



Radicado ANM No: 20251200294001

Bogotá D.C., 24-02-2025 15:14 PM

Señor
Reservado

Asunto: Principio Primero en el Tiempo Primero en el Derecho.

REF: En materia minera la escogencia del concesionario no se rige por la ley general de contratación estatal -Ley 80 de 1993-, sino por el principio *“primero en el tiempo primero en el derecho”*, el cual de conformidad con lo previsto en artículo 16 de la Ley 685 de 2001 consiste en otorgar en concesión áreas mineras, que se encuentren libres a quien primero las solicite, siempre que reúna los requisitos legales establecidos para el efecto. / Antes de la implementación del Sistema Integral de Gestión Minera -SIGM -plataforma tecnológica Anna Minería, sobre una misma área podían presentarse diferentes propuestas de contrato de concesión para un mismo mineral. / Con la implementación del Sistema Integral de Gestión Minera -SIGM -plataforma tecnológica Anna Minería, una vez se radica la propuesta en área libre, ocupada el área esta queda bloqueada en la plataforma y ya no permite el ingreso de nuevas propuestas, es decir, no se permite la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado 20241003590102 de 09 de diciembre de 2024, relacionada con la temática indicada en el asunto, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, *“por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”*, corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad, no obstante se aclara que, el presente es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular, en tratándose de casos particulares, deberá estarse a la



Radicado ANM No: 20251200294001

decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área misional o entidad encargada.

Hecha la anterior claridad se pasa a dar respuesta a las inquietudes planteadas.

1. Antes de Anna Minería, ¿sobre una misma área podían presentarse diferentes propuestas de contrato de concesión para un mismo mineral? En caso de ser positiva la respuesta, ¿qué trámite aplicaba la ANM para determinar cuál propuesta evaluar?

Inicialmente, cabe mencionar que el Código de Minas-Ley 685 de 2001, establece que sus regulaciones son las aplicables a los trámites administrativos que se adelanten tanto en las propuestas de contrato de concesión minera como frente a los títulos mineros. Expresamente en el artículo 3 de la citada norma se consagra lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. REGULACIÓN COMPLETA. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas.

PARÁGRAFO. En todo caso, las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia. En este caso, acudirán a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política.”

Así las cosas, la norma además de señalar el carácter especial y de aplicación preferente del Código de Minas -Ley 685 de 2001-, señala que la Autoridad Minera no puede dejar de resolver, por deficiencias en la ley los asuntos de su competencia, caso en el cual deberá acudir a las normas de integración del derecho y en su defecto a la Constitución Política, generando en estos términos, la obligación para la administración de adoptar las medidas necesarias para en armonía con la normas vigentes y aplicables, proceder al otorgamiento de títulos mineros.

Aclarado lo anterior, se tiene que, para explorar y explotar el recurso minero nacional, se requiere ser titular minero, para lo cual, de conformidad con lo previsto en la Ley 685 de 2001, el interesado debe presentar una propuesta de contrato de concesión, donde según lo dispuesto en el 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”, lo que quiere decir que la escogencia del concesionario en materia minera no se rige por la ley general de contratación estatal -Ley 80 de 1993-, sino por el principio rector de derecho minero “*primero en el tiempo primero en el derecho*”, el cual consiste en otorgar en concesión áreas mineras, que se encuentren libres a quien primero las solicite, siempre que reúna los requisitos legales establecidos para el efecto.

En virtud de lo previamente mencionado, antes de la implementación del Sistema Integral de Gestión Minera -SIGM -plataforma tecnológica AnnA Minería¹, en efecto, sobre una misma área podían presentarse diferentes propuestas de contrato de concesión para un mismo mineral.

Ahora bien, en cuanto a su trámite respectivo desde el punto de vista jurídico, económico y técnico, este obedecía inicialmente a la asignación de expedientes para evaluación que se realizaba por parte del Coordinador del Grupo de Contratación Minera, el cual se asignaba en orden aleatorio sin tener en cuenta las fechas de radicación de cada una de las propuestas. Por lo tanto, es de mencionar que en ningún caso se daban derechos de turno, los cuales son de diferente aplicación al principio de primero en el tiempo primero en el derecho, el cual es regulado por el por el Código de Minas - Ley 685 de 2001.

Al evaluar técnicamente la propuesta, se emitía un concepto y analizaba en el sistema – CMC (Catastro Minero Colombiano) el listado de las propuestas vigentes en su orden cronológico localizadas total o parcialmente sobre el área objeto de la propuesta en evaluación, lo anterior, con el propósito de establecer a cual propuesta de contrato le correspondía el área solicitada y en consecuencia realizar los recortes de área pertinentes y así determinar el área final de la propuesta aplicando el mencionado principio “primero en tiempo, primero en derecho”.

