

**El sistema de cuadrícula minera como la nueva regla geográfica para el
otorgamiento de títulos mineros en Colombia**

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público para la
Gestión Administrativa

Juan Antonio Araujo Armero

José Saúl Romero Velázquez

Especialista en Derecho Constitucional

Universidad de los Andes

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa

Bogotá

25/06/21

Tabla de contenido

Resumen.....	1
Introducción.....	2
Capítulo 1: Aproximación general al marco legal de la minería en Colombia y del proceso de titulación anterior al tránsito normativo.....	5
1.1. Aproximación general al marco legal de la minería en Colombia.....	6
1.2. La propuesta de contrato de concesión y el área objeto de la concesión.....	17
Capítulo 2: El sistema de cuadrícula minera como el nuevo marco legal para la asignación de áreas mineras.....	34
2.1. El marco legal y la adopción del sistema de cuadrícula minera bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.....	36
2.2. El marco legal y la adopción del sistema de cuadrícula minera bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.....	54
Capítulo 3: El ámbito de aplicación del sistema de cuadrícula minera.....	82
Conclusiones generales del trabajo de grado.....	98
Referencias.....	101
Anexo 1: Producto práctico.....	105

Resumen

Colombia, debido a su estratégica ubicación geográfica, es un país que cuenta con un gran potencial para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables y, de suyo, para el desarrollo de proyectos mineros como vehículos de progreso para el país y las regiones. Precisamente, en virtud de ello, se hizo necesario para el Gobierno nacional establecer un marco normativo, institucional y tecnológico que le permitiera adelantar la eficiente administración de dichos recursos. Así, el foco del presente trabajo será exponer y comprender, bajo una metodología de análisis legal y normativo, cuáles han sido las modificaciones y acciones estatales que paulatinamente se han ido generando para estandarizar, bajo el sistema de cuadrícula minera, la forma en que se selecciona y delimita un polígono para el desarrollo de un proyecto minero en Colombia y su ámbito de aplicación. Para ello, y teniendo en cuenta las particularidades del sector minero, se adelantará un análisis de los sustentos legales del sistema de cuadrícula y se definirá, posteriormente, cuál es su ámbito de aplicación. Ello, mediante la preparación de un concepto jurídico que, de manera clara y concreta, otorgue claridad legal sobre la materia y sustente su aplicación a todas las propuestas en trámite.

Palabras clave: Cuadrícula minera, área, contrato de concesión, derechos adquiridos, meras expectativas.

Introducción

Como se precisó, Colombia es, por su privilegiada posición geográfica, una potencia en materia minera, de ahí que sea de la mayor importancia que los proyectos mineros que se desarrollen en el país cuenten con un marco legal claro, completo y robusto que ampare los mismos, que genere transparencia en las relaciones entre los particulares y el Estado y, consecuencialmente, que otorgue a los mismos la debida seguridad jurídica para su adecuada ejecución.

Las relaciones jurídicas que surgen entre los particulares y el Estado para el desarrollo de un proyecto minero se encuentran amparadas, inicialmente, por las disposiciones legales contenidas en el actual *Código de Minas*, esto es, la *Ley 685 de 2001* y se materializan por medio del otorgamiento de un contrato de concesión minera, único mecanismo legalmente permitido para otorgar derechos a los particulares sobre los recursos naturales no renovables. De ahí que, en el primer capítulo, sea necesario abordar, de manera general, el marco legal que regula la actividad minera en Colombia y entender el contexto normativo que regula la misma.

De manera posterior al mencionado acercamiento inicial, y con base en el mismo, se hace necesario entrar a revisar lo atinente a la selección de las áreas que son objeto de interés para el desarrollo de un eventual proyecto. Ello, como se verá, se constituye en un asunto fundamental para la actividad minera pues la selección del área y su correcta delimitación, además de ser un requisito legal para otorgar el título minero, condiciona la viabilidad misma de un determinado proyecto. En efecto, el área donde se encuentre ubicado un determinado proyecto definirá si

el mismo puede o no ser ejecutado y bajo qué condiciones. El área es un elemento esencial del contrato de concesión minera.

Es precisamente la cardinal importancia de la selección de áreas mineras, en suma, lo que fundamenta el presente trabajo de grado, pues este asunto, a partir de la expedición de una serie de normas y plataformas tecnológicas, ha tenido una importante y necesaria evolución en los últimos años, cambiando, de manera diametral, la forma en que se deben delimitar los polígonos de un contrato de concesión minera. Así, con el propósito de comprender el contexto propio de la evolución sobre el tema, se expondrá el marco legal que regulaba lo atinente antes de la entrada en operación del sistema de cuadrícula minera y que habilitaba, o permitía si se quiere, la selección de polígonos irregulares para adelantar proyectos mineros.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se hará una exposición detallada de los fundamentos legales y técnicos que sustentaron la implementación de la cuadrícula minera como la única regla válida para seleccionar áreas de interés para el desarrollo de un proyecto y para delimitar los contratos de concesión. La evolución normativa generada con la expedición de las leyes *1753 de 2015* y *1955 de 2019*, así como de las demás disposiciones reglamentarias, sustentaron la necesidad de parametrizar los polígonos mineros, bajo el sistema de cuadrícula minera, como mecanismo de solución para los problemas derivados de la irregularidad de las áreas mineras, y como una vía idónea que permita adelantar una eficiente administración y aprovechamiento de los recursos minerales.

Por último, y dado que, como se verá, la evolución normativa generó un tránsito legal en la materia y de suyo una serie de inconvenientes en su

interpretación por parte de algunos proponentes que radicaron sus solicitudes con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula minera, se hace necesario, en el tercer capítulo, identificar y precisar el ámbito de aplicación de las nuevas disposiciones legales que regulan la forma en que se deben seleccionar, delimitar y evaluar las áreas de interés, esto es, del sistema de cuadrícula minera. Para ello, es importante abordar los conceptos legales de derechos adquiridos y de meras expectativas pues dicha caracterización permitirá establecer, bajo un entendimiento jurídico, si la cuadrícula minera solamente es aplicable a las propuestas radicadas con posterioridad a su entrada en operación o, por el contrario, también lo es respecto de aquellas radicadas con anterioridad y que se encontraban en trámite. Dicho análisis, para efectos prácticos y facilitar la toma de decisiones, será consignado, de manera precisa, en un concepto jurídico que se tendrá por anexo del presente trabajo de grado.

1. Aproximación general al marco legal de la minería en Colombia y del proceso de titulación minera anterior al tránsito normativo

Como se expuso de manera preliminar en la introducción del presente trabajo, el problema jurídico que se pretende abordar se circunscribe a identificar, de manera clara y suficiente, el tránsito normativo que modificó la forma en que se delimita y determina el área objeto de una concesión minera y su aplicación en las propuestas de contrato de concesión minera que se encuentren vigentes y hayan sido presentadas ante la autoridad minera correspondiente con anterioridad al mismo.

Este asunto reviste especial importancia para el sector minero pues, no es un secreto para nadie, que uno de los principales elementos a valorar por las personas interesadas en obtener un contrato de concesión minera, sino el más importante, para determinar si es viable o no invertir en un determinado proyecto minero, es el área en el cual se planea desarrollar el mismo, toda vez que de ello dependerá, entre otras características, la calidad y cantidad de los minerales objeto de exploración y explotación, la estrategia de relacionamiento que deberá adelantar con las comunidades, las autorizaciones, permisos y licencias que deberá gestionar para ejecutar el proyecto, la posibilidad de exportar o comercializar al interior del país el mineral explotado, el nivel de recursos y reservas con que cuenta el proyecto y, de contera, la viabilidad misma de la actividad económica.

En tal virtud, siendo evidente que lo atinente a la determinación del área objeto del contrato de concesión minera es un asunto de primer orden, es preciso tener absoluta claridad en la forma en que, a partir de la evolución legislativa en la materia, se desarrolla dicho proceso y cómo impacta en las propuestas de contrato de concesión minera que, al momento de su entrada en vigencia, se encuentran en

trámite para la evaluación, por parte de la autoridad minera nacional, del cumplimiento de los requisitos legales.

Así, a efectos de ofrecer un contexto integral del problema jurídico planteado, es preciso, como primera medida, realizar un repaso de los conceptos jurídicos básicos del derecho minero, en particular, de aquellos que regulan lo atinente a la presentación y evaluación de una propuesta de contrato de concesión minera y a la delimitación del área objeto de la propuesta. Esto, se aclara, antes del tránsito normativo el cual, a su vez, será objeto de desarrollo a profundidad en el siguiente capítulo.

1.1. Aproximación general al marco legal de la minería en Colombia

Como referencia introductoria obligada al marco legal que regula la minería en Colombia, se debe acudir a las disposiciones contenidas en la *Constitución Política de Colombia*, la cual precisa y atribuye la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre los mismos, en cabeza exclusiva del Estado, al respecto, en su artículo 332 dispuso:

Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. (CN. Art. 332).

Como consecuencia de lo previsto en la mencionada disposición, en su artículo 360 precisó que el Estado, en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tendrá derecho a recibir una contraprestación económica derivada de su explotación, a saber:

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías. (CN. Art. 360)

Estas disposiciones constitucionales fueron ampliamente desarrolladas por el legislador y plasmadas en el actual *Código de Minas*, el cual, a este efecto, precisó no solo que la propiedad de los recursos naturales no renovables es del Estado, sino que la actividad minera, en atención a su especial naturaleza e importancia para el desarrollo del país, se erige como de utilidad pública. Al respecto, su artículo 1 dispone:

Artículo 1.º. Objetivos. El presente Código tiene por objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice de forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no

renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. (CM. Art. 1)

A su vez, el artículo 5 del precitado estatuto normativo, al referirse a la propiedad de los recursos mineros, dispuso, de manera clara y expresa, que:

Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares, de comunidades o grupos. (CM. Art. 5)

La mencionada propiedad estatal sobre los recursos mineros, como se desprende de lo reglado en el artículo 7 de la *Ley 685 de 2001*, se presume legalmente y, por tanto, en atención a los efectos jurídicos propios de la mencionada presunción, no admite prueba en contrario.

Al respecto, en la exposición de motivos del actual *Código de Minas* se dispuso que:

El proyecto establece por primera vez con la categoría de mandato legal, un principio que ha sido el pilar de la jurisprudencia sobre la propiedad estatal del subsuelo cual es el de que dicha propiedad, es una presunción que quien la impugne judicialmente, debe demostrar plenamente que dicho subsuelo es suyo y no del Estado. (L. 685/2001, Exposición de motivos, p .24)

Dicha propiedad estatal sobre los recursos naturales no renovables es precisamente lo que justifica, desde un punto de vista legal y constitucional, la existencia de unos requisitos estrictos a observar por aquellas personas, naturales y jurídicas, que pretendan desarrollar un proyecto minero dentro del territorio

nacional. Solamente con el otorgamiento y perfeccionamiento del mencionado contrato es que el particular puede explorar y explotar económicamente los minerales de propiedad estatal.

Es importante resaltar, como se mencionó anteriormente, que, en atención a su especial importancia para el desarrollo económico y social del país, la actividad minera fue declarada como de utilidad pública. Al respecto, el artículo 13 de la *Ley 685 de 2001* precisó:

Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán declararse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres. (CM. Art. 13)

Es precisamente en atención a las consideraciones de orden constitucional y legal previamente expuestas que la legislación minera precisa, sin asomo de duda, que los recursos naturales no renovables solamente pueden ser explorados y explotados por aquellas personas a quienes, sobre una determinada área y previo agotamiento de los requisitos legalmente establecidos para ello, se les otorgue un título minero debidamente suscrito e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Así, sobre el derecho de un particular a explorar y explotar minerales de propiedad estatal, el artículo 14 de la *Ley 685 de 2001*, que, como se verá más adelante, reviste especial importancia para el análisis jurídico propuesto, dispone:

Artículo 14. Título Minero. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto. (CM. Art. 14)

A su vez, el artículo 15 del mencionado estatuto se encarga de resaltar la naturaleza del derecho del titular minero, precisando que no se le transfiere la propiedad de los minerales sino simplemente el derecho para realizar su explotación, a saber:

El contrato de concesión y los demás títulos mineros emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales in situ sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y

a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades. (CM. Art. 15)

En relación con el instrumento jurídico por medio del cual se materializa, concreta y ejecuta el derecho otorgado al titular minero, se tiene que el *Código de Minas* estableció para el efecto, como único mecanismo para ello, al contrato de concesión minera, el cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la mencionada codificación se erige como aquel acuerdo contractual:

[...] que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidas en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. (C.M. Art. 45)

Es preciso resaltar que la normativa minera señala como elemento esencial para el ejercicio de los derechos otorgados al particular mediante el otorgamiento del contrato de concesión minera, el área otorgada, respecto de la cual tiene completa exclusividad el concesionario minero. De ahí, precisamente, la importancia de la correcta determinación y delimitación del área en la propuesta de contrato de concesión.

En complemento de dicha disposición, el artículo 58 del mismo estatuto dispone:

Artículo 58. Derechos que comprende la concesión. El contrato de concesión otorga al concesionario, en forma excluyente, la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras necesarias para

establecer la existencia de los minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas aceptadas por la geología y la ingeniería de minas. Comprende igualmente la facultad de instalar y construir dentro de dicha zona y fuera de ella, los equipos, servicios y obras que requiera el ejercicio eficiente de las servidumbres señaladas en este Código. (CM. Art. 58)

En cuanto a la duración de la concesión, se tiene que el artículo 70 de la *Ley 685 de 2001* establece como duración total de la concesión un plazo máximo de 30 años contados a partir de la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional. Dentro de dicho plazo se deben adelantar las etapas de exploración, construcción y montaje, explotación y cierre y abandono de las actividades mineras.

Reviste especial importancia precisar brevemente que el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad estatal, que se concede por intermedio del contrato de concesión minera, no es absoluto pues su ejecución, además de estar sometida al cumplimiento de unos requisitos técnicos y ambientales específicos, debe ajustarse a los límites legalmente establecidos en las disposiciones normativas que regulan lo atinente a las áreas ambientalmente protegidas y que, en tal sentido, en los términos previstos en el *Código de Minas*, se configuran como áreas excluibles para el desarrollo de actividades mineras. Al respecto, el artículo 34 de dicha codificación señala:

Artículo 34. 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.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. (CM. Art. 34)

Así las cosas, en dichas áreas excluibles de la minería, dentro de las cuales valga la pena precisar se encuentran también los ecosistemas de páramo, no se podrá otorgar derecho alguno para la exploración y explotación de minerales y, en tal sentido, todas las propuestas de contrato de concesión que se superpongan, total o parcialmente con las mismas, deben ser rechazadas o modificadas según sea el caso.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del precitado artículo 34 del *Código de Minas* dispuso:

El inciso segundo señala que las zonas de exclusión se encuentran integradas por las siguientes áreas a) el sistema de parques nacionales naturales, b) los parques naturales de carácter regional y, c) las zonas de reserva forestal. Con lo anterior se pretende la protección de la biodiversidad, de acuerdo con la gran importancia de Colombia a nivel mundial como lo reconoció la Corte cuando analizó el tema. La Corte precisa que además de las zonas de exclusión previstas en esta ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental.

Naturalmente las zonas excluidas deben ser claramente delimitadas geográficamente y esta función se le asigna a la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5º de la Ley 99 de 1993. Además, incluye la colaboración de la autoridad minera en las áreas de interés minero, con lo cual se hace efectivo el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país junto con un aprovechamiento en forma sostenible, de acuerdo con los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, ratificada por Colombia. (CConst. C-339/2002, p. 27)

Existen también las llamadas zonas de minería restringida en las cuales, si bien es dable adelantar actividades mineras, es necesario para ello obtener los permisos previos de las autoridades competentes en los términos previstos en el artículo 35 de la *Ley 685 de 2001*.

Frente a los efectos legales derivados de las áreas excluibles y restringidas para el desarrollo de actividades mineras, el artículo 36 de la *Ley 685 de 2001*

dispone que la misma opera de pleno derecho y no requiere, para surtir efectos jurídicos, ser declarada por autoridad alguna. A saber:

Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar. (CM. Art. 36)

Sobre este tema, en la exposición de motivos que dio lugar a la mencionada disposición normativa, se observa claramente como es interés del legislador salvaguardar del desarrollo de actividades mineras aquellas áreas de especial importancia ambiental. Al respecto dispuso:

La legislación colombiana de minas, a semejanza de otras extranjeras y casi desde sus orígenes, ha querido sustraer de la actividad minera ciertas zonas y lugares que por sus características especiales, su afectación a ciertos servicios o por ser inherentes a ciertos valores y bienes que podrían destruirse o deteriorarse con las obras y labores extractivas, deben conservarse fuera de estas actividades en forma absoluta. Igualmente, hay

otras áreas y lugares que, si bien están adscritas o destinadas a actividades prevalentes a la de la minería, si es posible permitir en ellas la presencia de esta, bajo ciertas restricciones y condicionamientos. (L. 685/2001, Exposición de motivos, p .28)

Lo referido a las áreas de exclusión y restricción para el desarrollo de actividades mineras es de suma importancia para el análisis que se abordará en este documento pues, sin lugar a dudas, además de ser un asunto inherente a la presentación de una propuesta de contrato de concesión, es innegable que la modificación normativa que tuvo el proceso de titulación minera garantiza no solo una mayor protección de aquellos ecosistemas sensibles ambientalmente, sino también una meridiana claridad en las reglas de juego para el otorgamiento de derechos mineros lo que, a su vez, se traduce en mayor seguridad jurídica en materia de administración de los recursos no renovables por parte del Estado y en su materialización, esto es, en la ejecución del contrato de concesión minera.

En virtud de lo anterior, y como una primera conclusión derivada de los parámetros legales expuestos, de la propiedad de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, de la naturaleza de utilidad pública de la industria minera y de lo referido a las áreas excluibles y restringidas para el desarrollo de actividades mineras, es claro que toda persona que pretenda realizar cualquier tipo de actividad minera dentro del territorio nacional deberá, sin excepción alguna, obtener y celebrar un contrato de concesión minera en un área habilitada legalmente para el efecto, el cual, para quedar perfeccionado y surtir efectos jurídicos vinculantes para las partes, deberá ser inscrito en el Registro Minero Nacional. Así lo prescribe el artículo 50 de la *Ley 685 de 2001* cuando dispone que el contrato de

concesión minera: “Para su perfeccionamiento y su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional” (CM. Art. 50).

1.2. La propuesta de contrato de concesión y el área objeto de la concesión

Habiendo quedado claro el marco regulatorio general que rodea el derecho a explorar y explotar yacimientos minerales de propiedad estatal, a efectos de avanzar en el estudio de los elementos jurídicos que permitirán abordar el problema jurídico planteado, se hace necesario analizar los aspectos legales que regula el trámite de las propuestas de contrato de concesión y, en particular, lo atinente a la delimitación del área objeto de la concesión. Elemento que se precisa desde ya, se erige como un elemento esencial, no solo de la propuesta de contrato de concesión sino del contrato en sí mismo considerado y que, se reitera, debe encontrarse habilitada legalmente para el desarrollo de actividades mineras, esto es, que no se trate de un área excluible de la minería.

Como bien lo indica su nombre, la propuesta de contrato de concesión minera es aquella solicitud que se eleva por un interesado en una determinada área para obtener, previo agotamiento de todos los requisitos legales para ello, un contrato de concesión minera que ampare y le permita adelantar las actividades inherentes al desarrollo de un proyecto minero. La presentación de la propuesta es el primer hito tendiente a obtener el derecho a explorar y explotar económicamente yacimientos mineros de propiedad estatal.

El actual *Código de Minas* contiene los parámetros generales que se deben observar por los solicitantes para la presentación de una propuesta de contrato de

concesión, de los cuales, de cara al problema a resolver en el presente documento, se hará especial énfasis en la determinación y delimitación del área objeto de la concesión.

Así, como primera medida, es preciso resaltar que en materia minera no son aplicables aquellas disposiciones propias de la contratación estatal, por tanto, las mismas, salvo lo atinente a la capacidad legal, no serán exigibles ni aplicables a la formulación y trámite de las propuestas de contratos de concesión. Al respecto el artículo 53 de la *Ley 685 de 2001* dispone:

Artículo 53. Leyes de Contratación Estatal. Las disposiciones generales sobre contratos estatales y las relativas a procedimientos precontractuales, no serán aplicables a la formulación y trámite de las propuestas e concesión minera, ni a la suscripción, perfeccionamiento, validez, ejecución y terminación de ésta, salvo las referentes a la capacidad legal a que se refiere el artículo 17 del presente Código. En todas estas materias se estará a las disposiciones de este Código y a las de otros cuerpos de normas a las que el mismo haga remisión directa y expresa. (CM. Art. 45)

Esta disposición encuentra su símil en el artículo 76 de la *Ley 80 de 1993* al disponer que: “Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, [...] continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable” (L. 80/1993, Art. 76).

Al margen de la excepción comentada, es importante resaltar que, tal y como lo prescribe el mismo artículo 53 ya referido, las disposiciones referentes a la capacidad legal de las personas para obtener un contrato de concesión minera si

se regula por las disposiciones generales sobre contratación estatal. A este efecto, el artículo 17 de la *Ley 685 de 2001* dispone:

La capacidad legal para formular propuesta de concesión minera y para celebrar el correspondiente contrato, se regula por las disposiciones generales sobre contratación estatal. Dicha capacidad, si se refiere a personas jurídicas, públicas o privadas, requiere que en su objeto se hallen incluidas, expresa y específicamente, la exploración y explotación mineras. (CM. Art. 17)

En idéntico sentido, el artículo 21 del *Código de Minas* precisa que, en materia minera, sin perjuicio de la inhabilidad especial consagrada en el artículo 163 de esa codificación, serán causales de inhabilidad e incompatibilidad para formular propuesta o celebrar contratos de concesión minera, las establecidas en la ley general sobre contratación estatal que fueren pertinentes.

Así, es dable concluir, a título de contexto general y sin entrar en mayor análisis por cuanto excede el objeto del presente documento, que salvo lo atinente a la capacidad legal y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, dentro del proceso administrativo tendiente al otorgamiento de un contrato de concesión minera se deberá estar sujeto a lo resuelto, procesal y sustancialmente, por la normativa especial, esto es, por el *Código de Minas* y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

En tal sentido, es pertinente remitirse a las normas de procedimiento contempladas en el Título Séptimo de la *Ley 685 de 2001*, las cuales, como se lee en su mismo artículo 258, tienen como finalidad esencial, además de hacer las veces de un instrumento de seguridad jurídica, garantizar el derecho a solicitar por

el particular, en calidad de proponente, un contrato de concesión minera y el de facilitar su correcta y efectiva ejecución.

Al respecto, la exposición de motivos de la *Ley 685 de 2001* dispuso acertadamente:

El Capítulo dedicado a las reglas generales de procedimiento, define las características propias de éste que no son otras que las necesarias para garantizar la celeridad, claridad y eficacia con que debe adelantarse, en garantía y beneficio de los ciudadanos.

1. El procedimiento será público y podrá ser consultado por toda persona sin limitación alguna, de él se podrán pedir y expedir copias a quien las pida, con esto se trata de darle la mayor transparencia posible.

[...]

4. El procedimiento para obtener el contrato de concesión siempre ha formado parte de los estatutos sobre la materia, algunas veces dentro de su mismo cuerpo de normas y, otras, se ha adoptado como materia de decretos reglamentarios. Se ha considerado que como parte fundamental del código, como instrumento de estabilidad jurídica para los particulares, se incorporen a él las disposiciones básicas de procedimiento y aun algunas de simple trámite [...]

En este orden de ideas, el Proyecto regula en detalle, la presentación de la propuesta para contratar, los requisitos y elementos de la misma; los instrumentos o medios para darla a conocer públicamente y su comunicación a ciertos grupos a quienes según las normas sustantivas se debe oír previamente. (L. 685/2001, Exposición de motivos, p. 39)

Conviene resaltar que, a diferencia de algunos documentos de índole técnica y económica generados durante la ejecución del contrato de concesión minera, los cuales por expresa disposición legal prevista en el artículo 88 del *Código de Minas* gozan de reserva legal, el procedimiento administrativo previo a la celebración del contrato es público y, por tanto, al mismo podrá tener acceso cualquier persona que así lo solicite. Así lo contempla el artículo 260 de la *Ley 685 de 2001* en desarrollo de la prescripción constitucional contenida en el artículo 74 de la *Constitución Política de Colombia*.

Así, se tiene entonces que es el artículo 270 de la *Ley 685 de 2001*, la disposición normativa que contiene los parámetros legales bajo los cuales se hace la presentación de una propuesta de contrato de concesión, siendo preciso resaltar en este punto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.º de la mencionada ley: “Ninguna autoridad podrá establecer ni exigir, permisos licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental” (CM. Art. 4).

Por lo anterior, debe precisarse, el proponente de un contrato de concesión minera deberá atender únicamente aquellos requisitos establecidos en el Código de Minas o en aquellas disposiciones legales que lo adicionen, modifiquen o sustituyan y será, en tal sentido, ese el marco legal que deberá observar la autoridad minera para realizar la evaluación legal, técnica y económica correspondiente.

Como se precisó anteriormente, el artículo 270 de la *Ley 685 de 2001*, dispone la manera cómo se pueden presentar por los interesados las correspondientes propuestas de contrato de concesión, a saber:

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 concurriere 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. (CM. Art. 270)

De la precitada disposición legal se pueden extraer los principales presupuestos que debe observar cualquier interesado al momento de presentar una propuesta de contrato de concesión, a saber:

- La propuesta de contrato de concesión minera puede ser presentada directamente por el proponente, sea persona natural o jurídica, o por intermedio de apoderado debidamente reconocido como tal ante la autoridad minera.

- La propuesta se puede presentar ante la autoridad minera, ante un notario, ante el alcalde de la residencia del proponente, por envío a través de correo certificado o, cuando se den las condiciones para ello, por medio de medios electrónicos. Lo anterior, debe resaltarse, sin perjuicio de lo que sobre este aspecto se abordará en el siguiente capítulo de conformidad con lo establecido en las leyes *1753 de 2015* y *1955 de 2019*, así como de lo previsto en el *Decreto 2078 de 2019*.
- Toda actuación que deba adelantar el proponente dentro del trámite administrativo tendiente a obtener un contrato de concesión minera se puede realizar de manera directa o, en su defecto, por medio de abogado debidamente titulado. Los documentos técnicos que acompañen la propuesta deben refrendarse por un profesional en geología, ingeniera de minas o ingeniería geológica.

Conviene resaltar que, en desarrollo de dichas disposiciones, el Gobierno Nacional ha implementado y desarrollado una serie de mecanismos normativos y tecnológicos para que los proponentes pudieran materializar su derecho a presentar una propuesta de contrato de concesión minera. Entre ellas, en atención a la evolución que ha tenido la materia, basta resaltar la relativa a la creación del Sistema Integral de Gestión Minera —SIGM— como la única plataforma para la radicación, gestión y evaluación de las propuestas de contrato de concesión minera en los términos previstos en el *Decreto 2078 de 2019*, el cual, conviene señalar, no será objeto de consideraciones adicionales en el presente capítulo.

Revisados los presupuestos generales establecidos en la norma para la presentación de una propuesta de contrato de concesión minera, conviene entrar a revisar, de manera general, los requisitos que la legislación minera ha establecido

para su trámite, haciendo especial énfasis en lo atinente a la delimitación del área de interés. Al respecto, el artículo 271 de la *Ley 685 de 2001* señala:

Artículo 271. Requisitos de la propuesta. 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 el caso, el hallarse total o parcialmente dentro de una 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 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. (CM. Art. 271)

Una vez el proponente radica la propuesta de contrato de concesión con el lleno de los requisitos legales, técnicos y económicos previamente referidos, la autoridad minera inicia su evaluación a efectos de determinar si la propuesta satisface o no las exigencias legalmente establecidas para otorgar, celebrar y perfeccionar un contrato de concesión minera. Instrumento que, se recuerda, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la *Ley 685 de 2001*, es el único válido para constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar yacimientos mineros de propiedad estatal.

Dicha evaluación, a efectos de garantizar una revisión integral y exhaustiva del cumplimiento de los requisitos legales previos a la celebración del contrato de concesión mineras, se realiza por etapas, dentro de las cuales, a título meramente enunciativo, se encuentran las siguientes: i) Evaluación técnica, donde, entre otras consideraciones, se verifica el área presentada por el proponente como área de interés lo cual, en suma, como se verá con posterioridad, se precisa como el objeto principal del presente documento en atención al tránsito normativo en la regulación del trámite de las propuestas de contrato de concesión; ii) Evaluación de la capacidad económica, donde, entre otras, se verifica la viabilidad financiera del proponente para adelantar los trabajos derivados de la concesión del título minero, y iii) Evaluación jurídica, mediante la cual, entre otras, se valida la capacidad legal del proponente y el cumplimiento de los requisitos previstos en el ya referido artículo 271 de la *Ley 685 de 2001*.

Realizada la evaluación y teniendo como resultado de la misma el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y económicos previstos en las disposiciones pertinentes, se continúa con el trámite administrativo final tendiente al

otorgamiento del contrato de concesión minera, esto es, el programa de relacionamiento con la comunidad y el agotamiento del principio de coordinación y concurrencia con las entidades territoriales en los términos previstos para el efecto por la Corte Constitucional en los diferentes pronunciamientos sobre el tema, de los cuales se destaca las sentencias *C-389 de 2016* y *SU-095 de 2019*.

De manera general, conviene precisar que en virtud de dichos mandatos, la autoridad minera, previo a otorgar el contrato de concesión, adelanta audiencias para el ejercicio de herramientas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las autoridades municipales con las cuales, el área de la propuesta se superponga con la jurisdicción municipal, audiencias en las que se da a conocer el potencial minero de la zona y conforme a la información proporcionada por el Sistema de Información Ambiental, así como de los instrumentos de planificación municipal se acuerda el área susceptible para desarrollar actividades mineras, así mismo se profundiza en las condiciones que implican el desarrollo de actividades mineras. Todas estas actividades tienen como finalidad la ejecución de intercambio de información sobre la administración del suelo y subsuelo de la jurisdicción municipal, a fin de incorporar dentro de los instrumentos de planificación las zonas en las que es susceptible el desarrollo de actividades mineras. Posteriormente, la autoridad minera nacional adelanta una audiencia pública con la comunidad y todos aquellos actores con interés del área a efectos de exponer, de primera mano, la incidencia, efectos y características de las propuestas de contrato de concesión dentro de la jurisdicción territorial que han superado de forma exitosa el examen sobre el cumplimiento de los requisitos de carácter técnico, económico y jurídico, señalados en la ley para la propuestas de contrato de concesión, esto es, aquellas

propuestas de contrato de concesión que tienen la posibilidad de materializarse en contratos de concesión minera a efectos de fortalecer la participación de las comunidades en los procesos de titulación minera que se adelantan dentro de su territorio.

Así, solo después de agotadas estas etapas es que se procede a elaborar la minuta de contrato de concesión, a requerir al proponente para que suscriba la misma y, por último, a inscribir el contrato de concesión minera en el Registro Minero Nacional, requisito necesario para su perfeccionamiento y nacimiento a la vida jurídica de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la *Ley 685 de 2001*.

Ahora bien, al margen de lo ya expuesto, en relación al procedimiento administrativo establecido por la legislación minera para otorgar un contrato de concesión minera, es necesario hacer énfasis en un elemento sustancial de dicho trámite, como lo es la definición del área de interés pues, como se ha anunciado a lo largo del presente capítulo, dicho elemento define, en últimas, la viabilidad o no de otorgar un contrato, los impactos derivados de su ejecución y la forma de mitigarlos, los grupos de interés a tener en cuenta, la necesidad de adelantar consulta previa o no, las limitaciones ambientales a que se encuentra sujeto y, en suma, la viabilidad misma del proyecto minero en la zona.

En efecto, lo atinente al área de la concesión ha sido un asunto de especial interés para el legislador pues, como se ha señalado, de su correcta determinación dependerá la adecuada ejecución de un proyecto minero y, de suyo, la correcta administración de los minerales de propiedad estatal y su aprovechamiento racional. Al respecto, en la exposición de motivos de la *Ley 685 de 2001* se dispuso:

“Es necesario señalar en la ley la extensión máxima de la concesión, por diversas razones, todas desde el punto de vista del interés público. Todas además, de orden práctico y de conveniencia, no de derecho estricto.

1. La mayoría de las veces, la ocurrencia de formaciones geológicas potencialmente mineras, suele presentarse muy concentrada en determinadas regiones o lugares en tal forma, que originan la presentación de muchos potenciales interesados y por tanto, numerosos eventuales proponentes. En estas circunstancias, si el área máxima amparable con las propuestas de los primeros, fuere de mucha extensión, se eliminarían las licitas pretensiones de un gran número de los demás interesados. Es claro que esta situación hipotética tampoco justifica, señalar para estos efectos, áreas máximas concesibles extremadamente pequeñas, con un criterio equivocado de fomentar la competencia que, en la práctica, conduciría muchas veces al establecimiento de pequeños negocios mineros, incapaces de aprovechamiento eficiente de la exploración y explotación que de por sí exigen una alta y calificada capacidad técnica y económica. Además, esta concurrencia indiscriminada de agentes de los proyectos extractivos, en la generalidad de los casos, causa el deterioro y la esterilización prematura de los recursos naturales no renovables.

2. Dada nuestra tradición en esta materia y en lo que se refiere al área máxima objeto del contrato, se la ha señalado en diferentes extensiones, todas con un máximo que, en cada época, se ha considerado el más apropiado para que el contratista tenga un territorio más o menos amplio para

sus trabajos extensivos de exploración, pero tampoco tanto que desborde su capacidad normal de operación e inversión de riesgo.

[...]

3. Quizás en esta materia lo conveniente es mantener la tradición legislativa nuestra y establecer un justo medio con un criterio que posibilite tener a disposición del inversionista la suficiente área para adelantar sus trabajos exploratorios y una vez localizadas las formaciones geológicas favorables, reducirse a la que real y efectivamente va a vincular a su proyecto, tanto en sus dimensiones inmediatas, como en sus ensanches futuros. Esta reducción del área de la concesión evita la natural tendencia al acaparamiento de áreas ociosas en las cuales, otros interesados pudieran explorar y explotar. (L. 685/2001, Exposición de motivos, p. 31)

Como se ve, los asuntos relativos a la definición del área son de suma importancia, pues se erigen en el pilar fundamental de una explotación racional y eficiente de los recursos mineros. Así, se hace importante para los efectos del presente documento, hacer un repaso por las disposiciones legales que establecían la forma en que el proponente debía realizar la selección del área para la evaluación de su propuesta en los términos contemplados en el literal b) del artículo 271 de la *Ley 685 de 2001*.

En tal sentido, como primera aproximación a este asunto, debemos remitirnos al capítulo VI de la *Ley 685 de 2001*, el cual desarrolla lo atinente al área de la concesión y precisa, además de otras particularidades, que el área, dependiendo de su ubicación, estará determinada por un polígono *de cualquier*

forma y orientación con referencia a la red geodésica nacional. Al respecto el artículo 64 dispone:

Artículo 64. Área en corrientes de agua. El área de la concesión cuyo objeto sea la exploración y explotación de minerales en el cauce de una corriente de agua, estará determinada por un polígono de cualquier forma que dentro de sus linderos abarque dicho cauce continuo en un trayecto máximo de dos (2) kilómetros, medidos por una de sus márgenes.

El área para explorar y explotar minerales en el cauce y las riberas de una corriente de agua, será de hasta cinco mil (5.000) hectáreas, delimitadas por un polígono de cualquier forma y dentro de cuyos linderos contenga un trayecto de hasta cinco (5) kilómetros, medidos por una de sus márgenes.

(CM. Art. 64)

Por su parte, el artículo 65 dispone al respecto:

Artículo 65. Área en otros terrenos. El área para explorar y explotar terrenos de cualquier clase y ubicación con exclusión del cauce de las corrientes de agua, estará delimitada por un polígono de cualquier forma y orientación delimitado con referencia a la red geodésica nacional. Dicha área tendrá una extensión máxima de diez mil (10.000) hectáreas. (CM. Art. 65)

A efectos de dar mayor claridad en uno de los conceptos básicos del presente trabajo, conviene precisar que un polígono es “aquella forma geométrica que esté compuesta por muchos lados, pudiendo estar los mismos dispuestos de manera regular o irregular.” (Definición ABC, 2010)

Es preciso señalar que en virtud de lo previsto en el artículo 66 de la *Ley 685 de 2001*, en la identificación y delimitación del área objeto de la propuesta de

contrato de concesión, se deben aplicar, de manera obligatoria, los principios, criterios y reglas propios de la ingeniería, geología y la topografía, aceptadas y divulgadas oficialmente. Circunstancia que, si bien establece una limitante o, en otras palabras, unos parámetros técnicos que se deben observar para la selección del área de interés, nada refiere respecto de la forma del polígono que, en tal sentido, bajo las disposiciones legales previstas con anterioridad, puede ser irregular.

