realizado en forma continua, durante los últimos cinco años.
- Debe probarse que la actividad tiene una existencia mínima de diez años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010, por lo tanto la actividad debe ser anterior al año 2000.

---

<sup>142</sup> Artículo 294, Ley 685 de 2001. “Diferencias de orden técnico. Las diferencias de carácter exclusivamente técnico que llegaren a surgir entre los concesionarios y la Autoridad concedente que no puedan arreglarse en forma amigable, serán sometidas para su resolución al arbitramento técnico previsto en las leyes. Las diferencias de orden legal o económico, quedan sometidas al conocimiento y decisión de la rama jurisdiccional del poder público colombiano. En caso de desacuerdo sobre la calidad técnica, jurídica o económica de las diferencias éstas se considerarán legales. En la designación de los árbitros y en el procedimiento arbitral se aplicará el Decreto 1818 de 1998 y las normas que lo adicionen o reformen”.

La propuesta de contrato de concesión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 270 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo primero de la Ley 926 de 2004<sup>143</sup>, se podía presentar por el interesado directamente o por medio de apoderado ante la autoridad competente o delegada, ante el notario o alcalde de la residencia del proponente o por envío mediante correo certificado. Definía además el criterio de desempate para determinar cual propuesta se entendía como presentada en primer lugar. La disposición anterior constituía el primer inciso del artículo mencionado, que fue modificado por el artículo 17 de la Ley 1382 de 2010, cuando dispuso que la propuesta solo podía ser presentada ante la oficina de la autoridad minera competente en la jurisdicción del área de interés del contrato de concesión. La Reforma eliminó la competencia que el Código le había mantenido a los notarios y alcaldes, así como el correo certificado.

La solicitud de contrato de concesión debía contener de acuerdo con la Ley 685 de 2001, los requisitos contemplados en su artículo 271, que fueron relacionados en el acápite del procedimiento de dicha Ley, requisitos que permanecieron intactos en la Ley 1382 de 2010, sin embargo en su artículo 18 adicionó dos requisitos más, a saber :

---

<sup>143</sup> Ley 685 de 2010, Artículo 270. "Presentación de la propuesta. La propuesta de contrato se presentará por el interesado directamente o por medio de su apoderado ante la Autoridad competente o delegada, ante el notario o alcalde de la residencia del proponente, o por envío a través de correo certificado. En estos casos, si la primera propuesta concurriera con otra u otras posteriores sobre la misma zona, se tendrá como fecha de presentación la de su recibo por la Autoridad competente o comisionada, o la fecha y hora en que la empresa de correo certificado expida el recibo de envío.

También será admisible la presentación de la propuesta a través de medios electrónicos, cuando la Autoridad Minera disponga de los equipos y servicios requeridos para tal fin. Toda actuación o intervención del interesado o de terceros en los trámites mineros podrá hacerse directamente o por medio de abogado titulado con tarjeta profesional. Los documentos de orden técnico que se presenten con la propuesta o en el trámite subsiguiente, deberán estar refrendados por geólogo, ingeniero de minas o ingeniero geólogo matriculados, según el caso, de acuerdo con las disposiciones que regulan estas profesiones".

- Un anexo técnico que describa los trabajos de exploración que deben ser iguales o superiores a los establecidos por el Ministerio de Minas y Energía de acuerdo con la extensión del área y las características propias del proyecto. En relación con este requisito, el artículo en mención fue reglamentado en el capítulo tercero de la Resolución 180666 de 2010 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, que estableció que los requisitos técnicos mínimos para el proyecto, de acuerdo con lo exigido por el Ministerio de Minas y Energía, son los definidos en la Resolución 180859 de 2002 o cualquiera que la complemente o modifique<sup>144</sup>. Además consagra la Resolución de 2010 que en el anexo técnico se debía informar el valor estimado a invertir por cada año de exploración, las cuales una vez aprobados por la autoridad, se constituían como base para el cálculo del valor de la póliza de cumplimiento de obligaciones minero-ambientales correspondiente al período de exploración<sup>145</sup>.
- Cuando se trate de áreas de más de 150 hectáreas, el solicitante debe demostrar capacidad económica suficiente para adelantar el proyecto minero, para el efecto:

“Se entiende por capacidad económica el respaldo del proponente frente a las exigencias financieras que debe cumplir, para atender en forma regular y continua sus necesidades actuales de recursos económicos, como también para cumplir cabalmente con las actividades de exploración requeridas en esta fase y que garantice que el área solicitada será explorada de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Minas y Energía mediante la

---

<sup>144</sup> Artículo quinto de la Resolución 18 0666 de 2010, Ministerio de Minas y Energía.

<sup>145</sup> Artículo sexto, Resolución 18 0666 de 2010. “Estimación de Valores de Exploración. Para cada año de exploración, en el anexo técnico se deberá informar los valores estimados a invertir en la realización de las actividades de exploración; los valores anteriores debidamente validados por la Autoridad Minera competente, se tendrán en cuenta para el cálculo de la póliza minero-ambiental correspondiente al periodo de exploración. Parágrafo. Los valores estimados deben estar acorde con el tipo y características de los trabajos descritos y estos a su vez deben estar acorde con la extensión del área solicitada”.

Resolución 18 0859 de 2002 expedida o cualquiera otra que la modifique y sustituya<sup>146</sup>.

La capacidad económica se demuestra mediante la presentación de una certificación que demuestre la financiación de las sumas definidas para inversión durante el período de exploración, expedida por una entidad financiera, fondo de capital de riesgo o cualquier entidad financiera legalmente constituida y el capital de trabajo se determinará con base en el Balance General, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, dictaminado por el Revisor Fiscal si lo hubiere, o por Contador Público que acredite tal condición. Este requisito revivió una obligación que había sido creada por el Decreto 2655 de 1988 y suprimida por la Ley 685 de 2001.

Esta obligación también opera para el proponente que tenga simultáneamente más de una propuesta de contrato, cuyas áreas sumen más de 150 hectáreas. Deberá demostrar que cuenta con el capital de trabajo suficiente para garantizar la ejecución de las labores de exploración previstas en cada uno de los anexos de las propuestas de contrato de concesión o, presentar para cada una de las propuestas, una certificación diferente de una entidad financiera, fondo de capital, fondo de capital de riesgo o cualquiera otra entidad legalmente constituida para estos efectos, que financie estas labores.

Una vez presentada la solicitud de contrato la respectiva Autoridad Minera cuenta con un tiempo máximo de 180 días calendario para resolver sobre la misma y de no pronunciarse en el término indicado tal incumplimiento constituirá causal de mala conducta para el funcionario encargado de resolver<sup>147</sup>.

La nueva norma conservó los términos establecidos en el Código de Minas para subsanar o corregir la propuesta por parte del concesionario y para la Autoridad

---

<sup>146</sup> Artículo octavo, Resolución 18 0666 de 2010, Ministerio de Minas y Energía.

<sup>147</sup> Parágrafo segundo, Artículo 16, Ley 685 adicionado por el artículo primero, Ley 1382 de 2010.

Minera resolver definitivamente sobre la misma. La Reforma modificó el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, mediante el cual se establecían las causales de rechazo de la propuesta, ya que agregó una causal nueva, que es la no acreditación del pago de la primera anualidad del canon superficario.

Respecto de las propuestas de concesión que fueron presentadas bajo la Ley 685 de 2001 y que continuaron como tales a la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010, surgió la necesidad de decidir qué normatividad se aplicaba a dichas propuestas. Para decidir tal situación el Ministerio de Minas y Energía estableció que:

“Teniendo en cuenta que frente a las propuestas de contratos de concesión presentadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1382 de 2010, no existen derechos adquiridos, salvo el principio contenido en el Art 16 de la Ley 685 de 2001, tenemos que la normatividad aplicable a tales propuestas es la nueva ley. Así las cosas, los proponentes mineros deberán complementar las propuestas que se encontraban en trámite a la entrada en vigencia de la nueva disposición, con los requisitos exigidos por los literales h) e i) del Art. 18 de la Ley 1382 de 2010, para lo cual las autoridades mineras delegadas concederán un término de 6 meses para que los interesados alleguen dichos documentos, precio el respectivo requerimiento<sup>148</sup>”.

En consecuencia, como el Ministerio de Minas y Energía considera que la propuesta de contrato de concesión apenas otorga una expectativa de derecho, la Ley 1382 de 2010, es aplicable a las propuestas y de acuerdo con esta decisión, debe cumplir con las exigencias de su artículo 18, el cual consagra dos requisitos más para la propuesta. Así las cosas los interesados que presentaron propuestas de contrato de concesión antes de la expedición de la Ley modificatoria, pero que al momento de su entrada en vigencia no se habían transformado en contratos de concesión, tienen plazo hasta noviembre de 2010 para entregar a la respectiva autoridad el anexo técnico y la constancia de capacidad económica.

---

<sup>148</sup> MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Oficina Jurídica. Concepto Nro. 2010014764 del 25 de marzo de 2010.

Una vez la Autoridad Minera expida el acto administrativo mediante el cual determina el área libre susceptible de contratar, el interesado cuenta con tres días para realizar el pago del canon superficario y para enviar a la autoridad copia del pago del mismo. El artículo 16 de la Ley modificó la forma de calcular el valor del canon superficario, pues el Código había establecido rangos dependiendo del tamaño del área, de tal manera que el valor se incrementaba de acuerdo a esta variable. Mientras que la Ley modificatoria estableció que el valor correspondía a un salario mínimo diario por cada hectárea, valor que permanecerá constante por los primeros cinco años, para los siguientes será incrementado cada dos años en un 25%.

El párrafo del citado artículo establece que la no acreditación del pago del canon dentro del plazo fijado, da lugar al rechazo de la propuesta, esta norma es concordante con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 20 de la Ley 1382 de 2010.

El artículo 280 de la Ley 685 de 2001 dispuso que para celebrar el contrato de concesión, el interesado debía constituir una póliza que asegurara el cumplimiento de obligaciones minero-ambientales, así como el pago de las multas y la caducidad, e indicaba la forma como se debía calcular el valor de la misma de acuerdo a la fase en que se encontrara el título minero. De acuerdo con la interpretación de este artículo es posible concluir que el Código de Minas dispuso que la única garantía que podía constituir el beneficiario era una póliza de cumplimiento, eliminando así cualquier otra modalidad de garantía. La ley 1382 de 2010 adicionó el artículo mencionado, para consagrar una excepción, al consagrar que;

“En el evento de que existiere dificultad para la constitución de la póliza, ésta se podrá sustituir por una garantía real, sea ésta personal o de un tercero que aseguren el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago

de las multas y la caducidad. El Gobierno Nacional podrá reglamentar otros tipos de garantía”.