En ese orden de ideas, sin importar el orden de evaluación de los expedientes el sistema permitía definir cuál propuesta era primero en entrar al área libre, acorde a la fecha, hora, minutos y segundos de su radicación, para así mismo el evaluador técnico llevar a cabo los análisis correspondientes.

¹ Decreto 2078 de 2019 "Por el cual se sustituye la Sección 2 del Capítulo 1 del Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en lo relacionado con el establecimiento del Sistema Integral de Gestión Minera -SIGM-"



Radicado ANM No: 20251200294001

2. ¿En qué consiste el principio de primero en el tiempo y primero en el tiempo (sic) y cual es el procedimiento para su aplicación?

Como se indicó líneas atrás el principio primero en el tiempo, primero en el derecho (prior in tempore, potior in iure) significa "primero en el tiempo, mejor en el derecho", es un principio general del derecho que establece que el derecho más antiguo tiene prioridad sobre los derechos más recientes.

En particular en materia minera, la Corte Constitucional recordó en Sentencia C-466 de 2020, que *“De ordinario, el método para acceder a una concesión minera podría resumirse en el principio de «primero en el tiempo primero en el derecho». Esto significa que la concesión se otorgará a la primera solicitud o propuesta que se presente², si esta reúne las condiciones legales de fondo y de forma definidas para el efecto y el área solicitada se halla libre para contratar³. Además, dicho principio implica, como ya se indicó, que a los contratos de concesión minera no le son aplicables las reglas del Estatuto General de Contratación Pública para la selección objetiva de concesionarios”⁴.*

En la referida Sentencia, la Corte señaló que lo anterior tampoco sugiere que las concesiones mineras estén desprovistas de exigencias. Al respecto, además de los requisitos señalados en la Ley, la jurisprudencia constitucional ha advertido que la celebración de un contrato de esta naturaleza impone a la autoridad concedente tres deberes puntuales. Primero, debe acordar con las autoridades locales las medidas necesarias para proteger el ambiente y el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades, con sujeción a los principios de coordinación y concurrencia⁵. Segundo, debe

² El artículo 16 de la Ley 685 de 2001 aclara: «[v]alidez de la Propuesta. 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». Una excepción a esta metodología de otorgamiento de las concesiones se encuentra en las zonas declaradas como estratégicas por la Agencia Nacional de Minería, pues estas se adjudican mediante procesos de selección objetiva liderados por la misma entidad (artículos 108 de la Ley 1450 de 2011 y 20 de la Ley 1753 de 2015). Esta excepción, que se conoce como *contrato de concesión especial*, fue analizada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-035 y C-221 de 2016.

³ Artículo 271 de la Ley 685 de 2001.

⁴ Cfr. artículo 53 de la Ley 685 de 2001. Al respecto, también se puede consultar la Sentencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente n.º 2066-01993-01 (38.174), del 29 de octubre de 2018.

⁵ En la Sentencia C-123 de 2014, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, que prohibía a las autoridades locales establecer zonas que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, en el entendido de que en el proceso que culmine con el otorgamiento de la



Radicado ANM No: 20251200294001

verificar «mínimos de idoneidad laboral y ambiental, [...] en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos»⁶. Y, tercero, debe culminar un procedimiento que asegure la participación ciudadana y de las comunidades étnicas⁷, sin perjuicio del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa⁸. Además, una vez suscrito el contrato de concesión minera, y antes de iniciar las actividades objeto del contrato, el concesionario debe iniciar los trámites concernientes al otorgamiento de la licencia ambiental respectiva⁹.

Hecha la anterior claridad, cabe señalar que una propuesta de contrato de concesión minera, no constituye un derecho adquirido o situación jurídica consolidada¹⁰ salvo el

concesión, «las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política». Posteriormente, esta disposición fue declarada inexecutable por esta Corporación en la Sentencia C-273 de 2016 por violación de la reserva de ley orgánica. En relación con la aplicación del principio de coordinación y concurrencia entre la nación y las autoridades locales en materia de exploración y explotación minera, en la Sentencia SU-095 de 2018, la Sala Plena advirtió que si bien existe un déficit de regulación en esta materia, en los contratos de concesión minera se debe «propender por la participación ciudadana y la concurrencia de la nación y el territorio, (...) con el fin de evitar y prevenir riesgos sociales o ambientales que afecten en forma negativa el ambiente y a las comunidades asentadas en los municipios de operación de actividades para la explotación de recursos de hidrocarburos y de minería».