En desarrollo de la anterior disposición, el artículo 67 del mismo estatuto dispone:

Artículo 67. Normas técnicas oficiales. El Gobierno Nacional por medio de decreto, establecerá, en forma detallada, los requisitos y especificaciones de orden técnico minero que deban atenderse en la elaboración de los documentos, planos, croquis y reportes relacionados con la determinación y localización del área objeto de la propuesta y del contrato de concesión. (CM. Art. 67)

En cumplimiento del mandato legal previamente referido, se profirió el *Decreto 3290 de 2003*, por medio del cual se establecen los requisitos y especificaciones de orden técnico para la presentación de planos y mapas aplicados a la minería. Posteriormente dichas especificaciones fueron recogidas por el Ministerio de Minas y Energía en la *Resolución No. 40600* del 27 de mayo de 2015. Documentos regulatorios que, se precisa, por su carácter eminentemente técnico y por no referir específicamente a la forma en que se debe delimitar el polígono, no serán objeto de análisis profundo en el presente documento.

La importancia que reviste la correcta delimitación del área y, de suyo, su estructuración como elemento esencial en los contratos de concesión minera, queda en evidencia cuando el *Decreto 1073 de 2015* precisa como causal que puede generar el rechazo de la propuesta, la indebida delimitación del área de interés. Al respecto dispone:

Artículo 2.2.5.1.3.4.1.4. Faltas de la propuesta. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 273, las deficiencias en el diligenciamiento de la propuesta podrán referirse a:

[...]

b) No se puede localizar el área o el trayecto pedido. Se configura cuando se presenta error en la descripción del área de interés por omisiones o discrepancias en las coordenadas que describen al polígono, no se cuenta con la base topográfica respectiva, el número de hectáreas es incorrecto o el plano no permite identificar el área de interés. También cuando hay error en el señalamiento del municipio, o el departamento de ubicación del área o trayecto solicitado. (D. 1073/15, Art. 2.2.5.1.3.4.1.4)

En caso de que dicha situación no sea debidamente subsanada por el proponente, de conformidad con los términos previstos en el artículo 274 de la *Ley 685 de 2001*, la propuesta de contrato de concesión podrá ser rechazada por la autoridad minera.

Como se puede observar de las normas previamente transcritas, es claro, frente a la geometría de las áreas, que la misma no tenía un aspecto definido previamente y, por lo tanto, podían presentarse solicitudes delimitadas como polígonos irregulares y, eventualmente, el otorgamiento de títulos mineros con

polígonos irregulares, precisamente en atención a la habilitación legal que permitía que el área solicitada pudiera tener cualquier forma. Esto, como se verá en el siguiente capítulo, tuvo una modificación tangencial en virtud de las nuevas disposiciones legales aplicables a las propuestas de contrato de concesión y, de suyo, constituye el problema central a definir en la parte final del análisis, esto es, el alcance de dichas disposiciones frente a propuestas presentadas, previamente, bajo una geometría irregular.

La presentación de propuestas en polígonos irregulares, la evaluación adelantada por la autoridad minera bajo dichos criterios y el otorgamiento del contrato de concesión con dichas características, generó una serie de inconvenientes que incidían directamente en la correcta y eficiente administración del recurso minero, pues no permitían un aprovechamiento óptimo del mismo. Situación que, tal y como se analizará en el siguiente capítulo, llevó a que se adoptara un sistema que permitiera regularizar y estandarizar el área objeto de una solicitud y, en caso de satisfacerse los requisitos para ello, de un contrato de concesión minera que otorgara los derechos a explorar y explotar un yacimiento minero.

2. El sistema de cuadrícula minera como el nuevo marco legal para la asignación de áreas mineras

Como se dejó suficientemente expuesto en el capítulo primero, las áreas seleccionadas por los proponentes de un contrato de concesión minera no tenían la obligación de ser regular o estandarizada y, en tal sentido, correspondían a figuras geométricas irregulares que, a su vez, previo agotamiento de los requisitos legales para ello, generaban el otorgamiento de contratos de concesión minera en polígonos irregulares.

La mencionada irregularidad en la geometría de los polígonos de las áreas seleccionadas por los proponentes para el eventual desarrollo de un proyecto minero, obedecía, sin lugar a dudas, a la falta de interés que tenía hasta hace unos años el legislador en estandarizar, regular y parametrizar dicha geometría, permitiendo bajo dicho escenario que los interesados pudieran, casi que a su antojo y sin perjuicio de las exclusiones y restricciones legales ya referidas en el anterior capítulo, realizar la selección del área objeto de su propuesta.

Esta situación, debe resaltarse, no se trata de un asunto de menor envergadura, pues bajo la óptica del desarrollo de un proyecto minero exitoso, la correcta delimitación del área minera se erige como un elemento sustancial del mismo. Es acertado, bajo tal escenario, establecer la premisa según la cual puede existir un contrato de concesión minera, pero si el área seleccionada y asignada al mismo no cumple con las características idóneas para su ejecución, no existirá un proyecto minero.

En efecto, el área en un contrato de concesión es, a grandes rasgos, el elemento que define la viabilidad misma del proyecto pues, como se estableció

anteriormente, de la misma dependerá las restricciones del proyecto, los costos adicionales que deba asumir el titular minero para adelantar compensaciones ambientales y sociales, la ubicación de los yacimientos minerales y, de suyo, la posibilidad de extraerlos y beneficiarlos económicamente.

Al margen de no ser el tema del presente trabajo, es preciso establecer, de manera meramente tangencial, que el desarrollo exitoso de un proyecto minero, en atención al interés público inmerso en el mismo, tal y como lo prescribe el artículo 13 del Código de Minas, configura un beneficio que extrapola el simple beneficio económico del particular y trasciende a la esfera pública, ya que genera beneficios tangibles representados, entre otros, en la ejecución de planes de gestión social como mecanismo para generar bienestar en la comunidad ubicada en el área de influencia del proyecto y en el pago de regalías como contraprestación económica derivada de la explotación de los minerales concesionados que, a su vez, por intermedio de las entidades territoriales, se materializa como una fuente de financiación de obras e inversiones que generan beneficio social, económico y cultural para las comunidades. Esto es lo que se conoce como el impacto positivo y material de los proyectos mineros, el cual, valga la redundancia, depende integralmente del área donde se desarrollen dichos proyectos.

Teniendo claro que la selección del área es un asunto de la mayor importancia, es preciso entrar en materia y realizar un acercamiento preciso al sistema de cuadrícula minera como el instrumento establecido por el legislador para estandarizar la selección de áreas y, de suyo, del polígono donde se adelantarán los proyectos mineros. Ello, valga resaltar, como un avance válido que busca, por un lado, solucionar una serie de inconvenientes generados por la misma

irregularidad, entre ellos, lo atinente a la selección indiscriminada de áreas con el único fin de generar especulación sobre las mismas y, por el otro, propender por la correcta administración del recurso minero al evitar la constitución de corredores donde, técnicamente, no es viable adelantar proyectos mineros exitosos, evitar conflictividad entre titulares mineros y aplicar estándares internacionales en materia geográfica y aún, permitir la interoperabilidad de sistemas de gestión de información geográfica y de políticas públicas como el catastro multipropósito.

2.1. El marco legal y la adopción del sistema de cuadrícula minera bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Como se ha visto hasta este momento, eran las previsiones contenidas en la *Ley 685 de 2001* las que regulaban, en su integridad, lo referido al proceso de titulación minera en Colombia. Normativa según la cual el área para explorar y explotar minerales de propiedad estatal, debía estar delimitada por un polígono de cualquier forma y orientación, tal y como se lee en los artículos 64 y 65 de la mencionada codificación. En tal sentido, la geometría del polígono dentro del cual se desarrollaría el proyecto minero era irregular y, por lo tanto, podía tener cualquier forma que a bien tuviera seleccionar el proponente.

Esta situación, esto es, la irregularidad de los polígonos mineros derivada de la inexistencia del sistema de cuadrícula minera, generaba una serie de inconvenientes prácticos que, en suma, repercutían directamente en la adecuada y eficiente administración de los recursos mineros, a saber: i) El trámite y evaluación de las propuestas de contrato de concesión era un proceso complejo, lento y engorroso ya la autoridad minera se veía en la obligación de realizar análisis

cartográficos y geográficos manuales a efectos de definir las superposiciones que presentaban los polígonos seleccionados y, en caso de haber lugar a ello, realizar los recortes correspondientes; ii) Dado que el proceso de análisis era manual, se presentaban superposiciones constantes y continuas pues no se tenía forma de determinar, en tiempo real, si el área seleccionada se encontraba disponible o no. Es decir, las propuestas que se iban radicando no tenían información inmediata sobre la disponibilidad o la afectación previa que pudiera tener el área seleccionada lo cual, a su vez, generaba un efecto edificio, pues sobre una misma área se podían superponer un sinnúmero de propuestas y sólo hasta terminar la evaluación manual e histórica de las radicadas con anterioridad era viable determinar, a veces de manera errónea, cuál era el área que le correspondía; iii) Al no existir un área mínima expresamente considerada en la ley para la selección de polígonos por parte de los proponentes, se generaba la selección de áreas minúsculas que, desde el punto de vista técnico, no son idóneas para el desarrollo de proyecto minero alguno. Así, a pesar de que dichas áreas no son viables desde el punto de vista técnico, al haber sido previamente seleccionadas no se encontraban disponibles para que un tercero, con serias intenciones de adelantar un proyecto en el área, pueda acceder a la misma. Lo anterior implicaba, al menos bajo los postulados que dicta la experiencia sobre el tema, una situación de evidente especulación, pues el tercero debía entrar a negociar el área ya seleccionada para poder ejecutar su proyecto en debida forma. Se generaba entonces, además de una afectación a la administración racional del recurso minero, un incentivo perverso a la selección de áreas, pues su objeto no era la ejecución de un proyecto minero sino llanamente vender la misma al mejor postor, y iv) La irregularidad de los polígonos generaba,

en muchas ocasiones, la existencia de corredores entre áreas de dos propuestas o títulos que, en tal sentido, impedían un aprovechamiento óptimo de los recursos minerales ya que el área de dichos corredores, al ser mínima en cuanto a su extensión y geometría, no permitía la generación y desarrollo de proyectos mineros eficientes. Ello, además, generaba especulación de áreas pues muchas de las personas que solicitaban dichos corredores lo hacían con la única finalidad de buscar retribuciones económicas derivadas del bloqueo del área y no la realización y ejecución de un proyecto minero.

Las problemáticas previamente descritas, a pesar de los innumerables conflictos que generaban para la correcta administración de los recursos mineros, se mantuvieron por un largo periodo de tiempo sin llamar la atención del legislador, pues solo hasta el año 2015, con la expedición de la *Ley 1753* por medio de la cual se expidió el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*, se empezó a tomar cartas en el asunto mediante el establecimiento de un marco normativo para la ejecución de políticas y programas gubernamentales que permitieran, además de solventar una serie de dificultades propias del sector, parametrizar las áreas de los títulos mineros y, con ello, atacar de manera frontal las problemáticas ya descritas en búsqueda de una mejor administración y aprovechamiento óptimo y eficiente del potencial de los yacimientos minerales de propiedad estatal.

Dicha finalidad quedó expresamente consignada en las bases del mencionado plan nacional de desarrollo al disponer sobre el particular que:

De otro lado, la inexequibilidad de la Ley 1382 de 2010, modificando el Código Minero, por parte de la Corte Constitucional generó vacíos jurídicos

que se intentaron solventar con la expedición de decretos cuyo objetivo era dotar de herramientas al Estado para la administración del recurso minero y para regular su relación con los titulares mineros y solicitantes de nuevos títulos; sin embargo, el Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente estos decretos. Es por tal razón, que resultará prioritario la expedición de la normatividad requerida con el propósito de enviar señales inequívocas a los inversionistas privados con reglas de juego claras y estables para su actividad.