El artículo 71 de la Ley 685 de 2001, que consagra la duración del período de exploración, no fue modificado, por lo tanto su duración continúa siendo de tres años contados a partir de la inscripción del contrato de concesión en el Registro Minero Nacional. Sin embargo, el párrafo del artículo quinto de la Ley 1382 de 2010 que adicionó el artículo 74 de la Ley 685 de 2001, dispuso que el período de exploración puede prorrogarse a solicitud del concesionario hasta por un término total de once años; por lo tanto, vencido el término inicial, el concesionario puede solicitar hasta cuatro prórrogas de dos años para continuar con las labores de exploración. La solicitud debe estar sustentada técnica y económicamente, pues en ella deben señalarse los trabajos realizados, los pendientes la duración estimada de éstos, las inversiones que realizará, pagar y acreditar el pago del canon superficiario respectivo que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley equivaldrá a un salario mínimo diario legal vigente por cada hectárea, valor que se mantendrá del primero al quinto año y de ahí en adelante, se incrementará cada dos años, así, por los años sexto y séptimo deberá pagarse 1,25 salarios mínimos legales diarios por hectárea, para el año octavo 1,50 salarios mínimos legales diarios por hectárea, respecto de los años noveno, décimo y undécimo no dice nada el artículo en mención, por ende ante la ausencia de la reglamentación podría decirse que se incrementa el valor cada dos años, para el año noveno sería el mismo porcentaje consagrado para el año octavo y respecto de los últimos dos, podría afirmarse que se aumentaría en un 25%, es decir, el porcentaje correspondería a un 1,75 salarios mínimos legales diarios por hectárea, lo anterior, atendiendo a la lógica que sigue el artículo de aumentar en un 25% el valor del canon después del quinto año, cada dos años y finalmente se debe acreditar el cumplimiento de las guías minero-ambientales.

Sin embargo, el artículo 76 de la Ley 685 de 2001 establece que para que proceda la solicitud de prórroga de los períodos establecidos en el contrato de

concesión, el concesionario debe haber cumplido todas las obligaciones correspondientes y haber pagado las sanciones que le hubieran sido impuestas hasta la fecha de la solicitud.

El artículo 325 de la Ley 685 de 2001 fijó los derechos y cuotas de la actividad minera. Ordenó que quien solicitara algún servicio de la Autoridad Minera debía pagar por él y expresó además como debía calcularse el valor, sin embargo el artículo 23 de la Ley 1382 de 2010 modificó el artículo original, al establecer que las visitas de fiscalización y seguimiento de títulos a partir de la entrada en vigencia de la Ley, deben ser sufragas por el concesionario y los dineros que se recojan por este concepto deben ingresar a una subcuenta que se denominará Fondo de Fiscalización Minera.

### **3.3 Título minero**

La Ley 1382 de 2010 introdujo un cambio importante en cuanto a la duración del contrato de concesión, pues en la Ley 685 de 2001 se establecía que el contrato de concesión era otorgado hasta por un término de 30 años, el cual podía ser prorrogado a solicitud del concesionario por 30 años más, mediante acta suscrita por las partes, la cual debía inscribirse en el Registro Minero. Vencida la prórroga el concesionario contaba con un derecho de preferencia para contratar de nuevo la misma área sin tener que suspender las labores de explotación mientras se perfecciona el nuevo contrato<sup>149</sup>.

Por lo tanto, la Ley 685 de 2001 le brindaba al concesionario la posibilidad de asegurar un contrato de concesión y realizar actividad minera sobre la misma área por un periodo de 60 años, (teniendo en cuenta la prórroga automática).

---

<sup>149</sup> Artículo 77, Ley 685 de 2001

La Ley 1382 de 2010 aunque no modificó el término inicial consagrado en la Ley 685 de 2001 para el contrato de concesión, si modificó relevantemente la forma de obtener la prórroga y el término de la misma, lo cual, representa un retroceso en el tema de legislación minera en Colombia, punto de vista que se expondrá más adelante. La Reforma consagró en su artículo sexto, modificatorio del artículo 77 del Código de Minas<sup>150</sup> que la solicitud de prórroga debía presentarse como mínimo con dos años de anterioridad al vencimiento del período de explotación, es decir, cuando se ajusten 28 años de la vigencia del contrato. La prórroga solo podrá ser otorgada por un término de hasta 20 años.

En el artículo en mención se advierte expresamente que la prórroga no será automática, como si lo consagraba el artículo original, pues la solicitud debe estar acompañada de estudios técnicos, económicos, ambientales y sociales que sustenten la situación actual de los recursos; señala además el artículo que la Autoridad Minera tiene facultad para pactar nuevas contraprestaciones distintas a las regalías y advierte que la prórroga solo será concedida si es beneficiosa para el Estado.

Con el cambio de normatividad los concesionarios mineros pasaron de tener 60 años de actividades mineras aseguradas en la misma área a 30 años. La nueva norma nada dice respecto del derecho de preferencia para firmar el nuevo contrato, una vez se venza el período inicial y su prórroga. Es importante resaltar la disminución de diez años en la duración de la prórroga autorizada por la nueva Ley.

---

<sup>150</sup> Artículo 77, Ley 685 de 2001, modificado por el artículo sexto, Ley 1382 de 2010. “Como mínimo dos (2) años antes de vencerse el período de explotación y encontrándose a paz y salvo, el concesionario podrá solicitar la prórroga del contrato de hasta veinte (20) años, la cual no será automática, y debe ir acompañada de nuevos estudios técnicos, económicos, ambientales y sociales, que sustenten la situación actual de los recursos. Para el efecto, previamente deberá negociar las condiciones de la prórroga, incluso se podrán pactar contraprestaciones diferentes a la regalía, en todo caso, la prórroga solo se otorgará si se demuestra que es beneficiosa para los intereses del Estado. La prórroga se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero”.

En cuanto a las formas de terminación del contrato de concesión, el artículo noveno de la Ley 1382 de 2010, adicionó una nueva causal de caducidad para el contrato de concesión al disponer que sería causal de caducidad: “Cuando empresas o personas naturales en ejercicio de actividades mineras, contraten a personas menores de 18 años para desempeñarse en labores de minería tanto de cielo abierto como subterráneas”<sup>151</sup>.

### **3.4 Contraprestaciones económicas**

Como se dijo en el acápite del procedimiento la Ley 1382 de 2010 modificó la forma de determinar el valor del canon superficiario, pues el artículo 16 de la Ley estableció que el canon será equivalente a un salario mínimo día legal por cada hectárea del primero al quinto año y a partir de éste el canon será aumentado en un 25% cada dos años adicionales<sup>152</sup>.

El mismo artículo impuso la obligación de pagar el canon por anualidades anticipadas, dentro de los tres días siguientes a la notificación del acto administrativo que determina el área libre a contratar, so pena de rechazo de la propuesta, y en el caso de que haya contrato de concesión, la no acreditación del pago se constituye en causal de caducidad del contrato de concesión<sup>153</sup>.

Finalmente, la Ley concede un plazo de gracia, para aquellos que a la entrada en vigencia de la misma, tengan propuestas en trámite o para aquellos títulos mineros cuyos concesionarios no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, que deben proceder a acreditar el pago dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la Ley, ante la Autoridad correspondiente, so pena de rechazo de la propuesta o de la caducidad del contrato de concesión.

---

<sup>151</sup> Artículo 112, Ley 685 de 2001 adicionado por el artículo noveno, Ley 1382 de 2010

<sup>152</sup> Artículo 230, Ley 685 de 2001 adicionado por el artículo 16, Ley 1382 de 2010

<sup>153</sup> Parágrafo, Artículo 16, Ley 1382 de 2010

### 3.5 Aspecto ambiental

La Ley 1382 de 2010 modificó gran parte de los artículos que regulaban aspectos ambientales de la Ley 685 de 2001. Así, el artículo 205 de la Ley 685 de 2001 fue modificado al preceptuar que también debía solicitarse licencia ambiental cuando durante la fase de exploración se requiera construir una vía; respecto del artículo siguiente señaló que la licencia ambiental que obtenga el concesionario para la realización de la exploración temprana, podrá, a juicio de la autoridad modificarla para los trabajos definitivos de explotación con el lleno de los requisitos legales. El artículo catorce de la Ley modificatoria establece que queda a juicio de la autoridad modificar la licencia ambiental o expedir una nueva.

La nueva Ley derogó el artículo 211 de la Ley 685 de 2001 que establecía la sanción de la revocación de la licencia; también derogó el artículo 213 ibídem que regulaba en forma taxativa los casos en que la Autoridad Ambiental podía negar una licencia ambiental; y finalmente, derogó el artículo 215 ibídem, que establecía la obligación de pagar todos los costos y tasas retributivas compensatorias de orden ambiental definidas en la Ley, por la utilización de los recursos renovables.

Sin embargo el artículo 198<sup>154</sup> ibídem continuó vigente, este artículo define cuales son los medios e instrumentos para inspeccionar y vigilar las labores mineras en el tema ambiental. Esta claridad es lógica, pues sin la utilización de dichas herramientas las normas en materia ambiental resultarían inocuas, con graves consecuencias para el País, tanto desde el punto de vista del medio ambiente como desde el punto de vista económico.

---

<sup>154</sup> Ley 685 de 2001, Artículo 198. Los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras por el aspecto ambiental, son los establecidos por la normatividad ambiental vigente para cada etapa o fase de las mismas, a saber, entre otros: Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones en los casos en que tales instrumentos sean exigibles.

La Autoridad Ambiental puede revocar la licencia ambiental en cualquier de las etapas del proceso minero, debido al incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones ambientales por parte del beneficiario de la licencia, siempre que se surta el procedimiento previsto en las normas ambientales que para la vigencia de la Ley 1382 de 2010 es el Decreto 2820 de 2010, por medio del cual se reglamenta las licencias ambientales y el plan de manejo ambiental y con éste se derogó el Decreto 1220 de 2005 que regulaba el tema.

**3.6 Autorizaciones temporales.** El artículo 10 de la Ley 1382 de 2010 modificó el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, en cuanto estableció que las autorizaciones temporales se otorgarán para grandes proyectos de infraestructura que sean declarados de interés nacional por parte del Gobierno Nacional. Autorización que será intransferible, y que podrá tener una duración máxima de hasta tres años contados a partir del otorgamiento de la misma, término que puede prorrogarse por una sola vez.

Establece el citado artículo que la autoridad minera competente deberá hacer seguimiento a las actividades realizadas en ejecución de las autorizaciones temporales, y el incumplimiento de las medidas señaladas en el informe de actividades o de las obligaciones impuestas en el acto administrativo de otorgamiento del derecho por parte del beneficiario de la autorización temporal, da lugar a la revocación de la autorización temporal, sin perjuicio de la imposición de las multas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Ley 685 de 2001.

Adicionalmente el artículo en mención determina que las áreas sobre las cuales exista un título minero vigente de materiales de construcción, no podrán ser objeto de autorizaciones temporales; Sin embargo, el artículo establece que si el

proponente o titular de un derecho minero autoriza, la Autoridad Minera podrá otorgar autorización temporal de forma concurrente, caso en el cual cada titular responderá por los trabajos mineros que realice directamente y por el cumplimiento de las normas ambientales vigentes.

En caso de que los titulares no autoricen el otorgamiento de la autorización, estarán obligados a proveer los materiales de construcción a precios de mercado normalizado para la zona y, en caso de que no exista acuerdo sobre el precio de mercado se convocara un tribunal de arbitramento técnico ante la Cámara de Comercio respectiva, para que defina dicho precio.

Si el título está en la fase de exploración, el titular podrá solicitar a la autoridad minera, con arreglo a las normas ambientales, autorización para iniciar la fase siguiente (construcción y montaje) y la explotación anticipada, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 94 de la Ley 685 de 2001 (figura que se explicó en el acápite del procedimiento).

Advierte el mismo artículo que si el área objeto de la autorización temporal se sobrepusiere a una propuesta de concesión, que no incluya materiales de construcción, se deberá conceder la autorización temporal, sin embargo el área una vez termine la vigencia de la autorización será parte integral del área de la propuesta de contrato a la cual se superpuso la autorización.

Por último, establece el último inciso del artículo que para los proyectos de infraestructura mencionados en el primer inciso, se aplica también lo dispuesto en los artículos 117 (reparaciones e indemnizaciones), 118 (regalías), 119 (prohibición de comercialización de excedentes), 120 (obligación de presentar información por parte de la entidad contratante), y artículo 332 (actos sujetos a

registro) estos artículos, se explicaron en el acápite que hablaba de esta figura en el Capítulo de la Ley 685 de 2001.

**3.7 Legalización de la actividad de explotación.** La Ley 1382 de 2010, consagra un período de gracia de dos años contados a partir de febrero nueve de 2010, para que los mineros tradicionales legalicen su actividad, a través de la solicitud del otorgamiento del contrato de concesión sobre el área que explotan siempre que ésta se halle libre. La solicitud debe reunir todos los requisitos de forma y de fondo.

Sin embargo establece la norma que el minero tradicional que desee legalizar su actividad, además de lo anterior debe acreditar que ha realizado trabajos mineros en forma continua en el área objeto de la solicitud, desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, por ende debe acreditar diez años o más de labores continuas de explotación en la misma área. Para el efecto el quinto inciso del artículo primero de la Ley 1382 de 2010 define minería tradicional,

Se entiende por minería tradicional aquellas que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley (Ley 1382 de 2010).

Por lo tanto quien quiera legalizar su actividad de explotación de yacimiento minero debe cumplir todos los requisitos contemplados en el inciso del artículo en mención, disposición que fue reiterada por el artículo primero del Decreto 2175 de 2010, el cual además de lo anterior y con referencia a este punto, señala en el párrafo que la fecha máxima para empezar a contar el término de los cinco años de actividad continua, es el día 17 de agosto de 2001, es decir tienen que acreditar actividades con fecha anterior a ese día, incluyéndolo .

El artículo 12 de la Ley 1382 establece los estadios en que se puede encontrar el área objeto de la legalización, a saber:

Si el área solicitada no está disponible por cuanto es objeto de un contrato de concesión vigente, para que dicha solicitud no sea rechazada, el minero tradicional debe demostrar que su actividad en tal área tiene una antigüedad mayor a la que tiene la concesión. Una vez se acredite lo anterior, la autoridad deberá verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de que éste se halle en causal de caducidad, el minero tradicional tendrá derecho de preferencia para contratar el área. Declarada la caducidad del contrato, se debe continuar con el trámite de la solicitud de legalización debidamente presentada.

Si el titular se encuentre al día en sus obligaciones, el beneficiario junto con el minero tradicional, con mediación de la autoridad minera deberán llegar a acuerdos dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la solicitud del minero tradicional, acuerdo que deben materializados en la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional, entre otros, con el objetivo de permitir la explotación conjunta.

Si el área es objeto de propuesta de contrato, al momento de la radicación de la solicitud de legalización, la autoridad continuará con el trámite de la propuesta, y en caso de llegar a ser contrato de concesión, la autoridad minera mediará para llegar acuerdos entre el titular y el minero tradicional, esto siguiendo la misma lógica del escenario de la existencia del contrato de concesión explicado en el párrafo anterior. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, la solicitud de legalización contará con un derecho de preferencia para contratar sobre el área.

En todos los escenarios descritos, señala el párrafo del artículo que la autoridad contará hasta con un año después de presentada la solicitud de legalización para

llevar a cabo la visita de viabilidad y, contará con hasta dos meses a partir de la radicación de los PTO y PMA por parte del interesado para resolver de fondo la solicitud. Los trámites de evaluación, visita de viabilidad y adjudicación de la concesión serán sufragados por la autoridad minera. No obstante los estudios del PTO y PMA estarán a cargo del solicitante.

Dispone el párrafo en mención que mientras no haya pronunciamiento de fondo sobre la solicitud de legalización no podrán imponérsele las sanciones contempladas en el Código para la explotación y comercialización de minerales explotados sin título (artículo 161), ni podrán suspenderse las actividades que el minero realiza en el área objeto de la solicitud (artículo 306) y por último no podrán iniciarse acciones penales señaladas en los artículo 159 y 160) de la Ley 685 de 2001.

Además de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, el artículo primero de la misma Ley establece en su cuarto inciso que:

De existir minería tradicional constatada por la Autoridad Minera y de no haber sido informada por el solicitante y encontrándose en ejecución el contrato de concesión, se suspenderá el contrato por el término de seis meses para el área en discusión, dentro de los cuales las partes procederán a hacer acuerdos. De no llegar a acuerdos se acudirá a mecanismos de arbitramento técnico previsto en el artículo 294 del presente código, cuyos costos serán a cargo de las partes. El tribunal de arbitramento definirá cuál es el mejor acuerdo que será de obligatorio cumplimiento.

Para la reglamentación del artículo 12, entre otros mas, el Ministerio de Minas expidió el 28 de julio de 2010, el Decreto 2715, el cual, en su artículo tercero define como debe presentarse la solicitud de legalización y los requisitos que debe cumplir la solicitud.

Establece el artículo quinto del decreto en mención que para la acreditación de los trabajos de minería tradicional, el interesado deberá presentar en la solicitud de

legalización, dos documentos, uno denominado comercial, el cual consiste en las facturas o comprobantes de venta del mineral, comprobantes del pago de regalías, y/o cualquier otro documento, y el otro es el denominado técnico, que consiste en la presentación de documentos de naturaleza técnica o planos que demuestren que los avances y desarrollos mineros, los dos documentos tienen el objetivo de demostrar el ejercicio de la actividad minera sin interrupción por cinco años contados desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001.

El artículo sexto del Decreto regula el tema de las visitas de viabilidad y el procedimiento para su realización procedimiento, que podrá ser realizada por la autoridad minera o por su delegada. Si el informe técnico de la visita estima viable el proceso de legalización se comunicará al interesado para que presente el PTO a la autoridad minera y el PMA a la autoridad ambiental, en un término que no podrá exceder de un año contado a partir de la notificación del informe, todo esto de conformidad con lo establecido en los artículos décimo y undécimo del Decreto. En caso de que alguno de los dos informes presentados por el beneficiario dará lugar al rechazo de la solicitud y se procederá a su archivo. Adicional a lo anterior, el artículo 12 del Decreto establece ocho causales taxativas de rechazo de la solicitud.

Rechazada la solicitud por parte de la autoridad minera, ésta deberá informarle al alcalde municipal para que proceda al cierre de las explotaciones mineras y a las demás autoridades, especialmente a la ambiental para que ésta imponga las medidas de restauración ambiental, y una vez terminen estas actividades y sean aprobadas por la autoridad ambiental, ésta deberá informar sobre la finalización del mismo para el cierre de la mina, a la autoridad minera y al alcalde municipal.

**3.8 Barequeo.** La Ley 1382 de 2010 no modificó los artículos de la Ley 685 de 2001 que establecen la figura del barequeo, sin embargo, la Ley modificatoria realizó un cambio importante respecto de la figura, pues estableció que esta

actividad también será permitida para los de materiales de arrastre, que se define de acuerdo con la Resolución 181108<sup>155</sup> del 18 de septiembre de 2003 expedida por el Ministerio de Minas, se define como todo mineral que arrastra el río, que puede ser oro, plata, arenas o gravas naturales, siempre y cuando se realice con herramientas no mecanizadas (esto ya había sido consagrado le Ley 685 de 2001) y con una extracción que no supere un volumen de 10 metros cúbicos por día, por longitud de rivera de 200 metros de largo.

Al igual que en el Decreto 2655 de 1988 y la Ley 685 de 2001, el barequeo puede coexistir en las áreas objeto de títulos mineros, siempre que ésta se realice en una zona distinta a la que el beneficiario del título esté operando con maquinaria y el área circundante, por ende en los demás espacios del título puede realizarse la actividad siempre que quien realice la actividad esté inscrito ante el alcalde y cuente con la autorización del dueño del suelo.

**3.9 Operaciones conjuntas.** El artículo octavo de la Ley 1382 de 2010 modificó sustancialmente la figura de la integración de áreas, pues estableció que las áreas que en los términos del artículo 101 original (Ley 685 de 2001), se podían unificar en un sólo contrato de concesión minera, el cual deberá garantizar:

Que se mantengan las contraprestaciones exigidas en los títulos cuyas áreas fueron integradas, y de otra, establecerá los mecanismos que resulten necesarios para que las autoridades puedan ejercer un control adecuado sobre las respectivas explotaciones, en aras de asegurar la adecuada distribución de las contraprestaciones económicas a los entes beneficiarios.

El artículo establece que se mantendrán todas las condiciones de los contratos y las contraprestaciones económicas pactadas, adicionales a las regalías de ley, y en caso de integrarse títulos de regímenes diferentes o cuando entre los contratos a integrar existieren diferencias en cualquiera de sus obligaciones, distintas de las

---

<sup>155</sup> Resolución por medio de la cual el Ministerio de Minas expide la clasificación oficial de los minerales metálicos y no metálicos.

contraprestaciones ambientales y económicas, se preferirán aquellas que resulten más favorables para los intereses del Estado. En ningún caso se integrarán áreas cuando con de la integración resulten afectados en sus expectativas de ingresos por regalías dos o más municipios beneficiarios, dentro de los diez años siguientes a la integración.

La Autoridad Minera tendrá la facultad de aprobar o no la integración en cualquier caso, mediante resolución motivada. Por lo tanto, sí el área es integrada por la autoridad minera, el concesionario deberá solicitar la modificación de la licencia ambiental vigente, o tramitar una nueva para el proyecto resultante ante la autoridad ambiental competente, caso en el cual se requiere de la solicitud de pronunciamiento previo. La duración del nuevo contrato, será la del contrato más antiguo, plazo que podrá prorrogarse conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2010..

### **3.10 Novedades.**

**3.10.1 Plan Nacional de Ordenamiento Minero.** La Ley 685 de 2001 en su artículo 38 había establecido que los planes de ordenamiento territorial que elabore la autoridad competente debían sujetarse a lo definido en la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como a lo preceptuado por el Código sobre las zonas de reservas especiales y las zonas excluibles de la minería.

El artículo cuarto de la Ley 1382 de 2010 adicionó al artículo mencionado, y esta adición constituye la obligación que se le impone al Ministerio de Minas y Energía para que dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, elabore el Plan Nacional de Ordenamiento Minero. Además establece que el Plan en su elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas,

determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial. Por lo tanto la elaboración de éste deberá hacerse coordinadamente con el Ministerio de Ambiente, debido precisamente a los efectos que produce sobre el ambiente, la localización de la población y las posibilidades de uso ambiental del suelo. Consagra el artículo que el Plan Nacional de Ordenamiento Minero incluirá un análisis ambiental estratégico del territorio.

**3.10.2 Distritos Mineros Especiales.** El artículo 26 de la Ley 1382 de 2010, estableció la figura de los Distritos Mineros Especiales, los cuales estarán conformados por las áreas estratégicas mineras del territorio nacional, que el Ministerio de Minas y Energía delimitará teniendo en cuenta las condiciones geológico-mineras, sociales y económicas, y deberá además contar con la participación regional y local de los actores empresariales, sociales, de gobierno y demás entes administrativos involucrados en los procesos de la minería, en las cuales se facilitará la relación Estado-Sociedad-Territorio y se estimulará la planeación participativa en un contexto de desarrollo humano sostenible y equilibrio para la competitividad del territorio. La Autoridad Minera garantizará la articulación de las estrategias aplicadas sobre los Distritos Mineros Especiales con el Sistema Nacional de Competitividad.

**3.10.3 Registro de Propiedad Privada (R.P.P).** La Ley 1382 de 2010 tal como se explicó no reemplazó la Ley 685 de 2001, sino que hizo unas modificaciones puntuales, o específicas a unos artículos en particular por lo tanto, hoy lo que existe es la Ley 685 de 2001 reformada y adicionada por la Ley 1382 de 2010, en este orden de ideas, si el artículo 29 de la Ley 685 de 2001, regula la extinción de los derechos de propiedad de los particulares sobre el suelo y subsuelo minero, permaneció intacto, por cuanto no fue modificado por la Ley 1382 de 2010, es de anotar que el artículo en mención a su vez conserva la línea que en esta materia

que viene dada desde la propia Constitución del 1886, la de 1991, la Ley 20 del 69 entre otras.

No obstante lo anterior podría pensarse que el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 que habla de la legalización de la actividad minera sin título debidamente inscrito, al referirse a “Los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional” (subrayado fuera de texto), estaría dejando por fuera a los mineros tradicionales que desarrollen actividades mineras en zonas que estén cobijadas por R.P.P y por lo tanto no le sería aplicable el artículo en mención, situación ésta que fue ratificada con el Decreto 2175 de 2010 Reglamentario del artículo 12 entre otros de la Ley 1385 de 2010, que señala en el numeral primero del artículo 12, que las áreas solicitadas para legalización que se encuentren ocupadas por títulos mineros diferentes a los contratos de concesión serán rechazadas de plano. Lo anterior permite concluir que el minero tradicional que desarrolle actividades dentro de un R.P.P no tendría la posibilidad de acogerse a los beneficios de la legalización de su actividad. En estos casos el minero tradicional le queda como única opción acudir al artículo 29 de la Ley 685 de 2001, para que solicite la extinción de los derechos de propiedad del particular sobre el área, siempre y cuando se den los presupuestos que establece el artículo, declarada si es el caso la extinción de los derechos de propiedad particular sobre la mina (subsuelo), ésta pasaría a ser propiedad estatal caso en el cual podría, si no se han vencido los dos años, acudir a la legalización de la actividad en los términos del artículo 12 por cuanto el área pasa a ser libre.

### **3.11 Entorno económico**

**3.11.1 Entorno general.** El Congreso de la República expidió la Ley 1382 de 2010, cuando el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez estaba próximo a

culminar, razón por la cual se considera conveniente analizar tanto el entorno económico del País cuando éste llegó a la presidencia de la República, como el entorno que se ha dado a lo largo de sus dos cuatrienios, tal como se hizo en el caso de los códigos mineros analizados en los capítulos anteriores.

Cuando el Doctor Uribe Vélez inició su Gobierno en el año 2002, el País presentaba una tasa de desempleo altísima, pues en los dos años anteriores había alcanzado el 17%, aunque se venía presentando una tímida recuperación económica que comenzó bajo la Presidencia del Doctor Andrés Pastrana Arango en el año 2000, en el cual la economía creció al 2,9%, pero en los dos años subsiguientes creció solo al 1,4% y 1,7%, respectivamente. La lenta recuperación se debió en parte a las consecuencias que generaron sobre el sector externo del País los sucesos políticos y económicos ocurridos en Venezuela, situación que implicó, entre otras cosas, la imposición del control de cambios<sup>156</sup>.

A partir del año 2003 empezó una recuperación más dinámica, pues el PIB creció entre el cinco y el seis por ciento, llegando a su tope máximo en el año 2007 cuando la economía creció cerca del siete por ciento. En este período se logró una ligera reducción de la pobreza y una sensible disminución del déficit fiscal. Las medidas de ajuste fiscal, acogidas por el Gobierno Pastrana y posteriormente por el Gobierno Uribe, así como la continuidad de las políticas monetarias adoptadas por el Banco de la República, unidas a las medidas implementadas en materia de seguridad ciudadana, permitieron un aumento significativo en los indicadores de confianza, en una mejora importante de las perspectivas de los empresarios que incrementaron la inversión como resultado de las medidas anteriormente enumeradas y también a causa de una reforma tributaria que otorgó grandes estímulos a la inversión. Así mismo mejoraron los indicadores de confianza de los consumidores quienes aumentaron su consumo. La estabilidad

---

<sup>156</sup> KALMANOVITZ, Op. Cit.

del empleo y su subsiguiente crecimiento trajo como consecuencia un mayor gasto y el endeudamiento de los hogares.

El año 2003 se destacó por la aceleración del crecimiento fruto de un mayor dinamismo de la demanda interna y de la progresiva recuperación de la demanda externa. Se presentó un crecimiento apreciable de los sectores de bienes transables y de los no transables, contrario a lo sucedido en la década del 90, cuando se dio una gran expansión de los sectores no transables, una burbuja especulativa en el sector de la construcción, y a la vez una gran inmovilidad de los sectores transables. En este año el Congreso de la República expidió una reforma laboral, por iniciativa del Gobierno, que pretendía disminuir los costos laborales para incentivar la creación de empleo; los empresarios no respondieron adecuadamente y si bien la tasa de desempleo se logró bajar a un 11% en los años posteriores, no se consiguió la meta propuesta de llegar a una tasa de desempleo de un dígito<sup>157</sup>.

Otro factor que contribuyó al fuerte crecimiento de la economía nacional entre los años 2004 a 2007 y también al crecimiento de la economía de América Latina, fue el gigantesco crecimiento de China, India, Brasil y Rusia, hechos que generaron el incremento del precio de los commodities, los cuáles hacen parte de los principales renglones de exportación.

A partir del año 2003 empezó a presentarse una apreciación del peso, circunstancia que a largo plazo afectó las exportaciones, desbalance que se logró compensar en, alguna medida, con el crecimiento de las exportaciones a Venezuela. La apreciación del peso fue motivada por el dinámico crecimiento de la inversión extranjera, principalmente en el sector minero y por la monetización de los dólares, fruto del crédito adquirido por el Gobierno en el exterior para cubrir en parte sus requerimientos de recursos financieros.

---

<sup>157</sup> KALMANOVITZ, Op. Cit.

En el segundo semestre de 2007 estalló en los Estados Unidos la crisis financiera ligada al mercado hipotecario de alto riesgo, más conocida como la crisis de las “subprime”. Aunque se originó en Estados Unidos, el principal mercado para las exportaciones nacional, afectó también en forma drástica a los países europeos, mercado de gran importancia para las exportaciones nacionales, provocando como consecuencia el desplome de la economía mundial en el año 2008. En un principio se pensó que esta crisis no afectaría al País, debido a que los bancos tenían una posición financiera muy sólida y además se tenía el convencimiento de que se había aprendido la lección en la crisis de 1999.

Los acontecimientos anteriores se conjugaron con la crisis que se presentó en las relaciones del Gobierno Colombiano con el de Venezuela, de tal manera que este conjunto de situaciones afectó gravemente las exportaciones y, por consiguiente, la economía nacional, la cual en el año 2008 disminuyó su crecimiento. El año más crítico fue el 2009, pues los primeros trimestres del año presentaron un decrecimiento del PIB, situación que mejoró ligeramente en los últimos trimestres, para un resultado final del año 2009, con un bajísimo crecimiento del 0.5% a tal punto que los funcionarios del Gobierno afirmaron que la situación no fue más grave, gracias al dinamismo que ha presentado el sector minero<sup>158</sup>. La crisis que se presentó en los años 2008 y 2009 disparó de nuevo la tasa de desempleo y la tasa de informalidad, situación que no se ha podido corregir.

Otro factor que ha contribuido a agravar el problema del desempleo ha sido la revaluación del peso con respecto al dólar, causado como ya se ha dicho por el elevado ingreso de divisas al País, por concepto de inversión extranjera, fundamentalmente en el sector minero, y por el auge de las exportaciones de carbón, petróleo, níquel y oro principalmente. Estos rubros representan en el presente aproximadamente el 40% de las exportaciones.

---

<sup>158</sup> KALMANOVITZ, Op. Cit.

Los expertos en economía y políticas públicas recomiendan que frente a las expectativas que se vienen presentando en el País sobre un posible “boom minero”, que implicaría el ingreso de varios cientos de millones de dólares a la economía nacional, es necesario tomar medidas urgentes de orden fiscal tendientes a la creación de un fondo de estabilización en dólares, que se pueda usar en épocas de vacas flacas y evitar la enfermedad holandesa, situación que puede acarrear el desmonte del aparato productivo<sup>159</sup>.

En lo que va corrido del año 2010 se viene presentando una sensible recuperación económica que ha llenado de optimismo a los gremios del sector productivo de la industria, del comercio, y financiero como la ANDI, FENALCO, ANIF y hasta el Banco de la República, quienes han pronosticado un crecimiento del PIB para el año 2010 de hasta el 4%. Esta recuperación se debe al incremento de la demanda interna estimulada por la reducción de las tasas de interés dispuesta por el Banco de la República; a la acentuada reducción de la tasa de inflación; y a la aplicación de algunas políticas anti-cíclicas adoptadas por el Gobierno como son: el subsidio a las tasas de interés para los créditos de vivienda de interés social y de algunos otros estratos medios; el impulso al desarrollo de obras de infraestructura y a la aplicación de algunas políticas de carácter asistencialista, como es el caso de Familias en Acción.

**3.11.2 Entorno del sector minero.** El sector minero durante la última década ha doblado el porcentaje que ocupa sus exportaciones en el total de las exportaciones colombianas, pues en el año 1999, constituían solo el 13% mientras que en el año 2006 se elevaron al 21, 3%, representando la minería en la inversión extranjera total del País un 41%, equivalente a US \$ 2,157 millones anuales. Es más, si se incluyen los hidrocarburos, la minería ocuparía el 28%. Estas cifras son el resultado de las medidas atractivas para la inversión,

---

<sup>159</sup> SANTOS CALDERÓN, Juan Manuel, Programa de Gobierno 2010-2014

adoptadas durante el Gobierno Uribe, y a las garantías que establecía para el concesionario el Código Minero (Ley 685 de 2001).

### **3.12 Aspectos centrales Ley 1382 de 2010**

Los aspectos centrales de la Ley 1382 de 2010, son los siguientes:

- Eliminó la prórroga automática para el contrato de concesión y redujo su duración de 30 a 20 años; eliminó el derecho de preferencia con el que contaba el concesionario para contratar sobre la misma área una vez se venciera la prórroga.
- Le otorga a la Autoridad Minera discrecionalidad para declarar zonas excluidas, así como para conceder la prórroga del contrato de concesión; le devolvió la subjetividad que había sido eliminada bajo la Ley 685 de 2001.
- Crea dos nuevas causales de caducidad: Contratar mano de obra infantil y la no acreditación del pago del canon superficiario dentro del plazo fijado por la Ley.
- Establece dos requisitos mas para la presentación de la propuesta de contrato de concesión que son: el anexo técnico y la certificación de la capacidad económica, así como la denuncia por parte del concesionario, sobre la presencia de minería tradicional en el área objeto de la propuesta.
- Permitió la ampliación de la fase de exploración a solicitud del concesionario por períodos de dos años, hasta ajustar once años.
- Estableció el cobro de las visitas de fiscalización, las cuales deben ser sufragadas por los concesionarios y dejó abierto el camino para que el Ministerio de Minas expida un reglamento sobre las tarifas, con motivo

de esta autorización, el Ministerio expidió la Resolución Nro. 2715 del 20 de julio de 2010, por la cual se reglamenta todo lo relativo a las visitas de fiscalización.

- Se otorga un período de gracia de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley, para la legalización de los mineros tradicionales siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el artículo primero del Decreto 2175 de 2010, además define como opera el proceso de legalización y cada uno de los escenarios en que se puede encontrar la solicitud de legalización.
- Se crea la figura del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, el cual debe ser elaborado por el Ministerio de Minas en coordinación con el Ministerio de Ambiente, debido a los efectos que este causa sobre el ambiente. Para la creación del Plan, la Ley le concede al Ministerio un plazo de tres años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley.
- Se amplía la figura del barequeo introducida por el Decreto 2655 de 1988, ratificada y ampliada por la Ley 1382 de 2010 a todas las mineras de arrastre, siempre que la extracción de estas, no supere un volumen de 10 metros cúbicos por día, por longitud de rívera de 200 metros de largo.
- Se introduce una modificación sustancial a la figura de la integración de áreas, por cuanto establece que se puede solicitar a la autoridad minera la integración de las áreas en un mismo contrato, siempre que esto no vaya en detrimento del Estado o de los municipios, y siempre que la Autoridad lo encuentre viable de acuerdo con lo estipulado en el artículo 101, como son, las diferencias de regímenes, la liquidación de las regalías. Queda entonces al arbitrio de la autoridad minera determinar si la integra o no.

- Crea la figura de los Distritos Mineros Especiales, los cuales estarán conformados por las áreas estratégicas mineras del territorio nacional, que el Ministerio de Minas y Energía delimitará teniendo en cuenta las condiciones geológico-mineras, sociales y económicas, y deberá contar además con la participación regional y local de los actores empresariales, sociales, de gobierno y demás entes administrativos involucrados en los procesos de la minería, en las cuales se facilitará la relación Estado-Sociedad-Territorio y se estimulará la planeación participativa en un contexto de desarrollo humano sostenible y equilibrio para la competitividad del territorio.

## **4. UNA VISIÓN A LA REFORMA DEL CÓDIGO DE MINAS DE 2010**

La reforma introducida por la Ley 1382 de 2010 al Código de Minas (Ley 685 de 2001), trajo consigo grandes cambios estructurales y riesgos para la inversión minera actual, los cuales se pueden agrupar en los siguientes subtemas:

- Posible Inconstitucionalidad de la norma.
- La seguridad jurídica y la inversión extranjera.
- La Ley modificatoria y el Plan de Gobierno del actual Presidente de la República, Doctor Juan Manuel Santos Calderón.
- Aspectos procesales.

### **4.1 Posible inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010**

La posible inconstitucionalidad de la Ley 1382, se sustenta en dos causales:

- Violación por omisión del derecho de consulta a los grupos indígenas.
- Violación insubsanable del trámite legislativo con motivo del retiro de las objeciones realizadas por el Presidente de la República.

#### **4.1.1. Violación por omisión del derecho de consulta a los grupos indígenas.**

La Constitución Política de 1991 reconoce que Colombia es un Estado social de derecho y una República democrática, participativa y pluralista<sup>160</sup>. Así definida y teniendo presente lo dispuesto por los artículos segundo y tercero de la Carta, se garantiza la obligación que tiene el poder público de promover la participación efectiva de los habitantes a los cuales les afectan las decisiones. Además

---

<sup>160</sup> Artículo primero, Constitución Nacional de 1991

debemos resaltar que la facultad de participar en estas decisiones, es un derecho constitucional, en tanto está reconocido en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta.

Las minorías étnicas como los indígenas tienen una especial protección por parte del Estado<sup>161</sup>, pues constituyen un patrimonio invaluable de la Nación y, en esta medida, el Estado tiene el deber de promover las condiciones para que gocen de una igualdad real y efectiva, tal y como lo dispone el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Política.

Aunque los artículos anteriores son muy importantes, se debe resaltar que los artículos que más se refieren a la protección de los indígenas son los 329 y 330 de la Constitución Nacional, en especial porque son estos artículos los que le brindan el derecho de participación en las materias que les son de interés directo, como es el caso de la explotación de recursos naturales en las áreas que habitan. Según el numeral quinto y el párrafo del Artículo 330 de la Constitución,

“De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:  
(...)

5. Velar por la preservación de los recursos naturales

(...)

PAR. La explotación de recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

Por otra parte Colombia aprobó mediante la Ley 21 de 1991, el Convenio No. 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT), el cual hace referencia a los pueblos indígenas y tribales. Este Convenio tiene que ser

---

<sup>161</sup> Artículo séptimo, Ibídem

respetado por el Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo noveno<sup>162</sup> Constitucional y que hace parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 93 ibídem.

Los artículos sexto y séptimo del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia, se refieren al derecho de consulta a los pueblos indígenas, así:

Artículo sexto: 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En conclusión, el artículo transcrito les otorga a las comunidades indígenas un derecho de participación sobre todas las iniciativas legislativas y administrativas que afecten directamente sus intereses. Por lo tanto, resulta razonable afirmar que, este artículo va mucho más allá de lo consagrado en el artículo 330 de la Constitución Nacional, pues éste último solo se refiere a temas relacionados con los recursos naturales.

Artículo séptimo: 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación,

---

<sup>162</sup> Artículo noveno, Constitución de 1991, “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”

aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

El objeto de la Ley 1382 de 2010 gira en torno a la explotación de recursos naturales, y más aún, en forma directa, sobre los no renovables, e indirectamente sobre los renovables. De la reforma son destacables los artículos que inciden directamente sobre los grupos indígenas por cuanto afectan o pueden afectar la integridad social de los mismos, a saber:

- Delimitación de áreas especiales para adelantar proyectos mineros de gran importancia para el País.
- Zonas excluibles de la minería.
- Prórroga y renovación de los contratos de concesión.
- Legalización de la minería tradicional.
- Licencia ambiental.

A fin de clarificar un poco más el tema de la aplicación del Convenio 169 de la OIT a la Ley modificatoria del Código de Minas, se considera conveniente resaltar el numeral primero del artículo 13 del citado Convenio:

“1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores

espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”.

Resalto también lo señalado en el artículo 15 del Convenio:

“1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. “2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

De acuerdo con lo consagrado por estos dos artículos, no queda duda alguna sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Es importante señalar que corresponde al Estado el deber de efectuar la consulta a las comunidades indígenas. En lo que respecta con las materias tratadas por la Ley 1382 de 2010, la obligación de consulta no queda satisfecha en manera alguna por lo estipulado en el artículo 28 de la Ley 1382 de 2010 que dice: “Las disposiciones de la presente Ley no modifican ni derogan las garantías y derechos consagrados en la Ley 70 de 1993 y en el Código de Minas a favor de los grupos étnicos y de sus zonas mineras”. Está claro que siempre que se tenga una iniciativa legislativa o administrativa que afecte a las comunidades indígenas, el Estado debe realizar las consultas, de acuerdo a las formas establecidas en la Constitución y en el mismo Convenio.

Conforme a lo anterior es muy posible que la Corte Constitucional declare la inexecutable de la Ley 1382 de 2010 por esta omisión.

**4.1.2 Violación insubsanable del trámite legislativo con motivo del retiro de las objeciones realizadas por el Presidente de la República.** La Ley 1382 de 2010 corresponde al Proyecto de Ley No. 334 de la Cámara de Representantes de 2008, y a los Proyectos de Ley acumulados 010 y 042 del Senado de la República de 2007. El Gobierno Nacional formuló objeciones al Proyecto de Ley modificatorio por motivos de inconveniencia, que fueron publicadas en el Diario Oficial No. 47.420 de julio 24 de 2009, las objeciones son:

- Objeciones por inconveniencia del artículo 10:

“a) En el artículo 10 que se objeta no aparece opción real y verdadera para que el sector de infraestructura vial pueda lograr los materiales a precios justos por parte de titulares de derechos mineros en estas áreas de borde aledañas a las carreteras, sobre las que supuestamente existe un régimen especial, pues aunque la norma dice que deberán venderlos a precio de mercado normalizado en la zona, en la realidad se cobra el costo de oportunidad (se titulan antes de empezar el proyecto carretero cerrando opciones y obligando prácticamente a comprarles al precio que oferten). Contempla la norma bajo objeción que para casos de desacuerdo deberán adelantarse arbitramentos técnicos, es decir, regulan desde la ley la obligación de dirimir un conflicto de mercado, en condiciones que pueden llegar a ser onerosas y demoradas, eventos que no se tienen en cuenta en las estructuraciones de los proyectos viales, pudiendo generar desequilibrios financieros importantes.

b) El término de vigencia máxima de la autorización temporal propuesto (3 años prorrogables), no atiende a la realidad de contratos como el de concesión, que tiene una vigencia promedio superior, con etapas de mantenimiento rutinario periódico de las vías concesionadas, lo cual podría hacer incurrir a los contratistas en una tramitología susceptible de paralizar o demorar la terminación de los proyectos.”

- Objeciones por inconveniencia del artículo 30 de la Ley:

“Con el artículo 30 se está autorizando la utilización de mini dragas de hasta 60 caballos de fuerza en departamentos como Chocó, Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guanía, Vaupés y Vichada y en el

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en donde se concentra mayor biodiversidad y se encuentran ecosistemas estratégicos del país.

Estos 10 departamentos comprenden entre otros los parques nacionales Amacayacu, Río Puré, Chauinaria en el Amazonas; la Paya en Putumayo; Serranía del Chiribiquete en Caquetá y Guaviare; Nukak en el Guaviare; Puinawai en el Guainía; Tuparro en el Vichada; Cocuy en Arauca; Utria y Katios en el Chocó. En el Parque Nacional del Río Puré (Amazonas) se realizaron decomisos de dragas ilegales.

Esta actividad genera impactos negativos e irreversibles en lo ambiental y social, de acuerdo con la información obtenida de las Corporaciones Autónomas Codechocó, CDA, y de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, tales como, sedimentos con desvío de los ríos, aumento de turbiedad y de costos de potabilización de agua para consumo doméstico, riesgos de contaminación en ríos y peces por el uso de mercurio en la minería de oro, riesgos de contaminación de suelos de vegas de inundación con las colas de amalgamación (arenas con mercurio), contaminación por vertimientos de aceites usados, deforestación de las vegas de inundación en zonas selváticas de la Amazonia y del Chocó, entre otras”.

Para el estudio de las objeciones en el Congreso de la República, se designó una Comisión Accidental integrada por el Senador José David Name Cardozo y por el Representante a la Cámara Fabio Arango Torres, Comisión que en su informe recomendó que se rechazaran las objeciones por cuanto:

“(…)Los criterios sostenidos por el Gobierno y en vista de la fortaleza de los argumentos en los que se sustenta el Proyecto de Ley, solicitamos se rechacen las objeciones presidenciales, e insistimos en su Sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República, fundamentados en las consideraciones que pasamos a exponer:…”.

La Plenaria de la Cámara de Representantes, en sesión del día 29 de septiembre de 2009<sup>163</sup>, aprobó el informe de la Comisión Accidental. El resultado de la votación fue 92 contra 2 votos. Sin embargo el trámite y decisión en la Plenaria del Senado de la República, sobre la aprobación del informe de la Comisión Accidental fue mucho más complicada, pues la primera votación se realizó en

---

<sup>163</sup> Véase el Acta Nro. 206 publicada en la Gaceta del Congreso No. 1068 de 2009

sesión del día primero de diciembre de 2009,<sup>164</sup> la cual tuvo como resultado un empate, porque se dieron 34 votos por la aceptación, contra 34 votos por el rechazo del Informe. La votación se repitió durante la misma sesión, dando como resultado 41 votos por el sí y 31 por el no. Resultado que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política no era suficiente para considerar aprobado del Informe de la Comisión Accidental, pues requería como mínimo 52 votos favorables. En consecuencia, en la Plenaria del Senado, el Informe de la Comisión Accidental no fue aprobado conforme a los parámetros definidos por la Constitución, por ende debía entenderse que el Informe había sido rechazado.

Pese a las dos votaciones realizadas, la Plenaria del Senado de la República procedió a realizar una tercera votación, en sesión del 15 de diciembre de 2009<sup>165</sup>, la cual da la impresión de que realizó con el fin de evitar que se archivara el Proyecto de Ley, en virtud de lo establecido en el artículo 200 de la Ley Quinta de 1995, que dispone que cuando una cámara declare improcedentes las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley y la otra (Cámara) las declare procedentes, se deberá archivar el proyecto. En la tercera votación, se obtuvieron 40 votos favorables, los cuales seguían siendo insuficientes para entenderse aprobado el Informe, por cuanto no cumplía con la mayoría establecida en el artículo 167 constitucional.

Lo paradójico de todo esto es que un día después (16 de diciembre de 2009) de realizada la tercera votación, el Gobierno mediante comunicación dirigida a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, manifiesta que retira las objeciones que formuló al Proyecto de Ley No. 334 Cámara de Representante de 2008, 10 Senado de la República de 2007 y 42 Senado de la República de 2007. Alegando lo siguiente:

---

<sup>164</sup> Véase el Acta Nro. 22 publicada en la Gaceta del Congreso No. 20 de 2010

<sup>165</sup> Véase el Acta Nro. 27 publicada en la Gaceta del Congreso No. 27 de 2010.

“(…)Teniendo en cuenta la aprobación en la Honorable Cámara de Representantes del Informe mediante el cual no se acogen las objeciones formuladas al proyecto de la referencia, las cuales fueron presentadas por los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Transporte, por razones de inconveniencia, y una vez analizado el alcance de las objeciones y del informe, se permite retirarlas, solicitando que el texto del proyecto de ley sea remitido a la Presidencia de la República para la correspondiente sanción.”

Se considera que el retiro de las objeciones era improcedente porque en los términos del artículo 200 de la Ley quinta de 1992, lo procedente era el archivo del Proyecto, además de que la Comunicación pasa por alto un detalle importantísimo y es precisamente que las objeciones ya habían sido estudiadas (por la Comisión Accidental), debatidas y votadas, imposibles de retirar porque ya habían sido resueltas, se presenta aquí una expresa violación del principio de separación de poderes, en tanto el Ejecutivo invadió la esfera de competencias del Legislativo, pues la comunicación recaía sobre un proyecto de ley que de acuerdo con el Reglamento del Congreso estaba archivado.

Con el fin de ahondar en la aserción sobre la violación del principio de separación de poderes que cometió el Ejecutivo, se puede decir que con la comunicación del Presidente de la República dirigida a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, se desconoció que la Plenaria del Senado de la República no aprobó (rechazó) el Informe de la Comisión Accidental.

Aún así, el Gobierno sancionó el Proyecto, el cual devino en la Ley 1382 de Febrero 9 de 2010, publicada en el Diario Oficial No. 47.618 del mismo 9 de Febrero de 2010. En consecuencia, el Gobierno al sancionar un proyecto de ley que se entendía archivado en virtud de lo dispuesto por el artículo 200 de la Ley Quinta de 1992, en concordancia con el artículo 151 de la Constitución Política, violó el artículo 167 ibídem.

En razón de todo lo expuesto, se considera que la Ley en mención puede ser declarada inconstitucional juicio que finalmente corresponde resolver al órgano competente, que para el caso es la Honorable Corte Constitucional, adicionalmente es conveniente anotar que a Septiembre de 2010 existen varias demandas de inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010, radicadas ante la Honorable Corte Constitucional alegando la violación al Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley Colombiana, y adicionalmente se tiene conocimiento de un proyecto de demanda de inconstitucionalidad que está próximo a radicarse, el cual no solo alega el cargo mencionado, sino que también incluye el vicio de trámite. El hecho de que en este momento haya demandas de inconstitucionalidad en curso constituye otro factor que aumenta la inseguridad jurídica, pues actualmente la Ley está vigente, y por ende, el proceso minero se está surtiendo conforme a lo preceptuado por ella.

#### **4.2 Inseguridad jurídica para el concesionario y desestimulo a la creciente inversión extranjera**

La Ley 1382 de 2010 genera una gran inseguridad jurídica, entre otros, en tres temas específicos:

- Vigencia de la prórroga y renovación del contrato de concesión.
- Minería tradicional vs Minería legal.

**4.2.1 Vigencia de la prórroga y renovación del contrato de concesión.** Los proyectos mineros requieren grandes inversiones en montaje, infraestructura y acondicionamiento, es por ello que dentro del proceso minero se distingue como etapa autónoma la de construcción y montaje cuyo plazo inicial es de dos años, circunstancia esta que hace que la minería sea considerada una actividad de largo

plazo, por lo tanto, quien pretenda solicitar un área en concesión, busca permanecer en ella por un largo período, generalmente hasta agotar las reservas del material de interés en el área objeto del título. Por consiguiente la eliminación de la prórroga automática por parte de la Reforma, se constituye en un factor de desestimulo para la inversión extranjera, a causa de la modificación del artículo 77 de la Ley 685 de 2001, pues de acuerdo con él, la actividad minera tenía garantizados 60 años de actividad minera sobre una misma área, que con la modificación de la Ley se reduce solo a 30 años garantizados, pues la Reforma se encarga de darle discrecionalidad al Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad delegada para determinar si le concede o no la prórroga, lo cual hace que un concesionario minero tenga que someter el futuro de su actividad económica a la voluntad de la autoridad.

Además de la eliminación de la prórroga automática, la norma estableció que en caso de que ella sea concedida, ésta se otorgará por un término máximo de 20 años, lo cual significa una disminución de diez años frente a la norma anterior. Los dos aspectos señalados son determinantes para una compañía cuya actividad económica sea la explotación, beneficio y transformación de minerales en productos intermedios o finales, pues el mineral se constituye como la materia prima básica para la elaboración del producto, y si no se cuenta con éste, la compañía tendría que suspender actividades. Frente a ese argumento los defensores de la reforma dirían que podrían comprarle el mineral a un proveedor, pero si así fuera. ¿En cuánto podría aumentarse el valor de la materia prima?

La Ley 685 de 2001 establecía que una vez vencida la prórroga, el concesionario contaba con un derecho de preferencia para contratar de nuevo sobre la misma área. La Ley 1382 de 2010 eliminó tal derecho, pues nada dijo sobre él, por lo tanto, agotados los 50 años de actividad minera, el concesionario deberá solicitar de nuevo el área en igualdad de condiciones a cualquier otro solicitante. Esto parece injusto, pues si las actividades están siendo bien desarrolladas y el

concesionario ha cumplido a cabalidad con todas las obligaciones y deberes consagrados en la legislación minera y ambiental, no tiene sentido que no cuente con una preferencia para continuar las labores en la misma área.

En entrevista realizada el día 14 de septiembre de 2010, al Doctor Armando Estrada, Secretario General de Mineros S.A. y abogado con amplia trayectoria en el sector minero, destacó que la modificación al artículo 77 de la Ley 685 de 2001 constituye el más fuerte desestimulo a la inversión extranjera, pues conoce casos de empresas multinacionales cuya actividad económica principal es al igual que la de mineros S.A. la explotación de oro, que ya no desean invertir en el País, y no solo por esta razón, sino y además, por la dificultad de conseguir las licencias ambientales requeridas por la Ley para poder iniciar actividades de explotación, pues muchas de las zonas donde habían realizado exploraciones, con la Reforma quedaron incluidas dentro del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 modificado por la Ley 1382 de 2010, que consagra las zonas excluidas de la minería.

Se considera que para hacer más palpable la importancia que tiene el tema de la disminución de la vigencia del contrato de concesión, como principal factor que propicia el desestimulo a la inversión extranjera, se debe realizar un somero estudio de legislaciones comparadas (Latinoamericanas), que continúan siendo exitosas aun después de pasados 20 años de su expedición o reforma, como son los casos de Chile, Perú y México, a saber:

**México:** La Ley de Minería del 26 de Junio de 1993 es el actual Código Minero Mejicano, el cual en su artículo 15 establece que la duración del derecho de explotación será de 50 años, contados a partir de la inscripción del título en el registro minero; además concede una prórroga automática por igual término siempre que se compruebe que el concesionario a cumplido con las obligaciones

de ley<sup>166</sup>. En consecuencia la duración en México del contrato de concesión es de 100 años.

**Perú:** El Decreto Supremo Nro. 014-92-EM, del 21 de Diciembre de 1992, expedido bajo el Gobierno Fujimori, es el actual Código de Minas del Perú, el cual no establece un término para extinguir el contrato de concesión, en tanto que el capítulo<sup>167</sup> que se ocupa de las causales de terminación del contrato de concesión, no establece como una de ellas el vencimiento del plazo.

**Chile:** La Ley Nro. 18248 del 14 de Octubre de 1983, expedida bajo el gobierno de Augusto Pinochet, es el actual Código de Minas de Chile, el cual al igual que el peruano, conceden el derecho a explotar de forma indefinida, pues solo consagra como causales de terminación el abandono, la caducidad, la renuncia, la nulidad y la cancelación.

En entrevista realizada el día 21 de Septiembre de 2010, al Doctor Hernando Escobar, Autoridad nacional en el tema de derecho minero, expresó que el Código Minero Chileno es la normatividad más clara y completa en el tema, pues garantiza la tan anhelada estabilidad jurídica, en tanto está muy bien escrito, lo que cierra la puerta a la interpretaciones de la Autoridad Minera, que en el caso colombiano en vez de aclarar confunden; señala el Doctor Escobar que el Código Minero Colombiano debió haberse inspirado en el Chileno, pues lo coherente hubiera sido aprender las buenas prácticas de este País, que durante casi 20 años han dado excelentes resultados en materia económica.

Es importante recordar que estos Códigos fueron expedidos en el mismo período en que fue expedido el Decreto 2655 de 1988, anterior Código de Minas de

---

<sup>166</sup> PINZÓN MARTÍNEZ, Mabel y Germán, Régimen De Exploración y Explotación en Minería, Temas Mineros y Petroleros, Editora Colegio de Abogados de Minas y Petróleos, Bogotá (1995) pág. 139

<sup>167</sup> Capítulo VIII, Título I del Decreto Supremo Nro. 014-92 EM (Código de Minas del Perú)

Colombia, que fijo tres vigencias distintas, de diez años, para la licencia de explotación y el permiso, 30 años para el contrato de concesión y la vida del yacimiento para el aporte, y además este código nada decía de la prórroga para los contratos de concesión.

El rezago del sector minero colombiano se vio incrementado por la expedición de esta norma que en comparación con las señaladas parece anacrónica. Sin embargo, esta situación cambió con la expedición de la Ley 685 de 2001, pues con ella se concede una vigencia de 60 años al contrato de concesión. Pero este avance fue borrado completamente con la modificación introducida por la Ley 1382 de 2010.

Resulta sorprendente, por decir lo menos, que mientras los países citados aumentaron las vigencias de los contratos de concesión, Colombia los haya reducido y más, teniendo en cuenta que está demostrado con cifras contundentes, los beneficios económicos que trajo tal modificación. El caso estrella es el chileno, pues este País ha logrado crecer a tasas sostenidas del 7% anual durante los últimos quince años y dentro de este contexto, se afirma que la minería abarca el 47% de las exportaciones y representa el 8% del PIB, con un crecimiento promedio del sector del 11% anual desde el año 1998<sup>168</sup>. El Perú es el segundo caso más significativo en América Latina después del mencionado, pues el área dedicada a la minería aumentó de 10 millones de hectáreas en el año 1990 a 34 millones en el año 2000, y en el año 2008, la minería abarca el 50% de las exportaciones, la cual ha jalonado el crecimiento sostenido a una tasa del 6% anual durante los últimos años<sup>169</sup>. Sin embargo es importante aclarar que estos resultados se atribuyen también, en gran medida a un entorno macroeconómico y político estable, entornos con los que lastimosamente no ha contado Colombia.

---

<sup>168</sup> CÁRDENAS, Mauricio y REINA, Mauricio. La Minería en Colombia Impacto Socio Económico y Fisca. Cuadernos Fedesarrollo, Nro. 25, 2008.

<sup>169</sup> *Ibíd.*

El caso Peruano es de gran importancia para Colombia, pues ese País comparte muchas de las características económicas y políticas, por lo tanto es una experiencia de la que debe aprender el País. Resulta triste pensar que el legislador colombiano en vez de mirar estos casos y aprender de ellos, insiste en partir de cero, sobre un tema en el que claramente no se tiene un alto grado de conocimiento, es triste pero se puede afirmar guardando las proporciones que es como pretender inventar la rueda.

En consecuencia la modificación del artículo 77 de la Ley 685 de 2010 representa un retroceso respecto de la legislación anterior que no solo le agrega subjetividad e inestabilidad jurídica a la normatividad, sino que además pone al País en amplia desventaja frente a los países vecinos. Porque finalmente todos compiten entre sí para obtener la inversión extranjera que ayude a impulsar el crecimiento económico nacional, tarea que es una puja constante.

**4.2.2. Minería tradicional vs Minería legal.** La Ley 1382 de 2010, le da una aprobación tácita a la minería tradicional que es aquella que no cuenta con título minero, ni con autorización ambiental, y que generalmente es la que posee mayor capacidad destructiva del medio ambiente porque es anti-técnica, acaba con los recursos naturales renovables, no mitiga los impactos causados, ni restaura al momento de abandonar el área explotada. Fomenta, además, el trabajo informal, pues quienes dependen del minero tradicional no están afiliados a seguridad social, ni cuentan con los medios que garanticen la seguridad industrial. Y, finalmente, esta forma de minería propicia la delincuencia, porque causa violencia y enriquecimiento ilícito.

La Reforma privilegia a la minería tradicional porque, en primer lugar le asigna funciones de policía a los mineros legales, en tanto los obliga a denunciar la existencia de la misma en la solicitud de propuesta de contrato de concesión, función que claramente le corresponde al Estado y consagra en el inciso tercero

del párrafo primero del artículo 16 de la Ley 685 de 2001 modificada por la Ley 1382 de 2010, que en caso de que el Estado constata la existencia de la misma y el interesado haya certificado en la solicitud de propuesta que no la había, se le sanciona con el rechazo de la propuesta.

La Ley modificatoria no satisfecha con lo anterior, en el inciso cuarto del párrafo primero del citado artículo, establece que si la autoridad constata la existencia de minería tradicional en el área, y encontrándose en ejecución el contrato de concesión, éste deberá suspenderse por seis meses, para que el minero legal llegue a acuerdos con el minero tradicional, sobre la distribución del área. Si no se da el acuerdo, debe acudir a un tribunal de arbitramento técnico para que este determine el mejor acuerdo que será de obligatorio cumplimiento para las partes.

Se reitera, la Norma privilegia al minero tradicional al ponerlo en igualdad de condiciones a la hora de negociar con el minero legal, sometiéndolo a la voluntad de quien ha hecho las cosas mal, porque se necesita la concurrencia de su voluntad para lograr el acuerdo, y en caso de no lograrse el acuerdo, quien ha sido responsable y cumplidor de la ley tiene que someter su derecho a la decisión de un tercero.

El Doctor Estrada afirma que esta Reforma al igual que las demás normatividades concede un período de gracia para la legalización de la minería tradicional señalando que esta normatividad privilegia esta clase de minería, pues no solo concede los periodos para la legalización, sino que además le concede amplios beneficios; expresando que la nueva norma hace inoperante el amparo administrativo, pues una vez el concesionario impetra tal acción ante el alcalde, el minero tradicional inicia inmediatamente los trámites de legalización ante la Autoridad Minera, los cuales están tardando más de cinco años, con lo cual garantizan poder seguir con su actividad, sin necesidad de cumplir con las obligaciones legales. Asegura el Doctor Estrada que la mayoría de los mineros

tradicionales no desean legalizar su actividad por cuanto esto significa un gran incremento en los costos, en tanto tendrían que afiliar a los trabajadores a la seguridad social, cumplir normas de seguridad industrial, como comprar uniformes adecuados e implementos protectores, pagar regalías, contratar un geólogo o ingeniero de minas para que diseñe el Plan de Trabajos y Obras, realice el Estudio de Impacto ambiental, obtenga las licencias ambientales, firme los formatos de regalías y los formatos básicos mineros. Cumplir todos estos requerimientos haría no rentable la actividad para esta clase de minero, pues compite en un mercado local que está comprendido por mas mineros tradicionales.

El Doctor Escobar sostiene que todas la normatividades existentes, desde la Ley 38 de 1887, por la cual se adoptó el Código de Minas de Antioquia para la Nación, hasta la Ley 685 de 2001, han concedido plazos de gracia para la legalización de la minería tradicional. Agrega que la Ley 1382 de 2010 ha sido especialmente permisiva con esta clase de minería, al punto de ponerla por encima de la minería legal, pues somete a los concesionarios a la merced de personas que no tienen interés en legalizarse y que de alguna manera están acostumbrados a vivir en la ilegalidad.

#### **4.3 La ley modificatoria y el Plan de Gobierno del actual Presidente de la República, Doctor Juan Manuel Santos Calderón**

La minería ha sido considerada desde siempre un factor esencial en la contribución al desarrollo de una Nación, no solo por las utilidades que las exportaciones de minerales puedan producir, ni por los ingresos que ésta le proporciona al País por concepto de contraprestaciones económicas, sino también porque constituye la materia prima esencial para la producción de los bienes de tecnología, que son los más apreciados por cuanto contienen un mayor valor agregado. No se olvide que la minería es esencial para la construcción de vías,

para proveer la industria, transformadora y diseñadora de todos los utensilios que se utiliza a diario y, porque todo lo que rodea al ser humano contiene minerales.

El Presidente Juan Manuel Santos Calderón presentó su Plan de Gobierno, el cual está soportado en cinco locomotoras, que son las que van a impulsar la economía nacional, especialmente el empleo y la calidad de vida de los colombianos, durante el cuatrienio, 2010 a 2014, que jalonarán la economía para así aumentar el ingreso, el ascenso social, el aumento de la demanda en bienes y servicios del comercio, la educación, la salud, la recreación y el turismo. Pues considera que estos:

“Son los sectores intensivos en empleo y no en maquinas, pues esencialmente consiste en gente atendiendo gente; por ende; llevarán a una nueva expansión en puestos de trabajo de ingresos medios y dinamizarán el círculo virtuoso del ascenso social”<sup>170</sup>.

Una de estas locomotoras es la Minería. Para lograr los objetivos presenta 109 propuestas, de las cuales, cinco están dedicadas directamente al tema.

El Gobierno Santos cataloga la minería como el sector dinámico de Colombia, la cual debe incrementarse. Además establece que debe realizarse de forma compatible con el medio ambiente<sup>171</sup>, y por esta razón la considera como la actividad pujante que respeta al medio ambiente y a las generaciones futuras. Este apartado del Plan de Gobierno, se divide en dos focos:

- La minería como atractivo principal para atraer la inversión extranjera.
- Una explotación del subsuelo equitativa con las generaciones futuras.

---

<sup>170</sup> Propuesta Nro. 31, Una clase media pujante, Programa de Gobierno 2010-2014 Juan Manuel Santos Calderón (2010)

<sup>171</sup> Véase propuesta Nro. 30, Sectores Locomotora, Ibíd.

#### **4.3.1 La minería como atractivo principal para atraer la inversión extranjera.**

Se refiere al tema de la estabilidad jurídica, pues el Gobierno busca apuntarle a la consagración de “reglas de juego claras” especialmente en la vigencia de los contratos de concesión, la distribución, destinación y uso de regalías y de los impuestos. Pretende crear principios que “integren de manera armónica la economía, el medio ambiente y la responsabilidad social”<sup>172</sup> todo esto con el objetivo de continuar con el desarrollo del país.

Este foco va de la mano de otra propuesta del Plan, que es la estabilidad jurídica como elemento esencial de la competitividad, al destacar que el marco legal colombiano debe propender por el acceso a la información, la eliminación de barreras y costos de transacción, teniendo presente que lo más importante es la estabilidad jurídica encaminada al impulso de una política de atracción de inversionistas<sup>173</sup>.

#### **4.3.2 Una explotación del subsuelo equitativa con las futuras generaciones.**

Se refiere a la creación de un fondo de ahorro de los ingresos mineros y energéticos con el fin de que más de una generación disfrute de la riqueza que les pertenece a todos. Además, la creación de este fondo tiene una doble finalidad, busca desestimular la apreciación desmedida del peso y prevenir una enfermedad holandesa<sup>174</sup>. Esto es una innovación, por lo menos en el escenario colombiano, muy acertada, pues aparte de prevenir problemas económicos originados por las variables macroeconómicas, se puede afirmar que esta idea desarrolla el principio constitucional de la igualdad material, respecto de los colombianos que están por venir, quienes tienen los mismos derechos sobre los recursos naturales no renovables, que tienen quienes viven al momento de su explotación.

---

<sup>172</sup> Propuesta Nro. 92, La Minería se Mantendrá como Punta de Lanza del País, Programa de Gobierno 2010-2014 Juan Manuel Santos Calderón (2010)

<sup>173</sup> Propuesta Nro. 77, Estabilidad Jurídica Insumo Esencial para la Competitividad, ibídem.

<sup>174</sup> Propuesta Nro. 93, Una explotación del Subsuelo Equitativa con las Generaciones Futuras, Ibídem.

Por último, es importante señalar que el Plan de Gobierno de Santos Calderón se traza un objetivo general que plasma en la introducción del Documento, el cual se transcribe a continuación:

“El Buen Gobierno sabe que tenemos una deuda con las generaciones futuras, y que los recursos no renovables, la riqueza de nuestra biodiversidad, nuestros bosques y nuestras aguas, serán pieza vital para la supervivencia de nuestra nación y para la calidad de vida de nuestros descendientes, en los siglos por venir. Seremos responsables con ellos”.

Del estudio del Plan de Gobierno del actual Presidente de Colombia, el Doctor Juan Manuel Santos Calderón se puede concluir que va en total contravía con los preceptos de la Ley 1382 de 2010, por cuanto, como se ha dicho en varios apartes de este Capítulo, lo que hace esta Norma es atentar contra la seguridad jurídica, al reducir términos de vigencia del contrato de concesión, así como la permeabilización del proceso minero por los vaivenes de la política, además de la recuperación del componente discrecional por parte de la Autoridad en el proceso minero.

En palabras del Doctor Hernando Escobar, solo resta decir que si el Gobierno Santos quiere por lo menos tratar de cumplir este Plan, debe radicar una nueva reforma al Código de Minas que elimine los artículos introducidos por la Ley modificatoria que van en contravía del estímulo a la inversión minera, o en su defecto debe rogar para que la Ley 1382 de 2010 sea declarada inconstitucional<sup>175</sup>.

#### **4.4 Aspectos Procesales**

---

<sup>175</sup> Hernando Escobar, Entrevista Percepciones y Opiniones sobre la Reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), septiembre de 2010.

A pesar de lo mencionado en los demás apartes de este capítulo, se debe señalar que la Ley 1382 de 2010 incorpora medidas benéficas para el proceso minero, en los siguientes temas:

- Canon superficario
- Visitas de fiscalización

**4.4.1 Canon superficario.** Es claro que el Estado Colombiano tiene derecho al recibo de las contraprestaciones económicas de ley, por ser el propietario exclusivo<sup>176</sup> del subsuelo, las cuales desde lo formal estaban aseguradas por la normatividad anterior, aunque en la práctica no se cumplía, sobre todo en el tema del pago del canon superficario durante el primer año de la fase de exploración, por cuanto en la normatividad anterior no se establecía cuando debía pagarse, situación que se prestó para que se cometieran abusos del derecho por parte de los concesionarios, pues bajo el argumento del vacío de la norma, aprovechaban para explorar partes del área concedida, sin pagar el respectivo canon, y antes del cumplimiento del primer año de la fase de exploración, devolvían al Estado las áreas que no les eran de interés, sin el pago de la respectiva obligación. Esta situación llevó a que algunos concesionarios solicitaran concesiones de grandes tamaños, pues aseguraban la exploración de partes del área sin tener que pagar el canon sobre aquellas que no arrojaran los resultados esperados<sup>177</sup>.

El “vacío normativo” señalado fue corregido por la Norma mediante la modificación de los artículo 230 y 274 de la Ley 685 de 2001, pues el primero estableció el momento para realizar y acreditar el pago de la primera anualidad del período de exploración, en tanto consagró que el pago debía acreditarse dentro de los tres días siguientes a la notificación del acto administrativo mediante el cual la autoridad determina el área libre para contratar; y el segundo artículo citado cierra

---

<sup>176</sup> Con excepción de los derechos adquiridos bajo la vigencia de leyes anteriores

<sup>177</sup> Hernando Escobar, Entrevista Percepciones y Opiniones sobre la Reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), septiembre de 2010.

con broche de oro, al consagrar la consecuencia de la no acreditación del pago dentro del término fijado, pues consagra expresamente que el incumplimiento de tal obligación es causal de rechazo de la propuesta. Con esta situación resuelta, el Estado va a poder percibir efectivamente los dineros a que tiene derecho.

**4.4.2 Visitas de fiscalización.** El Estado por intermedio del Ministerio de Minas y sus delegados, tienen asignadas las funciones de contratación y fiscalización de la actividad minera, entre otras más, las cuales, como se ha visto, son consecuentes, pues la primera concluye una vez se registra el contrato de concesión en el Registro Minero Nacional. Podemos afirmar que es una función que respecto de un título minero no dura mucho tiempo, teniendo en cuenta que el contrato de concesión tiene una vigencia de 30 años.

Una vez concluida la fase de contratación, la subdirección de la Autoridad delegada, que se encarga de cumplir la función subsiguiente de fiscalización, inspección y vigilancia del título minero. Es como su función lo indica, el área de fiscalización, que será la veedora del proceso minero. Desempeñar esta función resulta bastante oneroso en razón de los altos costos de transacción en que debe incurrir, como son el pago de honorarios, viáticos y gastos de desplazamiento de sus funcionarios al área de las concesiones para la realización de las visitas de seguimiento y control, que son precisamente las que permiten desempeñar la función encomendada. Los gastos de dichas visitas de acuerdo a la normatividad anterior debían ser sufragados por la misma Autoridad Minera.

La Ley 1382 de 2010 modificó esta situación, pues estableció que las visitas de fiscalización deben ser sufragadas por el concesionario, y los dineros provenientes del cobro de tales servicios deberán ingresar a una cuenta especial que creará la Autoridad Minera, que se llamará Fondo de Fiscalización Minera. Este procedimiento debe hacerse de acuerdo con los parámetros que fije la

reglamentación que se haga del mismo. Para el efecto el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución Nro. 181023 del 15 de junio de 2010, “Por medio de la cual se reglamenta el artículo 23 de la Ley 1382 de 2010 en lo concerniente al cobro de los servicios de seguimiento y control a los títulos mineros (...)”.

La Resolución en mención establece el alcance de las visitas, que básicamente es el señalado en la normatividad anterior, e incluye la vigilancia del cumplimiento de la restricción a la contratación de menores, que es una novedad de la Ley Modificatoria, determinando la periodicidad con que deben realizarse las visitas y utilizando como criterio de clasificación la etapa en que se encuentre el título<sup>178</sup>, así como las tarifas de cobro. Esto es importante pues asegura el cumplimiento de la razón de ser del área, además que conmina a los concesionarios al constante e ininterrumpido cumplimiento de las obligaciones legales<sup>179</sup>, lo que de manera directa contribuye al desarrollo y logro de un sector minero con altos niveles de eficiencia, respetuosa recursos naturales renovables, del medio ambiente, y que garantice el desarrollo sostenible, que permitan jalonar la economía cada vez en mayor medida.

---

<sup>178</sup> Véase Artículo 2, Resolución Nro. 181023, Ministerio de Minas y Energía (2010)

<sup>179</sup> Armando Estrada, Entrevista Percepciones y Opiniones sobre la Reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), 14 de septiembre de 2010.

## 5. CONCLUSIONES

Partiendo del análisis expresado en este trabajo se puede llegar a conclusiones tales como las siguientes:

- El Estado Colombiano ha mantenido la propiedad del subsuelo desde la expedición de la Constitución de 1886, sin embargo ha respetado los títulos otorgados por las legislaciones anteriores, como son los concedidos bajo el sistema de adjudicación y accesión.
- La Legislación y la propia actividad minera, desde la expedición de la Ley 99 de 1993, ha sido permeada por la normativa ambiental, en tanto toda actividad minera debe cumplir paralelamente con las regulaciones ambientales, lo cual no sólo implica la obligación de obtener los respectivos permisos ambientales (licencia ambiental y otros según sea el caso) sino también el estar sometida a la fiscalización y vigilancia de las respectivas Autoridades Ambientales.
- El Estado desde su origen, es decir desde el Decreto del Libertador, hasta la Ley 1382 de 2010, ha mantenido la competencia en materia minera, por lo tanto siempre ha sido la Autoridad ante la cual se solicita el título y además se encarga de las labores de inspección y vigilancia de la misma.
- La Ley 685 de 2001 tuvo como finalidad principal el poner a la par la legislación minera colombiana con las de los demás países del continente, como fueron la de México, Perú y Chile, además se esforzó en eliminar los componentes de subjetividad que estaban presente en el proceso minero con el fin último de garantizar la estabilidad jurídica y así estimular la inversión extranjera.

- La Ley 1382 de 2010, en general, significa un retroceso frente a la legislación anterior, en tanto sus modificaciones crean inseguridad jurídica y se retoman temas de subjetividad en cabeza de las Autoridades Mineras.
- Las actuales demandas de inconstitucionalidad que cursan en la Corte Constitucional y que afectan, algunas en forma total la Ley 1382 de 2010, y otras en forma parcial, generan un mayor clima de inseguridad e incertidumbre jurídica entre los diferentes actores mineros
- Si realmente el País quiere que la minería sea un verdadera locomotora que potencialice el desarrollo económico y social, debe preocuparse por poner a tono su legislación minera, para que ésta, dentro de un marco de desarrollo sostenible, sea una legislación segura, ágil y atractiva tanto para el inversionista extranjero como para los inversionistas nacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURO, José Luís. Curso de Derecho Minero. Segunda Edición Ed., Editorial Temis.

CÁRDENAS, Mauricio y REINA, Mauricio. La Minería en Colombia: Impacto socioeconómico y Fiscal. Cuadernos Fedesarrollo, Nro. 25. 2008

ESCOBAR ISAZA, Hernando. Conferencia pronunciada en el VIII Congreso Nacional de Minería. Santafé de Bogotá D.C., 1989.

ESCOBAR ISAZA, Hernando. Entrevista: Percepciones y Opiniones sobre la Reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), 14 de septiembre de 2010.

ESTRADA SALAZAR, Armando. Entrevista Percepciones y Opiniones sobre la Reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), 14 de septiembre de 2010.

KALMANOVITZ KRAUTER, Salomón. Recesión y Recuperación de la Economía Colombiana. Revista Nueva Sociedad, Edición Nro. 192, 2004

MARTÍNEZ TORRES, Hernán. Proyecto de Ley “Por el cual se modifica la ley 685 de 2001, Código de Minas”.

PINZÓN MARTÍNEZ, Mabel y Germán. Régimen de exploración y explotación en minería. Temas Mineros y Petroleros. Bogotá: Editora Colegio de Abogados de Minas y Petróleos, 1995.

POVEDA RAMOS, Gabriel. Historia Económica de Colombia en el Siglo XX. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2005.

SANTOS CALDERÓN, Juan Manuel. Programa de Gobierno 2010-2014.

SARRIA, Eustorgio y SARRIA BARRAGÁN, Mauricio. Derecho de minas, Régimen Jurídico del Subsuelo. 4 Ed. Publicaciones Universidad de Caldas.

VÉLEZ, Fernando y URIBE, Antonio José. Código de Minas Colombiano. 2 Ed., Imprenta de la Verdad, 1.904

## **NORMATIVIDAD**

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

CÓDIGO DE MINAS DE ANTIOQUIA

CÓDIGO DE MINAS DE PERÚ. Capítulo VIII, Título I del Decreto Supremo Nro. 014-92 EM.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ponencia Para Primer Debate al Proyecto de Ley 127 De 2000 Cámara.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso 231 de 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto Nro. 127 de 2000. Gaceta del Congreso Nro. 238, 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 206. Gaceta del Congreso No. 1068, 2009

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 22. Gaceta del Congreso No. 20, 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 27. Gaceta del Congreso No. 27, 2010.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1858

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.  
1863

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 1886

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991

LEY 20 DE 1969. POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES SOBRE MINAS E  
HIDROCARBUROS

LEY 60 DE 1967 POR LA CUAL SE DICTAN ALGUNAS DISPOSICIONES  
SOBRE TRANSFORMACIÓN, ADJUDICACIÓN Y CONTRATACIÓN DE  
MINERALES

DECRETO 1275 DE 1970. POR EL CUAL SE REGLAMENTÓ LA  
LEY 60 DE 1967 Y 20 DE 1969

DECRETO 2655 DE 1988. POR EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE MINAS

DECRETO 1753 DE 1993. POR EL CUAL SE REGLAMENTAN PARCIALMENTE  
LOS TÍTULOS VIII Y XLI DE LA LEY 99 DE 1993 SOBRE LICENCIAS  
AMBIENTALES.

DECRETO 2820 DE 2010. POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO  
1220 DE 2005, REGULATORIO DE LICENCIAS AMBIENTALES Y PLAN DE  
MANEJO AMBIENTAL.

LEY 685 DE 2001. POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE MINAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

LEY 1382 DE 2010. POR LA CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO DE MINAS LEY 685 DE 2001

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Oficina de Asesoría Jurídica. Concepto Nro. 409145 del 23 de 2004.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Oficina de Asesoría Jurídica. Concepto Nro. 2010014764 del 25 de marzo de 2010.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Resolución Nro. 181023, 2010

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Oficina de Asesoría Jurídica. Resolución 18 0666, 2010.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Oficina de Asesoría Jurídica Resolución 18 0666 de 2010