⁶ En la Sentencia C-389 de 2016, esta Corporación, declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 16, 53, 271 y 570 de la Ley 685 de 2001, que se refieren al proceso de otorgamiento de las concesiones mineras, «bajo el entendido de que la autoridad minera deberá verificar mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados».

⁷ *Ibidem*.

⁸ Sentencias SU-133 de 2017, C-389 de 2016, C-395 de 2012 y C-891 y C-418 de 2002, entre otras.

⁹ Artículo 272 de la Ley 685 de 2001. El trámite de licenciamiento ambiental está sometido a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 1076 de 2015 (Reglamentario Único del Sector de Minas y Energía). En la Sentencia C-891 de 2002, la Sala indicó que el otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar materiales de construcción «se regulan íntegramente por el Código de Minas, en armonía con las disposiciones vigentes sobre derecho ambiental y sobre protección de los grupos étnicos, lo cual comporta la intangibilidad de las competencias asignadas a otras autoridades, incluida la ambiental».

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B- Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ Bogotá, D. C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024). Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación 11001 03-26-000-2021-00119-00 (67061)



derecho de prelación de que trata el artículo 16 del Código de Minas:

“ARTÍCULO 16. VALIDEZ DE LA PROPUESTA. 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”.

De acuerdo con el artículo anteriormente citado, frente al Estado, el solicitante solamente tiene la expectativa de obtener el respectivo título toda vez que debido a los trámites progresivos que tiene la propuesta de concesión, mientras estos no se hayan terminado en su totalidad, los interesados apenas tienen una mera expectativa de obtener el título. No obstante lo anterior, no ocurre lo mismo con los contratos de concesión debidamente otorgados los cuales al momento de ser perfeccionados configuran situaciones jurídicas consolidadas, que ingresados al patrimonio del concesionario, son susceptibles de ser amparados por la legislación.

Así las cosas, se reitera que el principio de derecho minero “*primero en el tiempo, primero en derecho*” hace referencia a la norma que establece que sobre las áreas libres para el desarrollo de la minería, a la primera solicitud o propuesta de concesión minera se le confiere un derecho de prelación frente a otros interesados para obtener la concesión, en caso de que se cumplan los requisitos legales.

En consecuencia, este principio se aplica acorde a la ley en el momento preciso de su radicación y se evalúa por la parte técnica para definir el área libre ocupada por la propuesta de Contrato de Concesión Minera.

“(…) 8.2.- Así, pese a que la demandante suscribió un contrato con el Departamento de Caldas, Ingeominas no lo registró porque se traslapaba con áreas correspondientes a otros contratos. En ese sentido, el contrato de concesión minero no se había perfeccionado y, por ende, la demandante no contaba con un <<título minero>> antes de la entrada en vigencia de las normas sobre la nueva metodología. En ese sentido, tampoco es cierto que la demandante contara con derechos adquiridos, tal como lo indicó la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en un caso análogo:

<<La aplicación del sistema de cuadrícula a la solicitud 20175510124892 no tiene los visos de ilegalidad (...), dado que se trata de una petición en trámite, en relación con la que, según se explicará enseguida, no existe todavía ninguna situación consolidada que constituya un derecho adquirido en cabeza de los particulares que la radicarón, que no podía surgir **mientras no se hubiera perfeccionado un contrato de concesión minera**. (...)

Este planteamiento se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 31 de la Ley 685 de 2001, en relación con los cuales, de los dos primeros se deduce que, mientras no se otorgue o perfeccione con el primer interesado solicitante un contrato de concesión o permiso especial para explorar y explotar minas de propiedad estatal -según el caso-13, únicamente existe en cabeza suya un derecho de preferencia respecto de los peticionarios posteriores>>



Radicado ANM No: 20251200294001

3. ¿Cómo aplicaba la ANM el principio de primero en el tiempo y primero en el derecho antes de la puesta en marca de AnnaMinería? ¿Era aplicable en casos como el anteriormente descrito?

Al respecto, cabe indicar que un área se considera libre para ser otorgada ya sea cuando nunca ha sido objeto de propuestas o solicitudes anteriores o porque habiendo sido afectada por un título, solicitud o propuesta anterior, estos ya no se encuentran vigentes.

En este contexto, la aplicación del principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”, se reflejaba una vez se realizaba la evaluación técnica del área de una propuesta, en la cual se revisaba no solo las propuestas vigentes localizadas total o parcialmente sobre esta área evaluada, sino también los títulos vigentes y más importante aún los archivos históricos de propuestas y títulos que si bien se encontraban archivados, se tenían en cuenta al momento de la evaluación.