Así mismo, se debe seguir fortaleciendo la institucionalidad minera que se creó en el pasado cuatrenio. La autoridad minera en esta segunda etapa debe preocuparse por consolidarse cumpliendo con todas sus obligaciones de manera ágil y eficiente. [...].

Con todo lo anterior, se hace necesario plantear una política clara y contundente, con estrategias efectivas, que den respuesta a cada uno de los retos que enfrenta el sector minero-energético, y que a su vez permitan mantener el nivel de crecimiento requerido para sostener las políticas sociales del Gobierno en un mediano y largo plazo. (L. 1753/2015, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 175)

Se ve entonces, como fue una preocupación clara del legislador adoptar, de manera urgente, políticas públicas y marcos normativos y regulatorios que permitieran conjurar las múltiples problemáticas que se presentan en el sector minero y, de suyo, generar reglas de juego claras para los inversionistas que, a su vez, redundaran en mayor seguridad jurídica, mejor y más eficiente administración del recurso minero, mejor aprovechamiento del potencial minero del país y,

consecuencialmente, en mayores beneficios para el interés general. Sobre este tema, al abordar expresamente lo atinente al desarrollo económico del sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, el mencionado documento precisó:

El sector minero es una importante fuente de recursos para la inversión pública y el desarrollo económico del país. Con el fin de aprovechar esta oportunidad de recursos de manera ordenada, aportando al desarrollo social, en armonía con el medio ambiente y con otras actividades productivas, el Gobierno Nacional incentivará la inversión privada a través del establecimiento de un esquema regulatorio organizado y transparente, y de la dotación de bienes públicos al servicio del sector, desde una visión territorial y ambientalmente responsable.

[...]

De tal manera, se atenderá de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria, con el fin de organizar y ajustar la normatividad minera existente de acuerdo a la realidad del sector. [...]. (L. 1073/2015, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 189)

Es claro que un imperativo del legislador con la expedición de la *Ley 1753 de 2015*, fue el de organizar, ajustar y actualizar la normatividad minera a las realidades propias del sector minero colombiano, entre ellas, como se expuso con anterioridad, la necesidad de otorgar una geometría regular a los polígonos de los títulos mineros para combatir las problemáticas ya descritas que se derivan de la irregularidad contemplada hasta el momento en la normativa vigente.

Sobre este punto en particular, y teniendo en cuenta que la selección de áreas para el desarrollo de proyectos mineros representa un reto que trasciende el

escenario netamente minero y se extrapola al ámbito del ordenamiento territorial como elemento básico del ordenamiento minero, en el entendido que refleja e impacta los asuntos referidos al uso del suelo y del subsuelo en el país, en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo* bajo análisis se dispuso:

Contar con un ordenamiento del territorio claro, integral y actualizado, que permita a su vez el diseño de un ordenamiento minero. Éste brindará seguridad a todas las partes interesadas, al establecer con claridad las normas de uso del suelo y del subsuelo, y clarificará la situación y priorización de todas las actividades productivas afectadas por dicho ordenamiento.

Con el objetivo de armonizar la vocación del suelo, las apuestas productivas regionales y los proyectos minero-energéticos, el Gobierno Nacional primero unificará su visión a nivel nacional y luego trabajará en la planeación de las actividades económicas que se deban desarrollarse en las regiones, buscando la conciliación de intereses con los gobiernos regionales y locales y la construcción de una visión común. [...]

En el caso del sector minero, teniendo en cuenta que la geometría irregular de los títulos mineros ha originado áreas no asignadas entre una y otra concesión y un fenómeno de especulación sobre estas mismas, se evaluará la viabilidad de migración hacia un sistema de grilla o cuadrícula para el mejor aprovechamiento del potencial minero en el territorio nacional. (L. 1073/2015, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pp.197, 198)

Las consideraciones, objetivos y finalidades previamente señaladas, en particular aquellas referidas a la necesidad de generar reglas de juego claras, eficientes, transparentes y parametrizadas en el sector minero, fueron

materializadas por el legislador con la expedición de la *Ley 1753 de 2015*, la cual, a efectos de abordar de manera frontal los fenómenos adversos derivados de la irregularidad de las áreas mineras y que, valga la redundancia, hasta ese entonces no habían sido de interés del legislador, estableció el sistema de cuadrícula minera como el mecanismo para delimitar el área de los contratos de concesión minera, tal y como se desprende del contenido del artículo 21 de la mencionada disposición legal, a saber:

Artículo 21. Clasificación de la Minería. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida.
(L.1753/2015, Art. 21)

Con la expedición de la precitada disposición, nació a la vida jurídica el sistema de cuadrícula minera como la herramienta para la delimitación de los polígonos asociados a un contrato de concesión minera y, concomitantemente, se dotó a la autoridad minera con la potestad legal para su adopción. Se resalta que,

en atención a los términos en que fue estructurada dicha disposición legal, la adopción e implementación del sistema de cuadrícula se estipulaba como un mandato de índole netamente potestativo, es decir, la autoridad minera era libre de decidir, a su buen juicio y con sujeción a sus capacidades, si adoptaba el mismo o no.

Posterior a la expedición de la mencionada norma, el Gobierno Nacional, en el año 2017, por intermedio de la Unidad de Planeación Minero Energética, profirió el *Plan Nacional de Desarrollo Minero con Horizonte a 2025*. Documento en el cual, en atención a la necesidad de solucionar una serie de problemáticas que aquejan al sector minero, se insistió en la adopción de una serie de medidas técnicas, regulatorias y tecnológicas. Al respecto dicho documento dispuso:

La seguridad jurídica es uno de los aspectos de mayor sensibilidad en el sector. Según la Política Minera, “este pilar busca que el Ministerio de Minas y Energía, junto con sus entidades adscritas, aporte para la construcción de un ordenamiento jurídico estable, al igual que plantee estrategias que permitan en el tiempo el incremento de la inversión extranjera en el sector minero, así como la tranquilidad para el inversionista, con el propósito de generar mayor riqueza en el territorio nacional”. (Unidad de Planeación Minero Energética. 2017, *Plan Nacional de Desarrollo Minero con Horizonte a 2025*, p. 57)

Si bien en el mencionado documento no se hace mención expresa al sistema de cuadrícula minera, lo cual se echa de menos, sí abordó uno de los temas directamente relacionados con la adopción e implementación del sistema de cuadrícula minera, esto es, la necesidad de establecer reglas claras con relación al

ordenamiento minero de cara al ordenamiento territorial. Conviene recordar que definir reglas claras frente a las áreas en las cuales se contempla desarrollar proyectos mineros incide, sin lugar a dudas, en el adecuado ordenamiento territorial de las zonas de influencia de los mismos, básicamente, por cuanto permitirá establecer, a ciencia cierta, cuáles áreas son hábiles para el desarrollo de actividades mineras y cuáles no. Sobre este punto precisó:

Resulta necesario seguir fortaleciendo los niveles de coordinación entre la autoridad minera y las autoridades ambientales, en especial en lo relativo a temas de ordenamiento territorial y en la definición de determinantes ambientales, así como en lo atinente al proceso minero en temas como: i) la declaratoria y delimitación oportuna y “adecuada” de áreas excluidas o restringidas para la minería y el soporte técnico-científico para el efecto [...]

La ausencia de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, así como la precariedad de las instancias de coordinación intersectorial conlleva a que la aplicación de las disposiciones relativas a áreas excluidas y restringidas para la actividad minera – tanto en los POMCA como en los POT, PBOT y EOT – presente problemas asociados con divergencias en cuanto a la responsabilidad de la declaratoria; a la delimitación y administración de áreas protegidas regionales y municipales; respecto a definiciones incompletas de las “áreas ambientales estratégicas”; a la falta de definición y disposiciones para la determinación, delimitación y declaratoria de áreas de “restricción”, así como a la falta de definición de las implicaciones específicas de la restricción en relación con la posibilidad, limitaciones y condiciones de

la actividad minera en esas mismas áreas; y la falta de información completa y a la escala adecuada para la delimitación física de estas áreas.

Lo anterior, además de construir una dificultad o impedimento para la aplicación de las normas de protección, desconoce y, por consiguiente, deja huérfanas de disposiciones para la armonización minería-ordenamiento territorial a la mayor parte del territorio que no corresponde a áreas de exclusión o restricción, pero en las cuales la minería puede tener impactos socio-ecológicos que deben ser igualmente reconocidos, los cuales pueden y deben ser gestionados desde el ordenamiento territorial. (Unidad de Planeación Minero Energética. 2017, Plan Nacional de Desarrollo Minero con Horizonte a 2025, p. 59, 60)

Como se observa de las citas previamente referidas y, tal como se expuso previamente en el presente trabajo, lo referido a la selección y delimitación de áreas en las cuales se planea adelantar un proyecto minero reviste una importancia cardinal para su materialización, pues, en suma, de ello dependerá si el mismo es viable o no en atención a las restricciones o exclusiones que pueda presentar el área seleccionada. En tal virtud, y dado que es innegable que se trata de un asunto de especial trascendencia para el desarrollo mismo del sector minero, la autoridad minera nacional, esto es, la Agencia Nacional de Minería, a pesar de que el mandato contenido en el artículo 21 de la *Ley 1753 de 2015* era meramente potestativo, decidió, con buen criterio, adelantar las actuaciones administrativas y reglamentarias necesarias para adoptar el sistema de cuadrícula minera como el mecanismo para la selección y delimitación de los polígonos que son objeto de

propuestas de contratos de concesión y, eventualmente, de un contrato de concesión minera.

A este efecto, la mencionada autoridad, el 18 de septiembre de 2018, expidió la Resolución 504, por medio de la cual decidió adoptar el sistema de cuadrícula minera y otra serie de determinaciones tendientes a realizar los ajustes tecnológicos en los sistemas de información vigentes hasta ese momento, en particular en el Catastro Minero Colombiano, como insumo necesario e indispensable para poner en operación el sistema de cuadrícula minera. Al respecto, en la parte considerativa del mencionado acto administrativo se dispuso:

Que conforme a lo anterior, la Agencia Nacional de Minería ha venido efectuando la revisión del estado actual de la organización, administración y preservación de los expedientes mineros, la información consignada en el Catastro Minero Colombiano – CMC y en el Registro Minero Nacional – RMN y los sistemas de información existentes, con el propósito de establecer las oportunidades de mejora de la entidad, tendientes a lograr una mayor eficiencia, eficacia, modernización y transparencia de la gestión minera.

Que con el fin de modernizar los procesos mineros de la Agencia, se formuló el Proyecto de Gestión Minera Digital, el cual está enfocado a la optimización, automatización, gestión y control de los procesos misionales, a partir de la depuración de las bases de datos geográfica y alfanumérica existentes, la organización y digitalización de los expedientes mineros análogos, la implementación del Software de Gestión Documental y la implementación del Nuevo Sistema Integral de Gestión Minera, todo esto con el fin de garantizar y ofrecer un servicio transparente, público y moderno al

sector minero, facilitando la gestión de las solicitudes mineras, las actuaciones administrativas, el otorgamiento y la fiscalización de títulos mineros.

Que el equipo técnico del Proyecto Gestión Minera Digital, a partir del análisis y pruebas realizadas, elaboró documento técnico “Especificación técnicas sobre la adopción del sistema de referencia y la cuadrícula minera en la ANM”, el cual forma parte integral de la presente resolución y contiene los argumentos técnicos que soportan las disposiciones en materia de información geográfica de que trata el presente Acto Administrativo.

[...]

Que a partir de la implementación del nuevo Sistema Integral de Gestión Minera, surge para la ANM la necesidad de definir, adoptar e implementar disposiciones en relación con el sistema de cuadrícula, la política de información y la estandarización de información geográfica, en concordancia con estándares internacionales y políticas actuales del Gobierno Nacional.

[...]

Que el sistema del Catastro Minero Colombiano (CMC) actualmente funciona mediante la red geodésica Datum Bogotá, la cual es una versión que no corresponde a la utilizada por el IGAC para el manejo de la información geográfica, y el soporte tecnológico con el que cuenta el CMC no permite la actualización de dicho sistema, razón por la cual se requiere adoptar un sistema de coordenadas y de cuadrícula acordes con las

necesidades tecnológicas actuales, y así contrarrestar factor de riesgo para el desempeño institucional, que se deriva del aplicativo CMC.

[...]

Que con fundamento en lo expuesto, la presente resolución establece los lineamientos y definiciones esenciales para acoger dentro de su gestión institucional: la referencia espacial, la cuadrícula minera, la política de información y la estandarización de información geográfica, de acuerdo con las políticas actuales del Gobierno Nacional en dichas materias, las cuáles serán implementadas en los sistemas de información que adopte la Agencia.

(R. 504/2018, pp. 2 - 4)

De conformidad con las consideraciones previamente citadas, es claro que, de manera previa a la puesta en marcha del sistema de cuadrícula minera, la autoridad minera nacional debía adelantar una actualización integral de sus sistemas de información, pues los vigentes hasta el momento, no contaban con la capacidad tecnológica necesaria para soportar y ejecutar el sistema de cuadrícula. En tal sentido, se hizo necesario para la institucionalidad minera colombiana implementar el nuevo Sistema Integral de Gestión Minera, al cual nos referiremos con un poco más de detalle con posterioridad.

Dicha actualización, necesaria de tiempo atrás como se ha expuesto reiteradamente, encontró soporte técnico en el *Documento Técnico para la Actualización del Sistema de Referencia y la Adopción de la Cuadrícula Minera en la ANM*, expedido en el mes de abril de 2018 y que hace parte de la *Resolución 504 de 2018*, como se expuso en su parte considerativa. El mencionado documento contiene, a grandes rasgos, los argumentos técnicos que soportan la adopción del

sistema de cuadrícula minera y, de suyo, la actualización ya referida. Al respecto, se precisa en su contenido:

De acuerdo con la experiencia internacional incluida en la publicación del Banco Mundial sobre Catastro Minero (2009), se considera una buena práctica utilizar una malla o grilla regular predefinida y estandarizada con el fin de otorgar los derechos mineros sobre un área determinada. Esta grilla está formada por polígonos cuadrangulares de dimensiones constantes denominados unidades catastrales o (UC) que es la unidad mínima, indivisible y referida a un sistema de coordenadas que le da una posición fija, la cual, interpretando los conceptos de Daniel Terrón Santos (2007) sobre la actualización de la Ley de minas de España, facilita la recolección y la clasificación de la situación y la localización de las explotaciones mineras y las áreas libres y de igual forma puede contribuir a la desaparición de los errores de medición y de las superposiciones, así como a normalizar la forma de los perímetros de los títulos mineros.

[...]

En cuanto a la forma en que en la actualidad se solicitan y conceden los títulos mineros, es necesario establecer una herramienta técnica (cuadrícula minera) que pueda subsanar, de forma eficiente, las dificultades técnicas y administrativas que se presentan debido a la superposición de títulos o de bloqueos de áreas libres y que pueda resolver las solicitudes de los diferentes usuarios.

[...]

Con base en las consideraciones realizadas en este acápite, el parámetro técnico establecido para el tamaño de la Cuadrícula Minera debe ser de 3,6" x 3,6" (tres coma seis segundos por tres coma seis segundos) que equivalen aproximadamente a lados de 111,2 m x 111,2 m y un área aproximada de 1,25 ha, tamaño que es manejable técnicamente y es adecuado de acuerdo con las dimensiones de títulos mineros y solicitudes.

(R. 504/2018, *Documento Técnico para la Actualización del Sistema de Referencia y la Adopción de la Cuadrícula Minera en la ANM*, pp. 24, 29, 36)

Luego de una serie de consideraciones adicionales, en su mayoría de índole eminentemente técnico que, en tal sentido, escapan del alcance del presente trabajo, el documento en cita concluye, principalmente, con relación a la adopción del sistema de cuadrícula minera y a la actualización del sistema de información geográfica que: i) Minimiza los errores de ubicación y de identificación de los títulos mineros; ii) El tamaño establecido para la cuadrícula minera responde, no solo a las dimensiones de los títulos mineros y de las propuestas, sino también a variables sociales y económicas como lo son la generación de empleo y a la capacidad financiera de los proponentes de cara a un eventual proyecto minero en una determinada extensión de terreno y, iii) La adopción e implementación del sistema de cuadrícula minera permite, como se ha expuesto ya en anterior oportunidad, generar reglas de juego claras y transparentes en el proceso de selección y delimitación de las áreas objeto de interés para el desarrollo de un proyecto minero, lo cual, a su vez, redundará en una mayor seguridad jurídica para el sector y, consecuentemente, en mayor inversión privada para la generación de riqueza dentro del territorio nacional.

Fue entonces, como producto de todas las consideraciones jurídicas, técnicas, económicas y de conveniencia ya mencionadas que la *Resolución 504 de 2018*, en su parte resolutive, entre otras determinaciones, dispuso:

Artículo 1°. Referencia espacial. La información geoespacial de la ANM tendrá como referencia la red geodésica nacional vigente mediante coordenadas geográficas.

Parágrafo 1°. La actualización de la referencia espacial de la ANM se realizará de conformidad con las disposiciones que sobre la materia emita la autoridad nacional correspondiente y entrará en operación junto con la herramienta informática Sistema Integral de Gestión Minera o el que haga sus veces.

[...]

Artículo 3°. Cuadrícula minera. Se adopta como cuadrícula minera la conformada por un conjunto continuo de celdas de tres coma seis por tres coma seis segundos de arco (3,6" x 3,6") referidas a la red geodésica nacional vigente.

La cuadrícula minera entrará en operación junto con la herramienta informática Sistema Integral de Gestión Minera o el que haga sus veces.

Parágrafo. De conformidad con el parágrafo del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación de la cuadrícula minera, podrán adaptarse a ésta en caso de que el beneficiario así lo decida, de acuerdo con la metodología que la ANM defina para el efecto.

Artículo 4º. Trámites de solicitudes. Las solicitudes y propuestas presentadas con anterioridad y los contratos de concesión generados a partir de la puesta en operación del Sistema Integral de Gestión Minera estarán conformados espacialmente por celdas completas y colindantes por un lado de la cuadrícula minera. (R. 504/2018, pp. 4, 5)

De conformidad con lo anterior, es claro que a partir de la expedición de la mencionada resolución se materializó, dentro de la institucionalidad minera, el sistema de cuadrícula minera como la nueva herramienta para la selección y delimitación de las áreas de los títulos mineros.

Con el propósito de concluir este primer acercamiento al mencionado sistema y exponer, de manera muy concreta, unas consideraciones conceptuales y legales sobre el mismo, conviene hacer las siguientes precisiones:

- Con la expedición de la *Resolución 504 de 2018*, la autoridad minera nacional decidió adoptar el sistema de cuadrícula minera en los términos previstos en la *Ley 1753 de 2015*.
- Dicha determinación responde, básicamente, a la necesidad de adoptar medidas legales, reglamentarias y tecnológicas que permitieran conjurar las diferentes problemáticas causadas por la irregularidad de los polígonos mineros. Esto es, entre otras, la selección de áreas con fines especulativos, la presencia de corredores mineros, la imprecisión cartográfica, la existencia de superposiciones entre solicitudes y la inadecuada administración y aprovechamiento del potencial minero.

- Teniendo en cuenta la realidad económica, social y ambiental de los proyectos mineros del país se determinó que el tamaño de la cuadrícula minera es de 3,6" x 3,6" lo cual implica, como se expuso en el documento soporte de la mencionada resolución, que cada cuadrícula tiene una extensión aproximada de 1.24 hectáreas.
- Teniendo en cuenta que los sistemas tecnológicos y de información con que contaba la institucionalidad minera no tenían la posibilidad de soportar el sistema de cuadrícula minera, era preciso que, previo a su puesta en marcha, se adoptara el nuevo Sistema Integral de Gestión Minera como la plataforma idónea para ejecutar la política de estandarización determinando a la cuadrícula como unidad catastral y el mecanismo para la delimitación de las propuestas de contrato de concesión y, de suyo, de los títulos mineros. Por lo tanto, la cuadrícula minera solo entraría en operación cuando lo hiciera dicho sistema.
- Desde la expedición de la mencionada resolución se dejó delimitado el ámbito de aplicación del sistema de cuadrícula minera, precisando, de manera clara, que el mismo, una vez se pusiera en operación el Sistema Integrado de Gestión Minera, sería aplicable a las propuestas presentadas con anterioridad. Esta consideración, valga la pena resaltar, es de suma importancia para resolver el problema jurídico que se abordará en el siguiente capítulo.

2.2. El marco legal y la adopción del sistema de cuadrícula minera bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Es indudable que la adopción inicial y temprana, por así llamarla, del sistema de cuadrícula minera por parte de la autoridad minera nacional, despertó en el legislador el interés de continuar desarrollando y perfeccionando la mencionada figura a efectos de concretar su implementación y, de suyo, materializar los beneficios de su concepción en el sector minero.

Conviene recordar que bajo el marco de la *Ley 1753 de 2015*, la adopción de la cuadrícula minera para delimitar el área de las propuestas de contrato de concesión y títulos mineros se reducía a un asunto meramente potestativo de la autoridad minera. Potestad que decidió ejecutar con la expedición de la ya referida *Resolución 504 de 2018*.

Al margen de ello, como se expondrá en la presente sección, se tiene que, como producto de la evolución normativa sobre la materia, el sistema de cuadrícula minera, su implementación y ejecución se convirtió en un asunto de índole impositivo para la autoridad minera y, de suyo, para los particulares. En tal sentido, su adopción dejó de ser una mera potestad para convertirse en una obligación legal exigible a sus destinatarios.

Esta nueva realidad jurídica bajo la cual el establecimiento del sistema de cuadrícula responde a un mandato impositivo, podría afirmarse, obedece a la importancia que tiene para el sector minero el establecimiento de un sistema parametrizado, transparente, eficiente y moderno que diera solución a los problemas que por décadas se habían perpetuado, entre otras razones, en virtud

de la irregularidad de los polígonos mineros. La realidad del sector minero y sus deficiencias, obligaron al Estado a tomar cartas en el asunto.

Sobre esta cuestión, en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* se dispuso:

Cuando un país dispone de recursos naturales, es fundamental que las rentas y la productividad generadas por estos recursos se reinviertan en la creación de bienestar para la sociedad. En Colombia, los beneficios generados a partir del desarrollo de proyectos minero-energéticos podrán seguir apoyando la financiación de la solución a grandes necesidades [...], en las regiones y para el país en general.

Para ello, se dinamizará el sector minero-energético, con la creación de las condiciones que potencien la producción actual de recursos e impulsen el aumento de la exploración, con rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales, con el fin de lograr mayores niveles de producción y beneficios (rentas, empleos, inversiones), sobre la base de una actividad responsable ambientalmente, incluyente, competitiva y generadora de recursos, que apoyen la transformación de necesidades en iniciativas de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a escalas local y nacional.

En este propósito, el Gobierno implementará estrategias y mecanismos que mejoren la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno desde el nivel central hasta las regiones productoras, así como entre las instituciones públicas de competencia minero-energética, ambiental y social a nivel nacional y el desarrollo de una actividad con altos estándares

técnicos y socioambientales por parte de los operadores, con miras a concretar oportunidades para el desarrollo territorial. Al tiempo, mejorará las condiciones que inciden en el desempeño competitivo del sector minero-energético, al ajustar el marco regulatorio e institucional para una gestión ágil, oportuna y coordinada, que promueva operaciones legales, formales, productivas y responsable. (L. 1955/2019, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, p. 698)

En este punto, conviene recordar que existe una directa relación entre el ordenamiento minero y el ordenamiento territorial y que, en atención a esa dependencia mutua, es indispensable establecer reglas claras, objetivas y verificables que permitan, tanto a entidades estatales como a particulares, tomar decisiones informadas en relación con el uso del suelo y del subsuelo, como en efecto lo es, la atinente a la delimitación geométrica, bajo un parámetro definido, de las áreas en las cuales se puede o no adelantar proyectos mineros. En dicho escenario, juega un papel fundamental el sistema de cuadrícula minera pues, por intermedio del nuevo Sistema Integral de Gestión Minera, permitirá tener, de forma previa a la aplicación de solicitudes mineras, certeza objetiva respecto de las áreas disponibles, restringidas o excluidas para adelantar actividades mineras, asunto que, se insiste, es de especialísima importancia para un adecuado ordenamiento territorial de las regiones.

En virtud de lo anterior, y a pesar de que extrañamente en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* no se hizo mención adicional expresa al sistema de cuadrícula minera, si se abordaron aspectos generales que sirvieron de soporte para implementar el Sistema Integral de Gestión Minera y, de suyo, poner en

operación la cuadrícula minera como la nueva regla geográfica para la asignación de títulos mineros. A saber:

Para asegurar que la industria minero-energética contribuya al desarrollo de territorios sostenibles y del país en general, resulta fundamental contar con un marco normativo e instituciones que promuevan el desarrollo competitivo de la industria minero-energética, por medio del aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Para este fin, se requiere adelantar acciones que aseguren agilidad y oportunidad en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales, nacionales y regionales. Se buscará la coherencia administrativa entre los diferentes niveles del Estado, así como en acciones de fomento, emprendimiento y un mejor conocimiento del potencial minero-energético del país.

a) Marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados

Ante los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero-energética, el Gobierno nacional desarrollará un marco legal claro y estable, que abordará los siguientes retos: (1) ajustar las normas aplicables a normas de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen y cesión de derechos, así como la liberación de áreas, integración de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas [...] (L. 1955/2019, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pp. 705, 706)

En tal sentido, a efectos de atender la necesidad de desarrollar un marco legal claro y estable, la *Ley 1955 de 2019*, en su articulado, se encargó de desarrollar, precisar y concretar a la cuadrícula minera como la medida geométrica

bajo la cual se deben seleccionar y asignar las áreas de las propuestas de contrato de concesión, demás solicitudes mineras y, obviamente, de los títulos mineros, a saber:

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. (L. 1955/2019, Art. 24)

De la precitada disposición, es importante extraer algunos aspectos estructurales relacionados con la implementación y aplicación del sistema de cuadrícula minera, a saber:

- Se otorgó a la autoridad minera nacional, esto es, a la Agencia Nacional de Minería, la facultad de definir los lineamientos y

disposiciones necesarias para implementar el sistema de cuadrícula. Conviene aclarar que la facultad otorgada por la mencionada disposición legal, debe entenderse como una complementaria a la ya otorgada previamente por la *Ley 1753 de 2015*, con relación a la adopción del sistema de cuadrícula minera.

- Establece una regla general, impositiva y expresa según la cual, una vez se haya implementado el sistema de cuadrícula minera, todas las solicitudes y propuestas de contrato de concesión, incluyendo aquellas que para ese momento se encuentren en trámite, se deben presentar, delimitar y evaluar bajo los criterios derivados del mencionado sistema.
- No es posible, bajo el sistema de cuadrícula minera, que se presenten superposición de solicitudes o propuestas en una misma celda. Es decir, una celda disponible, solamente podrá ser seleccionada por un único proponente o solicitante. Básicamente, por aquel que, en aplicación del principio de primero en el tiempo primero en el derecho, contenido en el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, haga primero la selección de la cuadrícula. Ello, sin perjuicio de lo atinente a las concesiones concurrentes.
- La celda es la unidad de medida o unidad catastral definida por la Agencia Nacional de Minería para la delimitación de las áreas mineras, esto es de las solicitudes mineras, propuestas de contrato de concesión y contratos de concesión.

- Se salvaguardan los derechos adquiridos de los titulares mineros ya que los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula minera migrarán al mismo respetando las condiciones y el polígono en que fueron otorgados, es decir, se mantiene la irregularidad del área de dichos contratos.

Así, con fundamento en la disposición legal previamente referida, a efectos de iniciar el proceso de materialización, puesta en marcha e instrumentalización del sistema de cuadrícula minera, la Agencia Nacional de Minería profirió la *Resolución 505 del 02 de agosto de 2019*, mediante la cual se fijan los lineamientos para la migración de los títulos mineros y demás capas cartográficas al sistema de cuadrícula minera, se establece la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes en el mencionado sistema y se implementa un periodo de transición para poner en producción el Sistema Integrado de Gestión Minera como la plataforma que, como se precisó anteriormente, es indispensable para la puesta en operación del sistema de cuadrícula minera. Sobre estos aspectos, dicho acto administrativo, en su parte considerativa, dispuso, entre otras consideraciones:

Que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se dispuso que la geometría irregular de los títulos mineros ha originado áreas no asignadas entre una y otra concesión y consecuentemente un fenómeno de especulación sobre las mismas, situación que lleva a evaluar la necesidad de migrar hacia un sistema de grilla o cuadrícula para el mejor aprovechamiento del potencial minero en el territorio nacional. Lo cual, a su vez, se traduce en una mayor seguridad jurídica y en una mejor administración y gestión del recurso minero por parte de la autoridad minera nacional.

Que como consecuencia de lo anterior, la Ley 1753 de 2015 estableció disposiciones complementarias a la legislación minera vigente, facultando 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 será única y continua.

[...]

Que en igual sentido el artículo 24 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, establece 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, con excepción de las concesiones concurrentes.

[...]

Que la norma antes referida dispone que respecto a los títulos mineros ya otorgados estos migrarán al sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las que fueron otorgadas, atendiendo a la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera.

Que de acuerdo con lo expuesto, se hace necesario realizar la evaluación de las propuestas de contrato de concesión y demás solicitudes mineras en el sistema de cuadrícula definido por la autoridad minera; esto es, la Agencia Nacional de Minería, para lo cual, se establecerá un periodo de transición que permita a la autoridad preparar todas las herramientas y contar con la capacidad institucional suficiente para emprender una migración de

datos certera, a partir de la definición del área libre en cuadrícula de las diferentes capas geográficas, respetando el derecho de prelación de que trata el Art. 16 de la Ley 685 de 2001, principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”,

Que de recibirse propuestas de contrato de concesión en polígonos irregulares se generaría un reproceso injustificado, ya que en cualquier caso las propuestas tendrían que ser transformadas a la cuadrícula minera. Razón por la cual, bajo los principios orientadores de la administración pública, tales como la igualdad, eficacia, eficiencia, planeación y celeridad se hace necesaria la suspensión de la recepción de propuestas de contrato de concesión minera, desde la implementación del periodo de transición, y hasta tanto entre en operación el Sistema Integral de Gestión Minera.

Que con lo anterior, se busca lograr una adecuada implementación del sistema de cuadrícula minera y de este modo garantizar que a la entrada en producción del Sistema Integral de Gestión Minera todos los datos se encuentren ajustados a la cuadrícula, de forma tal que las nuevas solicitudes que se radiquen con la entrada en producción del Sistema Integral de Gestión Minera no generen incompatibilidad con propuestas anteriores, respecto a la definición de área libre. La implementación al sistema de cuadrícula se llevará a cabo de acuerdo con las normas de información geoespacial vigentes, para lo cual se hace necesario fijar los lineamientos correspondientes que regirán dicha transformación, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1955 de 2019.

[...]

Que en virtud de lo anterior, en sesión del día 30 de mayo de 2019 el mencionado Comité Directivo aprobó los lineamientos (reglas de negocio) a aplicar para la operación en el sistema de cuadrícula de las diferentes capas geográficas durante el periodo de transición y a partir de la entrada en producción del Sistema Integral de Gestión Minera. (R. 505/2019, pp. 2 - 4)

De las consideraciones previamente traídas a colación, es importante resaltar que la motivación misma de establecer el sistema de cuadrícula minera como el sistema mediante el cual, en lo subsiguiente, se deben delimitar las áreas de los títulos y de las propuestas de contrato de concesión, es la de generar una mejor administración y gestión de los recursos minerales de propiedad estatal y, de suyo, al fijar reglas de juego claras y estandarizadas, brindar seguridad jurídica al sector.

De conformidad con las consideraciones que se tuvieron en cuenta para motivar la *Resolución 505 de 2019*, en la parte resolutive de la misma se dispuso:

ARTÍCULO 1º. Adoptar los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula, los cuales se encuentran contenidos en el documento técnico denominado “Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula”, que hace parte integral de la presente resolución.

ARTÍCULO 2º. Área mínima. Defínase como área mínima para otorgar un título minero la correspondiente a una celda de la cuadrícula minera de que trata la Resolución 504 de 2018 o la que la modifique, aclare o sustituya.

ARTÍCULO 3°. Transición. Dar inicio al periodo de transición desde la entrada en vigencia del presente acto administrativo y hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2019. Durante este periodo, se realizará la transformación y evaluación de las propuestas de contratos de concesión y solicitudes mineras que se encuentren en trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la presente resolución.

Parágrafo primero. La delimitación del área de las propuestas de contrato de concesión y solicitudes mineras en trámite se establecerá y evaluará con base en la cuadrícula minera de que trata la Resolución 504 de 2018 o la que la modifique, aclare o sustituya.

Parágrafo segundo. Durante el periodo de transición, se suspenderá la radicación de nuevas propuestas de contrato de concesión y solicitudes mineras, a excepción de las Autorizaciones Temporales, las cuales serán recibidas y evaluadas por la autoridad minera aplicando la cuadrícula minera.

[...]

ARTÍCULO 4°. Operación en el Sistema de Cuadrícula. Las coberturas geográficas incorporadas en el Catastro Minero Colombiano operarán en el sistema de cuadrícula minera de conformidad con la metodología y los lineamientos adoptados mediante el presente acto administrativo. (R. 505/2019, pp. 4,5)

Así, con la expedición de la resolución en comento, se materializa, al menos desde el punto de vista legal, el sistema de cuadrícula minera como la nueva realidad geográfica de la administración de las áreas para el desarrollo de la

actividad minera en Colombia. Al respecto, se considera importante extraer algunas consideraciones puntuales para generar mayor claridad en el análisis, a saber:

- Se adoptaron las reglas de negocio, entendidas estas como los lineamientos que deberá tener en cuenta la autoridad minera para migrar los títulos mineros otorgados y evaluar las diferentes propuestas y solicitudes mineras con base en el sistema de cuadrícula minera. El establecimiento de dichos lineamientos y su parametrización tiene por efecto dotar de transparencia y seguridad jurídica el proceso administrativo a cargo de la autoridad minera pues brinda unas reglas de juego claras para todos los interesados.
- El área mínima que debe tener un título minero es el correspondiente a una cuadrícula minera. Las propuestas con área inferior no podrán ser tramitadas. Esto, como se precisó anteriormente, tiene como propósito reducir fenómenos de especulación respecto de áreas que son seleccionadas con un propósito distinto al de adelantar un proyecto minero.
- Se da inicio al periodo de transición establecido para transformar y evaluar, de conformidad con el sistema de cuadrícula minera, las propuestas de contrato de concesión en trámite. Se resalta que, durante dicho periodo, se suspendió la radicación de nuevas propuestas de contrato de concesión.
- Todas las capas geográficas que se encontraban en el Catastro Minero Colombiano operarán bajo el sistema de cuadrícula minera. En

tal sentido, las superposiciones que puedan afectar una determinada área, sean exclusiones o restricciones, deberán analizarse y evaluarse bajo la lógica del sistema de cuadrícula.

Es importante resaltar que con la expedición de la *Resolución 505 de 2019* se adoptó un documento técnico que contiene los lineamientos que se deberán tener en cuenta para evaluar los trámites y solicitudes mineras en el sistema de cuadrícula minera. Dicho documento contiene lo que se ha denominado comúnmente como las reglas de negocio que, debe señalarse, deberán tener en cuenta, tanto particulares como la autoridad minera, para radicar, adelantar, evaluar y decidir los trámites y solicitudes mineras a su cargo. En dicho documento se dispone:

El Sistema de Cuadrícula, tal como se enuncia en la Ley mencionada, supone definir las reglas de negocio de la ANM para que se vean reflejadas en el comportamiento de las unidades de medida establecidas en la normativa. Estas reglas condensan, en lineamientos claros y sencillos, los múltiples factores que se deben tener en cuenta al momento de solicitar, evaluar y otorgar contratos de concesión minera, autorizaciones temporales, legalizaciones, áreas de reserva especial y zonas mineras, brindando criterios unificados, estandarizando los procesos y generando tanto transparencia por parte de la Agencia como confianza por parte de los usuarios.

