

ALEXA CATHERINE
ORTIZ RODRÍGUEZ

MANUAL DE DERECHO MINERO



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONTENIDO

Agradecimientos	19
Prefacio	21
Introducción	23
Capítulo I. Principios constitucionales del Derecho Minero	
Primer principio constitucional del Derecho Minero: propiedad estatal sobre los recursos naturales no renovables	33
Primera parte: el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables	33
Segunda parte: respeto por los derechos adquiridos bajo leyes preexistentes	35
Legislación sobre propiedad minera en Colombia	35
1. Primer periodo: desde la Conquista hasta la época de la Confederación Granadina en 1858	35
2. Segundo periodo: de la Confederación Granadina (1858) hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1886	36
3. Desde 1886 hasta la época actual	36
Segundo principio constitucional del Derecho Minero: principio de desarrollo sostenible	40
1. Concepto de desarrollo sostenible	40
1.1 Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano	40
1.2 Declaración de Brundtland (1987)	41
1.3 Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo	42
1.4 Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987)	43
1.5 Constitución Política de 1991	44
1.6 Ley 99 de 1993	45
1.7 Río+20/2012	47
1.8 Ley 685 de 2001 –Código de Minas–	48
2. Herramientas para hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible	48
2.1 Primera herramienta: principales restricciones ambientales al ejercicio de la industria minera: zonas excluibles de la minería, Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y otras restricciones	48
2.1.1 Zonas excluibles de la minería	49

2.1.2	Zonas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)	81
2.1.3	Otras restricciones	91
2.2.	Segunda herramienta: principio de precaución	103
2.2.1	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (1972)	103
2.2.2	Carta Mundial de la Naturaleza (1982)	104
2.2.3	Declaración de Río de Janeiro (1992)	104
2.2.4	Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)	104
2.3	Tercera herramienta: la licencia ambiental	107
2.3.1	Modificación de la licencia ambiental	112
2.4	Cuarta herramienta: el estudio de impacto ambiental (EIA)	115
2.5	Quinta herramienta: el plan de manejo ambiental (PMA)	118
2.5.1	Medidas de compensación	119
2.5.2	Medidas de corrección	120
2.5.3	Medidas de mitigación	121
2.5.4	Medidas de prevención	122
2.6	Sexta herramienta: zonificación ambiental de la actividad en cada proyecto	124
2.6.1	Identificación y zonificación de áreas	124
2.7	Séptima herramienta: coordinación interinstitucional	127
2.7.1	Ley 489 de 1998	127
2.7.2	Ley 99 de 1993	128
2.7.3	Ley 1437 de 2011	129
2.7.4	Ley 1454 de 2011	129
2.8	Octava herramienta: participación democrática de las personas interesadas	133
2.8.1	Audiencias públicas ambientales	135
2.9	Novena herramienta: fiscalización efectiva	139
2.9.1	Las infracciones en materia ambiental	139

Tercer principio constitucional del Derecho Minero: generación del pago de regalías y compensaciones económicas por la explotación de recursos naturales no renovables

1.	Introducción	147
2.	Las regalías y compensaciones en la Constitución Política de 1991	150
2.1	Sentencia C-691-96, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ	150
2.2	Sentencia C-299-99, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ	151
2.3	Sentencia T-141 de 1994, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA	151
2.4	Sentencia C-669 de 2002, M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS	151

3.	Reglas aplicables al régimen de regalías	152
3.1	Sentencia C-541 de 1999, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ	152
3.2	Sentencias C-227 de 1997 y C-1071 de 2003	153
3.3	Sentencia C-669 de 2002, M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS	153
3.4	Las regalías en la Ley 685 de 2001 (Código de Minas)	154
3.5	La reforma de 2011	155
3.5.1	El régimen de regalías y compensaciones económicas fue modificado a nivel constitucional	155
3.5.2	El Sistema General de Regalías establece objetivos y fines muy claros	157
3.5.3	Los recursos del Sistema General de Regalías se distribuirán entre diferentes beneficiarios, fondos y conceptos de gasto	158
3.6	Rendimientos financieros generados por regalías y compensaciones	177
3.7	Inembargabilidad	179
3.7.1	El Sistema General de Regalías propende a la toma conjunta de decisiones, la participación de la sociedad civil y el control social de sus recursos	181
3.7.2	El Sistema General de Regalías tiene una estructura burocrática con competencias definidas (art. 3 Ley 1530/2012)	195
3.7.3	El Sistema General de Regalías no modifica los porcentajes que deben pagar los explotadores por concepto de regalías y compensaciones monetarias	196
3.7.4	El Sistema General de Regalías establece claramente el ciclo de las regalías y compensaciones económicas	200
3.7.5	El Sistema General de Regalías adopta la metodología de presentación de proyectos de inversión	203
3.7.6	Principios presupuestales del SGR	218
3.7.7	Componentes del sistema presupuestal del SGR	220
3.7.8	El Sistema General de Regalías incluye normatividad tendiente al enfoque diferencial	247
3.7.9	El Sistema General de Regalías genera oportunidades de participación para las universidades públicas y privadas	249
3.7.10	El Sistema General de Regalías dispone la liquidación del Fondo Nacional de Regalías	249

Cuarto principio constitucional del Derecho Minero: consulta previa a comunidades étnicas diferenciadas	253
1. Alcance y características del derecho de consulta previa	255

2.	Decisiones que deben ser objeto de consulta previa: qué se debe consultar	259
3.	Consulta previa a la adopción de leyes	262
3.1	Consulta previa de leyes mineras	265
3.2	Consulta previa del plan nacional de desarrollo	266
3.3	Consulta previa de actos legislativos	267
3.4	Consulta previa de normatividad relacionada con regalías	267
3.5	Consulta previa de convenios internacionales	269
4.	Comunidades étnicas diferenciadas: a quién se debe consultar	270
4.1	Raizales	271
4.2	Negros/afrocolombianos	271
4.3	Pueblos indígenas	271
4.3.1	Huitoto	272
4.3.2	Kuna	272
4.3.3	Nasa	272
4.3.4	Bora Miraña	273
4.3.5	Wayuu	273
4.3.6	Barí	273
4.3.7	Embera	274
4.3.8	Arhuaco	274
4.3.9	Kofán/Kofane	274
4.4	Pueblo Rom o Gitano	275
5.	Normatividad sobre institucionalidad relativa a comunidades étnicas	275
6.	Procedimiento para realizar la consulta previa: cómo se debe consultar	277
7.	Consecuencias de no consultar	281

Capítulo 2. Industria minera y ordenamiento territorial

Introducción	287
1. El ordenamiento territorial en la Constitución Política de 1991	288
2. Leyes aplicables	291
2.1. Ley 388 de 1997, “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”	291
2.1.1 Actividades de utilidad pública	294
2.1.2 Instancias de participación	295
2.2. Ley 685 de 2001 –Código de Minas–	296
2.3. Ley 1382 de 2010 y Ley 1450 de 2011	300
2.4. Ley 1454 de 2011	301
2.4.1 Disposiciones en materia de competencia	303
2.4.2 Competencias en materia de ordenamiento del territorio	303

2.5. Ley 1551 de 2012	306
2.5.1 Derechos de los municipios (art. 2)	306
2.5.2 Principios rectores del ejercicio de la competencia (art. 4)	307
2.5.3 Tratamiento especial para municipios con población de 30.000 habitantes o menos	307
2.5.4 Obligaciones del alcalde municipal para con la ciudadanía	307
3. Plan de gestión ambiental regional	308
4. Los distritos mineros	309
5. Conclusión	309

Capítulo 3. El título minero

1. Qué es el título minero	315
1.1 Definición del Decreto 2655 de 1988 (art. 16)	315
1.2 Definición de la Ley 685 de 2001 (art. 14)	316
2. Clases de títulos mineros	316
2.1 Descripción general de los títulos mineros del Decreto 2655/88	317
2.1.1 Licencia de exploración (art. 24 y ss.)	317
2.2 Temas comunes a los títulos mineros del Decreto 2655/88	334
2.2.1 Régimen sancionatorio	334
2.2.2 Diferencias entre licencias y contratos	335
2.2.3 Normas de transición: Ley 685 de 2001	336
2.2.4 El título minero en la Ley 685 de 2001: contrato “único” de concesión minera	338

Capítulo 4. Autorizaciones temporales para explotación de materiales de construcción

Introducción	477
1. Mineral de interés	477
2. Objeto	478
3. Beneficiarios	478
4. Duración	479
5. Fiscalización	479
6. Obligaciones	480
7. Conflictos de interés alrededor de una autorización temporal	481
Caso I. Concurrencia entre una solicitud de autorización temporal y un título minero otorgado para materiales de construcción	482

Caso II. Concurrencia entre una solicitud de autorización temporal con una propuesta de contrato de concesión presentada para minerales diferentes a los materiales de construcción Acuerdo con proponente o titular	483 483
---	------------

Capítulo 5. Criterio de libertad de área

1. El criterio de libertad de área antes de la Ley 1382 de 2010	487
2. Ley 1382 de 2010 (art. 25)	488
3. Normatividad posterior a la Ley 1382 de 2010	491

Capítulo 6. Principales figuras jurídico-negociales en la Ley 685 de 2001

1. Cesión de derechos (arts. 22, 23 y 24 Ley 685 de 2001)	497
2. Cesión de áreas (art. 25 Ley 685 de 2001)	497
3. Trámite	497
4. Cesión de títulos de propiedad privada (art. 28 Ley 685 de 2001)	498
5. Subcontratos (art. 27 Ley 685 de 2001)	498

Capítulo 7. Procedimientos policivos y sancionatorios relacionados con la industria minera

1. Introducción	501
1.1 Minería de subsistencia	501
1.2 Minería formal	501
1.3 Minería informal	502
1.4 Minería legal	502
1.5 Minería ilegal	502
1.5.1 Política de lucha contra la minería ilegal	502
2. Destrucción de maquinaria pesada	503
3. Explotación ilícita	504
3.1 Suspensión: artículo 306 de la Ley 685 de 2001	504
3.2 Decomiso: artículo 161 de la Ley 685 de 2001	505
4. Amparo administrativo minero	506
4.1 Objeto	506
4.2 Solicitud y autoridades competentes	506
4.3 Prescripción de la acción	508

4.4	Procedimiento	508
4.5	Áreas superpuestas	509
4.6	Recurso	509
4.7	Plazos perentorios	510
4.8	Despojo y perturbación por autoridad	510
4.9	Amparo administrativo contra los solicitantes de legalización de minería tradicional	510
4.10	Amparo administrativo contra el operador minero	511

Capítulo 8. Servidumbres mineras y expropiaciones

1.	Servidumbres mineras	515
1.1	Objeto	515
1.2	Carácter de las servidumbres	515
1.3	Minería irregular	515
1.4	Prohibiciones y restricciones	515
1.5	Utilización de recursos naturales renovables	516
1.6	Oportunidad para el ejercicio de las servidumbres mineras	516
1.7	Duración de la servidumbre minera	517
1.8	Tipos de servidumbre	517
1.8.1	Servidumbre de comunicación y tránsito	517
1.8.2	Servidumbre de ventilación	518
1.8.3	Servidumbre de ocupación de terrenos	518
1.9	Indemnización y caución	518
1.10	Servidumbres entre mineros	519
1.11	Rehabilitación de bienes	519
1.12	Convenios sobre infraestructura	519
1.13	Usos comunitarios y compartidos	519
1.14	Procedimiento y autoridad competente	520
1.14.1	Aviso previo	520
1.14.2	Procedimiento a falta de acuerdo entre las partes	520
1.14.3	Designación de perito	520
1.14.4	Dictamen	521
1.14.5	Fijación de caución	521
1.14.6	Recurso de apelación	521
1.14.7	Ejercicio de la servidumbre	521
2.	Expropiación a favor de la minería	522
2.1	Bienes expropiables	522
2.2	Bienes no expropiables	524
2.3	Expropiación durante la exploración	524
2.4	Solicitud	524

2.5	Procedimiento y autoridad competente	525
2.6	Personería para demandar	525

Capítulo 9. Instituciones del sector minero

1.	Ministerio de Minas y Energía	531
1.1	Dirección de Minería Empresarial (art. 12 Decreto 381 de 2012)	532
1.2	Dirección de Formalización Minera (art. 13 Decreto 381 de 2012)	534
1.3	Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (art. 6 Decreto 381 de 2012)	535
2.	Agencia Nacional de Minería (ANM)	536
2.1	Naturaleza jurídica (art. 1 Decreto 4134 de 2011)	536
2.2	Objeto (arts. 3 y 4 del Decreto 4134 de 2011)	536
2.3	Patrimonio y recursos (art. 5 Decreto 4134 de 2011)	537
2.4	Funciones propias de la Agencia Nacional de Minería (arts. 3 y 4 del Decreto 4134 de 2011)	537
2.5	Funciones delegadas por el Ministerio de Minas y Energía	539
2.6	Reglas generales sobre la delegación	541
2.7	Reglas específicas de la delegación minera	542
2.8	Recursos en vía gubernativa	542

Capítulo 10. Registro Minero Nacional

1.	Definición y objeto	549
2.	Sujetos que pueden acceder al Registro Minero Nacional	549
3.	Actos que deben inscribirse en el Registro Minero Nacional	549
4.	Corrección, modificación o cancelación	550

Capítulo 11. Aplicación del nuevo Código Contencioso Administrativo a los procedimientos mineros y ambientales

	Introducción	553
1.	Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas	554
1.1	Antecedentes	554
1.2	Objetivo del derecho de petición ante particulares	556
1.2.1	Sentencia T-419 de 1992	557
1.2.2	Sentencia T-420 de 1992	557
1.2.3	Derecho a la vivienda digna	562
1.2.4	Derecho a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles	563
1.2.5	Derecho fundamental al territorio colectivo	565

1.3	Sobre el núcleo esencial del derecho de petición	566
1.4	Beneficiarios	566
1.5	Atención prioritaria de peticiones	568
1.6	Destinatario	568
1.7	Personas jurídicas como titulares de derechos fundamentales	569
1.7.1	Debido proceso	570
1.7.2	Igualdad	570
1.7.3	Inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, derecho al buen nombre y <i>habeas data</i>	571
1.7.4	Libertad de asociación	571
1.7.5	Acceso a la administración de justicia	571
1.7.6	Derecho a la información	572
1.8	Límite de los derechos fundamentales	573
1.9	Reserva de la información como límite al ejercicio del derecho de petición ante particulares	573
1.10	La reserva de información en el Código de Minas	576
1.11	Publicidad de documentos relacionados con trámites ambientales	580
1.11.1	Artículo 1 Ley 99 de 1993	580
1.11.2	Artículo 69 Ley 99 de 1993	581
1.11.3	Artículo 70 Ley 99 de 1993	581
1.11.4	Artículo 71 Ley 99 de 1993	581
1.11.5	Artículo 72 Ley 99 de 1993	582
1.11.6	Artículo 74 Ley 99 de 1993	582
1.12	Procedimiento para resolver derechos de petición dirigidos a particulares	582
2.	Mecanismos para garantizar el derecho a la igualdad	584
2.1	Qué se entiende por sentencia de unificación	589
2.1.1	Caso uno	589
2.1.2	Caso dos	590
2.1.3	Jurisprudencia de la Corte Constitucional como sentencias de unificación	591
2.1.4	Caso tres	591
2.1.5	Caso cuatro	592
2.2	Aplicación de la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa	594
2.3	Procedimiento para aplicación de la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa	596
2.4	Criterios para la aplicación de la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa en trámites relacionados con la industria minera	597
2.5	Aplicación de la extensión de la jurisprudencia en sede judicial	598

2.6	Procedimiento para aplicación de la extensión jurisprudencial en sede judicial	599
2.7	Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia	602
2.7.1	Qué es un recurso extraordinario	602
2.7.2	Objetivo y competencia para conocer del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia	602
2.7.3	Requisitos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia	603
2.7.4	Improcedencia	604
2.7.5	Trámite	605
2.7.6	Efectos del recurso y efectos de la sentencia	605
2.7.7	Posibilidad de desistimiento	606
2.8	Criterios para la aplicación uniforme de jurisprudencia a trámites relacionados con la industria minera	607
3.	Silencio administrativo positivo en procedimientos sancionatorios, art. 52 Ley 1437 de 2011	610
3.1	Trámites mineros	611
3.2	Trámites ambientales	612
4.	Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	614
4.1	Utilización de las TIC como principio, derecho y deber	615
4.2	Procedimiento, documento electrónico y notificaciones	617
4.3	Sedes electrónicas e intranet gubernamental	619
4.4	Sesiones virtuales	619
4.5	Seguridad de la información	620
4.6	Firma digital y documento electrónico	621
5.	Principio de legalidad sobre los requisitos exigibles	622
6.	Peticiones incompletas y desistimiento tácito	623
7.	Publicaciones, citaciones y notificaciones (capítulo V Ley 1437 de 2011)	624
7.1	Notificación de actos administrativos de carácter general	625
7.2	Notificación de actos administrativos de carácter particular	626
7.3	Notificación de actos de inscripción sujetos a registro	627
7.4	Notificación por conducta concluyente	627
7.5	Publicidad o notificación a terceros	627
8.	Recursos en vía gubernativa (capítulo VI Ley 1437 de 2011)	628
8.1	Recursos regulados en el nuevo CCA	628
8.1.1	Improcedencia	628
8.1.2	Recurso de mayor aplicación a trámites de la industria minera	629
8.1.3	Requisitos	630
8.1.4	Efectos de los recursos	630
8.1.5	Rechazo de los recursos	630

8.1.6 Pruebas	631
8.1.7 Agotamiento de vía gubernativa	631
8.1.8 Decisión	631
8.1.9 Grupos especializados	632
9. Conflicto de intereses, causales de impedimento y recusación (art. 11 Ley 1437 de 2011)	632
Capítulo 12. Herramientas de relacionamiento y comunicaciones en el desarrollo de proyectos mineros	
1. Herramienta uno: el planeamiento participativo	639
2. Herramienta dos: análisis de los grupos de interés	640
3. Herramienta tres: evaluación de asociaciones	640
4. Herramienta cuatro: consejos ciudadanos de asesoramiento	641
5. Herramienta cinco: minas de puertas abiertas	643
6. Herramienta seis: edición de una revista para los vecinos de la zona de influencia	643
7. Herramienta siete: comunicación cara a cara	644
8. Herramienta ocho: formación de voceros informales	644
9. Herramienta nueve: comunicación en el idioma local	644
10. Herramienta diez: fomento y difusión de la experiencia ambiental de las culturas tradicionales	645
11. Herramienta once: capacitación transcultural	645
12. Otras herramientas	646
Bibliografía	647
Normas y otras fuentes	649