Por ende, esta evaluación técnica podía llevarse a cabo mucho tiempo después de la radicación, tiempo en el cual algunas propuestas y títulos que al momento de la radicación se encontraban vigentes, al momento de la evaluación ya se encuentran archivados, por lo tanto, en aras de garantizar el principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”, se tenían en cuenta todas estas variables. Lo anterior debido a que el antiguo sistema -CMC permitía la radicación de una propuesta sobre otra o sobre títulos vigentes, así como sobre zonas excluibles y demás coberturas existentes. Es por esto, que si bien en un área determinada podían existir varias solicitudes mineras de diferentes fechas, la que ocupaba y tenía el derecho de prelación era la primera en entrar al estar el área libre.

4. ¿Cómo se aplica hoy el principio de primero en el tiempo y primero en el derecho?

La Ley 1753 de 2015, facultó en su artículo 21 a la Autoridad Minera Nacional para adoptar un sistema de cuadrícula que delimite el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual debe **ser única y continua**. En desarrollo de la anterior disposición, la Agencia Nacional de Minería expidió la Resolución 504 de 2018 en la que adoptó y definió la cuadrícula minera como única regla geométrica para el otorgamiento de títulos mineros.

Por lo anterior, cabe aclarar que con la implementación de la Plataforma ANNA, el principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”, por ser establecido en la Ley 685 de 2001, (Código de Minas) no cambia y es acogido en las reglas de negocio, adoptadas por Resolución 504 de 2018.



Así las cosas, el cambio en la implementación de la plataforma Anna Minería es que una vez se radica la propuesta en área libre, ocupada el área esta queda bloqueada en la plataforma y ya no permite el ingreso de nuevas propuestas, acorde con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 24. Sistema de Cuadrícula en la Titulación Minera. La implementación del sistema de cuadrículas se llevará a cabo de acuerdo con las normas de información geoespacial vigentes y los lineamientos que para el efecto defina la autoridad minera nacional. Todas las solicitudes y propuestas se evaluarán con base en el sistema de cuadrícula minera implementado por la autoridad minera nacional. Por lo anterior no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes. Se entiende por celda el cuadro definido por la autoridad minera nacional como una unidad de medida para la delimitación del área de las solicitudes y contratos de concesión minera.

Los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula o el que haga sus veces, migrará a este sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las que fueron otorgados, para lo cual se atenderá la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera nacional.”

En virtud de las normas previamente citadas, se infiere que todas las solicitudes y propuestas se evaluarán con base en el sistema de cuadrícula minera como unidad de medida para la delimitación del área de las solicitudes de contrato, por lo anterior, **no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda**. Respetando el derecho de prelación de que trata el artículo 16 de la ley 685 de 2001, principio rector en el derecho minero “primero en el tiempo, primero en el derecho”.

Finalmente, la aplicación del principio rector “*primero en el tiempo y primero en el derecho*” al día de hoy es la misma, sin embargo, cabe resaltar que el Sistema Integral de Gestión Minera -SIGM- Anna Minería es muy diferente al sistema CMC (Catastro Minero Colombiano), la diferencia sustancial radica en el hecho que la plataforma tecnológica de Anna Minería NO permite la radicación de nuevas propuestas de contrato de concesión sobre áreas ocupadas, bien sea por otras propuestas de contrato de concesión, títulos vigentes y áreas excluibles (parques naturales, capas ambientales, zonas restringidas para la minería), es decir, que en la actualidad quien desee radicar una propuesta de contrato de concesión minera únicamente podrá hacerlo en áreas totalmente libres definidas por celdas (cuadrícula minera) de conformidad con lo establecido en la Resolución 504 de 2018, Resolución 505 del 02 de agosto de 2019 y las reglas de negocio definidas.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.



Radicado ANM No: 20251200294001

Atentamente,

IVÁN DARIO GUAUQUE TORRES

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: NA

Copias: NA

Elaboró: Adriana Motta Garavito - Oficina Asesora Jurídica

Luis Angel Montenegro – Vicepresidencia de Contratación y Titulación Minera

Herbert Pavel Cely Saidiza – Grupo de Contratación Minera

Revisó: Monica Maria Velez Gomez – Vicepresidencia de Contratación y Titulación Minera

Karina Margarita Ortega Miller – Coordinadora Grupo de Contratación Minera

Fecha de elaboración: 19/02/2025

Número de radicado que responde: 20241003590102

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica