


|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

**Título de la Iniciativa:**

*“Por medio de la cual se establece y adopta la minuta de contrato único de concesión minera, el acta de prórroga del contrato de concesión del régimen del Decreto 2655 de 1988 y se toman otras determinaciones”*

**Tipo de Norma:**

Resolución

**Origen de la Iniciativa:**

Vicepresidencia de Contratación y Titulación

**Política(s) que Instrumenta:**


Artículo 267 de la Ley 685 de 2001 y 25 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

**Otras dependencias que participan**

Vicepresidencia de Contratación y Titulación  
 Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera  
 Vicepresidencia de Promoción y Fomento

**Actores externos identificados:**

Titulares mineros  
 Funcionarios internos

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

## MEMORIA JUSTIFICATIVA

### Proyecto de Resolución:

*“Por medio de la cual se establece y adopta la minuta de contrato único de concesión minera, el acta de prórroga del contrato de concesión del régimen del Decreto 2655 de 1988 y se toman otras determinaciones”*

### 2. Tipo de Norma:

Resolución

**Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su modificación y expedición.**


#### 2.1 Antecedentes normativos

Mediante la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 *“POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”* en sus artículos 23, 25 y 26, se incluyeron cambios en algunos trámites mineros, así:

*“ARTÍCULO 23°. CESIÓN DE DERECHOS MINEROS. La cesión de derechos emanados de un título minero requerirá solicitud por parte del beneficiario del título, acompañada del documento de negociación de la cesión de derechos. Esta solicitud deberá ser resuelta por la Autoridad Minera en un término de sesenta (60) días, en los cuales verificará los requisitos de orden legal y económico a que alude el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015 o aquella que la sustituya o modifique. En caso de ser aprobada la cesión se inscribirá en el Registro Minero Nacional el acto administrativo de aprobación.*

*ARTÍCULO 25°. PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA DEL DECRETO 2655 DE 1988. Los contratos de concesión de minería suscritos en vigencia del Decreto 2655 de 1988 podrán prorrogarse. Para el efecto, mínimo seis (6) meses antes de vencerse el período de explotación y encontrándose a paz y salvo con todas las obligaciones derivadas del contrato, el concesionario podrá solicitar la prórroga hasta por treinta (30) años, la cual no será automática.*

*La Autoridad Minera Nacional determinará si concede o no la prórroga, teniendo en cuenta la conveniencia de la misma para los intereses del Estado, de acuerdo con los criterios que para el efecto establezca dicha autoridad. Adicionalmente, podrá establecer nuevas condiciones contractuales y pactar nuevas contraprestaciones adicionales a las regalías.*

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

*Perfeccionada la prórroga, en los términos del artículo 77 de la Ley 685 de 2001 o la norma que la sustituya o modifique, el contrato prorrogado deberá cumplir con las normas ambientales vigentes. Las labores de explotación no se suspenderán mientras se perfeccione el nuevo contrato y se adecuen los instrumentos ambientales del contrato inicial, de acuerdo con lo que determine la autoridad ambiental.*


*ARTÍCULO 26°. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA. Los contratos de concesión minera de cualquier régimen deberán ser liquidados de mutuo acuerdo a su terminación y dentro del término fijado en el respectivo contrato, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del acto administrativo que declare su terminación.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación del contrato previa notificación o convocatoria por parte de la autoridad minera, o las partes no lleguen a un acuerdo, la entidad liquidará el contrato en forma unilateral mediante acto administrativo debidamente motivado dentro de los dos (2) meses siguientes a la convocatoria o a la falta de acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Vencido el plazo anteriormente establecido sin la realización de la liquidación, la autoridad minera podrá liquidar el contrato en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 141 ibídem.*

*En el evento en que el concesionario minero presente salvedades en la liquidación por mutuo acuerdo, la liquidación unilateral solo procederá en los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”*

En los artículos antes mencionados existen trámites a cargo de la Autoridad Minera, cuya referencia se entiende hecha en los términos del artículo 317 del Código de Minas, al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo, la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en el código.

En tal sentido, y considerando que mediante el Decreto-Ley 4134 de 2011 el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Minería - ANM, como una agencia estatal de naturaleza especial, cuyo objeto es el de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, y que de conformidad con los numerales 1,2 y 3 del artículo 4 de citado Decreto-Ley, la ANM ejerce las funciones de Autoridad Minera o concedente en el territorio nacional, en virtud de las cuales tiene a su cargo la promoción, celebración, administración y seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros, para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado; tenemos que la referencia efectuada por el artículo 23, 25 y 26 de la Ley 1955 de 2019 se entiende hecha a la Agencia Nacional de Minería.

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

Ahora bien, la aludida norma establece la forma de adelantar los trámites correspondientes a cesión de derechos, prórroga de los contratos de concesión Decreto 2655 de 1988 y liquidación de los contratos de concesión minera entre otros y, teniendo en cuenta lo establecido por los artículos 489 y 267 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 73 del Decreto 2655 de 1988, es necesario adoptar y suministrar un modelo de contrato de concesión minera y acta de prórroga de contrato de concesión Decreto 2655 de 1988, con el fin de incluir estas disposiciones normativa de la Ley 1955 de 2019.

***Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.***


La minuta de contrato de concesión a ser suscrita con las personas naturales y/o jurídicas que hayan presentado sus propuestas y cumplan con los requisitos de orden técnico, jurídico y económico establecidos por la normatividad vigente, adicional a los criterios de idoneidad ambiental y laboral establecidos por la jurisprudencia, una vez verificado que el área susceptible a otorgar se encuentre dentro del territorio de un municipio concertado y previa realización de la audiencia pública informativa y de participación de terceros, debe contener las condiciones contractuales aplicables de acuerdo con la normativa vigente.

De esta forma con la expedición de la Ley 1955 de 2019, se introdujeron cambios a las condiciones señaladas para la ejecución de los contratos de concesión minera, especialmente en lo relacionado con su negociabilidad a través de la cesión de derechos y para su liquidación. Así mismo, con ocasión de la modificación de la Resolución 318 de 2018, por medio de la Resolución 406 de 2019, cambios relativos a los planes de gestión social, conllevan a actualizar las condiciones y características del Contrato de Concesión Minera, el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 del Código de Minas, es de adhesión.

En consonancia con lo anterior, siguiendo los lineamientos de prevención del daño antijurídico se procedió a incluir una causal de indemnidad del estado, así como el fortalecimiento de las condiciones respecto del reparto de riesgos y responsabilidad del titular minero, con el fin de dotar al Estado Colombiano de mayores garantías por los eventuales conflictos que surjan de la ejecución de los derechos de exploración y explotación emanados de los contratos de concesión minera.

Por otra parte, la introducción del artículo 25 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se establece de forma expresa la posibilidad de la prórroga de los contratos de concesión de mediana minera perfeccionados en vigencia del Decreto 2655 de 1988, así como las condiciones para su evaluación y otorgamiento, conllevan a revisar la normativa de aplicación, teniendo como derroteros los artículos 46 y 350 del Código de Minas que establecen que dichos contratos se rigen por la norma vigente al momento de su perfeccionamiento.

De esta forma se observa que el Decreto 2655 de 1988 en su artículo 61, dispuso: *“Naturaleza de los contratos de concesión. Los contratos mineros de concesión son administrativos y se regulan*

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

*íntegramente por las normas señaladas en este Código. De los procesos que se susciten sobre los mismos, conocerá el Consejo de Estado, en única instancia, de acuerdo con el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Estos contratos son distintos de los de concesión de obra pública o servicio público”.*

A su turno, el artículo 69 de dicho estatuto estableció que: “Término del contrato. La duración de los contratos de concesión será de treinta (30) años contados a partir de su inscripción en el Registro Minero. Los trabajos y obras de desarrollo y montaje, se realizarán en los plazos señalados en el Programa de Trabajos e Inversiones aprobados y deberán estar terminados dentro de los cuatro (4) primeros años. Es entendido que el tiempo no utilizado en las obras y trabajos mencionados se agregará el periodo de explotación.”


Por su parte, el artículo 73 de la misma normativa determinó el carácter de adhesión de este tipo de contratos, con un texto del siguiente tenor: “MODELO DE CONTRATO. El contrato de concesión se suscribirá sobre modelos diseñados y divulgados por el Ministerio y si fuere necesario, será acompañado de los documentos anexos complementarios que se requieran en cada caso.”

De acuerdo con lo anterior, los contratos de concesión perfeccionados en vigencia del Decreto 2655 de 1988 se caracterizan por ser un contrato bilateral, de adhesión, solemne y de tracto sucesivo.

Aunado con lo anterior, la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y de la Sección Tercera del Consejo de Estado, así como de la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil de ese Alto Tribunal<sup>1</sup>, las prórrogas y adiciones a los contratos estatales se deben continuar rigiendo por la ley vigente al momento de la celebración del contrato original, y las modificaciones realizadas no deben implicar un cambio esencial en el objeto del contrato primigenio.

Así mismo, el Consejo de Estado en el Concepto del 2 de diciembre del 2015, dispuso que *“la Agencia Nacional de Minería efectuará una comparación cuidadosa de las estipulaciones del contrato [...] con las normas que regulan actualmente el contrato de concesión minera, contenidas principalmente en el título segundo del Código de Minas, para determinar qué cláusulas contractuales deberían ser modificadas, adicionadas y eventualmente suprimidas en una eventual prórroga (...)”*. En todo caso, el Consejo de Estado advierte que: *“como resultado de dicho ejercicio, no podría modificarse sustancial o materialmente el objeto del mismo (que consiste, como se indicó, en la exploración y explotación de un determinado yacimiento de carbón, además de la construcción y el montaje de la infraestructura respectiva), pues de lo contrario ya no podría hablarse de una mera prórroga y*

<sup>1</sup>Corte Constitucional, sentencia C-300/12 del 25 de abril de 2012. Expediente D-8699. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, radicación número: 73001-23-31-000-1996-4029-01(14578); Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 2003, Expediente 17.213, C.P. María Elena Giraldo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, sentencia del 11 de febrero de dos mil nueve, radicación número: 25000-23-31-000-2000-13018-01(16653).

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

modificación, sino de la celebración de un nuevo contrato, el cual naturalmente tendría que sujetarse a los procedimientos, reglas y exigencias previstas para el efecto en la Ley 685 de 2001". De lo anterior se concluye que aun cuando la Autoridad Minera modifique, adicione y suprima algunas de las cláusulas, el régimen del Contrato será el vigente al momento de su celebración.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-300 del 2012 sostuvo, en relación con el régimen jurídico aplicable a las modificaciones de los contratos estatales que: *"particularmente en torno a si las adiciones y prórrogas de los contratos estatales son parte del contrato principal o representan en realidad nuevos negocios jurídicos. La Sala considera que, al menos en lo que respecta al artículo 28 de la ley 1150, no son nuevos contratos sino modificaciones del contrato estatal principal; de ahí que su celebración deba regirse por las reglas vigentes al momento del perfeccionamiento del contrato principal. (...)"*; y que la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 10 de mayo del 2017 (Radicación No. 73001-23-31-000-2009-00468-01(48801)), señaló que *"(...) del derrotero jurisprudencial más reciente se extrae que la línea imperante en materia del régimen legal aplicable a los contratos adicionales y a las prórrogas y otrosíes, será el que gobierne la celebración del contrato inicial. La justificación que sirve de apoyo a la tesis trazada y que para el caso concreto resulta de suma relevancia por la estrecha coincidencia que guarda, radica en que las prórrogas y/o lo contratos adicionales y/o otrosíes, no obstante fungir como mecanismos para introducir algunas modificaciones al contrato inicial, ya sea en su plazo, valor, alcance o ajuste obligacional, en cualquier caso y comoquiera que no trastornan o desdibujan su objeto, no constituyen un nuevo acuerdo, por manera que derivan su existencia del contrato primigenio y de allí penden los elementos de su esencia. Dicho en otras palabras, sin la previa existencia del contrato original, el contrato adicional, su prórroga o su otrosí no estarían llamados a subsistir"*. Este pronunciamiento fue reiterado en forma explícita por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 23 de junio del 2017 (expediente 38786).


Con ocasión de lo anterior, esto es de la naturaleza de adhesión del contrato de concesión suscrito en vigencia del Decreto 2655 de 1988 y siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia de las Altas Cortes en cuanto a la verificación de la actualización de las condiciones del contrato, las cuales corresponden a las más convenientes para los intereses del Estado de acuerdo con los derroteros del artículo 25 de la Ley 1955 de 2019.

### **3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios**

Ámbito de aplicación: Nacional

Sujetos destinatarios:

- Todas las personas naturales o jurídicas titulares de derechos mineros.
- Todas las personas naturales o jurídicas que hayan radicado propuestas de contratos de concesión o cualquier otra solicitud minera.

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
|  | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

## Viabilidad jurídica

### Análisis de normas de competencia

La competencia de la Agencia Nacional de Minería para la expedición del acto administrativo se sustenta en las siguientes normas:

Artículo 317 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) que establece que cuando en el Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá referida al Ministerio de Minas y Energía o, en su defecto, a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros.

En consonancia con lo anterior, la Agencia Nacional de Minería fue creada como autoridad minera del orden nacional mediante el Decreto-Ley 4134 de 2011, cuya naturaleza jurídica es la de agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Dentro de sus funciones ( artículo 3 del decreto) se encuentra la de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y coordinación con las autoridades ambientales los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo establecido por los artículos 49 y 267 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 73 del Decreto 2655 de 1988, es necesario adoptar y suministrar un modelo de contrato de concesión minera y acta de prórroga de contrato de concesión Decreto 2655 de 1988, con el fin de incluir estas disposiciones normativas de la Ley 1955 de 2019.


### Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada:

Norma reglamentada Artículo 25 Ley 1955 de 2019, artículos 49 y 267 de la Ley 685 de 2001  
Vigencia: desde el momento de su publicación.

### Disposiciones derogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Deroga la Resolución 394 de 14 de julio de 2017

### Revisión y análisis de decisiones judiciales que pudieran tener impacto

|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

Una vez revisado por el Grupo de Defensa Jurídica de la Oficina Asesora Jurídica, no se encuentran decisiones judiciales de las altas cortes que pudieran ser relevantes para la expedición del presente acto administrativo.

**Impacto económico (indicar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto)**

Ninguno. No aplica.

**Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.**

Ninguno. No aplica.

**Consulta Previa y Publicidad (Ver Decreto 1345 de 2010 art 9)**

No se requiere.

**Matriz con el resumen de observaciones y comentarios**

**Informe Global con la evaluación de observaciones y comentarios**

En cumplimiento a lo previsto en el artículo 2.1.2.1.6. del Decreto 1081 de 2015, se tiene como anexo integral de la presente evaluación el documento en formato Excel contentivo de la evaluación de cada uno de las observaciones y comentarios revividos respecto del proyecto de acto administrativo.

El mencionado Informe Global se encuentra publicado en la página web de la Agencia Nacional de Minería (LINK), en donde permanecerá como antecedente normativo, junto con el proyecto de regulación.


**Otros**

Que en cumplimiento del deber de publicidad y de conformidad con lo previsto en los Decretos 1081 de 2015 y 270 de 2017 y Resolución No. 523 de 2017 expedida por la ANM, el proyecto del presente acto administrativo se publicó en la página web de la entidad para los comentarios y observaciones de la ciudadanía, en el enlace xxxxxxxx, "xxxxxxx", concediendo para el efecto plazo de veinte (20) días calendario, desde el xxx hasta el xxxx de 2019 a las 5 de la tarde.

**Aprobación**

**Vo. Bo. Oficina Jurídica,**



|   |  |                    |              |
|---|--|--------------------|--------------|
| <br><b>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</b> | <b>ELABORACION Y CONTROL DE DOCUMENTOS</b>           |                    |              |
|   | <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INICIATIVA NORMATIVA</b> |                    |              |
| <b>Documento No:</b>  | <b>Fecha:</b>  | <b>Versión: 01</b> | <b>Pág.:</b> |

**JOSÉ SAUL ROMERO VELÁSQUEZ**  
**Vicepresidente de Contratación y Titulación**

**JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**