Este documento tiene como finalidad establecer las reglas de negocio aplicables a la cuadrícula basándose principalmente en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) específicamente en el artículo 34, el cual estipula las áreas

excluíbles de la minería y el artículo 35, el cual define las áreas restringidas de la minería. De otro lado, tiene como punto de partida unos principios orientadores que guían el desarrollo de los análisis realizados a los cruces de la información geoespacial que se presentan actualmente en el CMC, insumo generado por la Gerencia de Catastro de la ANM, para entender los tipos de sobreposiciones que deberán regularse a través del Sistema de Cuadrícula y establecer los comportamientos de las celdas o unidades de medida, con base en la definición de que trata la resolución 504 de septiembre de 2018 y el documento técnico que hace parte integral de esta norma; también se incluye el trabajo realizado entre el proyecto SIGM y las áreas técnicas de las vicepresidencias de la Agencia, cuyo resultado fue la definición de las capas geográficas de carácter excluible, restringida e informativa. (R. 505/2019, Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula, p. 7)

Como se anticipó, el documento técnico acogido en la mencionada resolución tiene por objeto, entre otros, el de suministrar reglas claras y dotar de seguridad jurídica las relaciones entre los particulares y la autoridad minera. A este efecto, se incluyen, expresamente, cuáles serán aquellos principios orientadores que se deberán tener en cuenta al momento de aplicar las reglas del sistema de cuadrícula minera y que tienen por finalidad “establecer los lineamientos generales para definir las reglas de negocio específicas las cuales deberán respetar estos principios y adaptarlos a la situación presentada.” (R. 505/2019, Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a partir del Sistema de Cuadrícula

Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula, p. 8).

Dentro de los principios orientadores, de cara a lo analizado en el presente documento, se resaltan aquellos de índole jurídica, a saber:

- Se precisa como principio básico que, al momento de estructurar y aplicar las reglas de negocio, se deberán respetar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de los titulares mineros.
- Se dispone que, a efectos de estructurar una confianza legítima frente a los particulares, las autoridades públicas que tengan algún nivel de participación en la implementación y aplicación del sistema de cuadrícula minera, deberán observar un comportamiento uniforme y estable a efectos de evitar escenarios contradictorios.
- Se contempla lo atinente a las meras expectativas como aquellas situaciones jurídicas que no son consolidadas y que, de cara a la aplicación del sistema de cuadrícula minera, reviste especial importancia pues permite determinar los sujetos pasivos de su implementación.
- Se constituye como principio fundamental del sistema de cuadrícula minera el definido en la legislación minera como aquel de primero en el tiempo primero en el derecho. Esto se traduce, básicamente, en que aquel que seleccione una cuadrícula, bloquea la misma impidiendo que otra persona pueda solicitarla, de forma tal que, en caso de

cumplir los requisitos legales establecidos para ello, obtenga un título minero.

Aunado a lo anterior, dicho documento expone también cuales son aquellas capas que se cargarán en el sistema geográfico y que, en tal sentido, deberán ser tenidas en cuenta para la toma de decisiones, dependiendo de la naturaleza de las mismas, esto es, si se trata de una capa informativa, restrictiva o de exclusión, definiendo de esta manera el estado de la celda, esto es disponible, restringida o excluida (no disponible) Esta característica del sistema de cuadrícula minera, como se ha manifestado atrás, es de suma importancia para la finalidad misma de la modificación en la forma en que se asignan las áreas mineras pues permite a los particulares y a las entidades públicas, en tiempo real, tener información clara, completa y actualizada respecto de las afectaciones que puede tener una determinada área para el desarrollo de un proyecto minero. En efecto, en el listado contenido en el documento técnico se especifica el nombre del sistema que genera la información, la descripción de la capa y la fuente u origen de la información.

Ahora bien, a efectos de realizar un acercamiento más detallado a las reglas de negocio y a la forma en que entran a jugar las diferentes capas respecto de una determinada área, es preciso hacer referencia, al menos de manera sucinta, a las reglas contenidas en el documento técnico. En todo caso, conviene precisar que las reglas de negocio, en suma, corresponden básicamente a una serie de combinaciones entre las diferentes capas contenidas en el sistema geográfico, esto es, informativas, restrictivas y excluibles que determinan el estado de la celda minera. Al respecto, dicho documento dispone:

Una vez clasificadas las coberturas por tipo se definieron, de forma general, las siguientes reglas de comportamiento para las celdas:

- 1) La celda es excluible. Cuando las dos capas que se cruzan son excluibles.
- 2) La celda es restringida. Cuando las dos capas que se cruzan son restringidas.
- 3) Prima cobertura 1- Excluible. Cuando la cobertura 1 es excluible y la cobertura 2 es de restringida o informativa.
- 4) Prima cobertura 2- Excluible. Cuando la cobertura 2 es excluible y la cobertura 1 es de restringida o informativa.
- 5) Prima cobertura 1- Restringida. Cuando la cobertura 1 es restringida y la cobertura 2 es informativa.
- 6) Prima cobertura 2- Restringida. Cuando la cobertura 2 es restringida y la cobertura 1 es informativa.
- 7) Área libre. Cuando las dos capas que se cruzan son informativas. (R. 505/2019, Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula, p. 31)

De conformidad con las reglas de negocio previamente referidas, es claro que las capas excluibles priman sobre las demás y, en tal sentido, cuando exista superposición con las mismas, no será posible seleccionar la celda correspondiente, pues se encontrará bloqueada, esto es en estado no disponible. Es preciso aclarar que dentro de este tipo de capas no se hace referencia únicamente a aquellas áreas excluibles de la minería en los términos del artículo 34 de la *Ley 685 de 2001*, sino que, de manera genérica, se incluyen dentro de la misma todas aquellas

circunstancias fácticas y jurídicas que, por virtud legal, impiden la libre selección de la celda correspondiente, por ejemplo, cuando la misma se encuentra ocupada por un título minero, por una propuesta de contrato de concesión, por un área estratégica minera o por una autorización temporal, entre otros escenarios, caso en el cual, en atención a las reglas de negocio y a los principios orientadores del sistema, la celda, por estar dentro de una capa excluible, no estará disponible para ser seleccionada.

En atención a las reglas de negocio previamente referidas, y como resultado de una serie de combinaciones entre las diferentes capas existentes, tal como se dispone en el documento técnico acogido por la *Resolución 505 de 2019*, se pueden inferir, de manera general, las siguientes consideraciones respecto del sistema de cuadrícula minera:

- En aplicación del principio de garantía de los derechos adquiridos, se dispone, como regla básica del nuevo sistema de cuadrícula minera, que la delimitación de los títulos mineros, perfeccionados con anterioridad en la entrada en vigencia del mismo, se transformarán sin que ello implique cambio alguno en la geometría de su área, pues se mantiene su ubicación y delimitación según el acto de otorgamiento inscrito previamente en el Registro Minero Nacional.
- Las celdas que sean tocadas por un título minero vigente, ya sea de manera total o parcial, bloquean la celda y, en tal sentido, la misma no puede ser objeto de solicitud o propuesta alguna hasta tanto no sea liberada en los términos legales.

- Puede ocurrir que títulos otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema de cuadrícula minera, debido a la irregularidad del área en que fueron otorgados, al ser transformados a dicho sistema compartan una misma celda en algún punto. En este escenario, se permite que compartan cuadrícula manteniendo la delimitación original de los títulos mineros ya que se respetan los derechos adquiridos por los titulares.
- A efectos de propender por la regularización y estandarización progresiva de todas las áreas mineras, se dispone, dentro de las reglas de negocio, que cualquier modificación a un título minero que implique una afectación a la geometría inicial del mismo, se debe ajustar al sistema de cuadrícula minera.
- Teniendo en cuenta que las capas excluibles priman sobre las capas restrictivas o informativas, se dispone en las reglas de negocio que cuando dentro de una misma celda concurren tres, o dos de estos tipos de capas donde una sea excluible, siempre se tendrá la celda como excluible.
- En idéntico sentido, una capa restrictiva primará sobre una capa informativa y, por lo tanto, cuando en una celda se superponen estas dos capas, la celda se tendrá por restringida. Se recuerda que esta situación legal que ostenta el área, si bien no impide el otorgamiento de un contrato de concesión, si exige que el titular obtenga los

permisos y autorizaciones requeridos en la ley para adelantar su proyecto minero.

- De conformidad con la primacía legal que ostentan los derechos adquiridos sobre las meras expectativas, se precisa que, si una propuesta o solicitud comparte celda con un título minero previamente otorgado, inscrito y perfeccionado, siempre primará este y, por tanto, la solicitud o la propuesta deberá recortar el área a efectos de eliminar la superposición con la celda compartida. Esta regla solamente tiene una excepción y es cuando la solicitud pertenezca al mismo titular minero.
- En atención a uno de los objetivos propuestos con la adopción del sistema de cuadrícula minera, esto es, generar un mejor aprovechamiento de los recursos minerales del Estado, se contempla dentro de las reglas de negocio, la posibilidad de que los titulares mineros que compartan una celda que, además, tenga una parte libre, puedan solicitar que se les adjudique dicha área libre. Para ello, deberán presentar una propuesta de contrato de concesión y dar aplicación al trámite de integración de áreas de qué trata el artículo 101 de la *Ley 685 de 2001*. Es importante resaltar que en caso de que sea más de un titular el que presente la solicitud, se dará aplicación al principio de primero en el tiempo primero en el derecho.
- Nuevamente, dando señales de un irrestricto respeto por los derechos adquiridos, se prevé en las reglas de negocio que cuando un área de

reserva especial en trámite compartida celda con un título minero, al momento en convertirse en título minero, esto es, cuando se otorgue el contrato especial de concesión, deberá ajustarse a cuadrícula minera y recortar de su polígono el área de la celda que comparte con el título minero a favor de este último.

Las consideraciones previamente expuestas en relación a las reglas de negocio que se deben aplicar como consecuencia de la implementación del sistema de cuadrícula minera, se reitera, corresponden a un análisis de los aspectos más relevantes y generales de los lineamientos establecidos en el documento técnico adoptado por la autoridad minera, mediante la *Resolución 505 de 2019*, para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras. Así, y sin perjuicio de haber abordado los aspectos transversales y prioritarios para comprender la lógica del nuevo sistema de asignación de áreas mineras, los casos particulares y la totalidad de posibilidades pueden ser consultadas en el mencionado documento técnico.

Es importante resaltar, a título de conclusión preliminar, cómo la adopción del sistema de cuadrícula minera y el establecimiento de reglas de juego claras para su implementación, además de representar un importante avance para la institucionalidad y el marco normativo minero, brinda transparencia a las relaciones entre los particulares y el Estado y, de suyo, seguridad jurídica para la industria minera. Se respetan los derechos adquiridos y se ajustan las meras expectativas a las nuevas realidades normativas que regulan el otorgamiento de títulos mineros en Colombia.

Como referente netamente histórico, conviene mencionar que mediante la *Resolución 703 del 31 de octubre de 2019*, se modificó el periodo de transición

previsto en la *Resolución 505 de 2019* y se precisó que el mismo se encontrará vigente hasta tanto se ponga en producción el Sistema Integral de Gestión Minera.

Como se ha venido precisando, y de conformidad con los actos administrativos que le sirven de sustento, es importante recordar que la entrada en operación del sistema de cuadrícula minera se encuentra supeditado a la puesta en marcha del mencionado Sistema Integral de Gestión Minera, plataforma que, se insiste, de conformidad con los requerimientos técnicos de la cuadrícula, es indispensable para su operación.

En tal sentido, y dado que el establecimiento y puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera requería la expedición de un marco normativo por parte del Gobierno Nacional que permitiera modificar el anterior Catastro Minero Colombiano, se expidió el *Decreto 2078 de 2019*, en el cual, además de establecer dicho sistema como la única plataforma para la gestión y evaluación de los trámites mineros, en su parte considerativa se precisó:

Que la Ley 1753 de 2015, en el artículo 21, faculta a la autoridad minera nacional para adoptar un sistema de cuadrícula que delimite el área objeto de los contratos de concesión minera.

Que la Ley 1955 de 2019, en el artículo 24, autoriza a la autoridad minera para definir los lineamientos necesarios para la implementación del sistema de cuadrículas, determinando además, que todas las solicitudes y propuestas se evaluarán con base en el mencionado sistema como unidad de medida para la delimitación del área de las solicitudes y contratos de concesión minera; adicionalmente, la misma Ley en el artículo 30, dispone fiscalizar las figuras de reconocimientos de propiedad privada, autorizaciones

temporales, áreas de reserva especial declaradas y delimitadas, solicitudes de legalización y formalización minera y mecanismos de trabajo bajo el amparo de un título minero.

[...]

Que el Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM- incorpora la cuadrícula minera como única regla geométrica para el otorgamiento de títulos mineros, así como para resolver los demás trámites mineros a cargo de la autoridad minera nacional.

Que el SIGM permite la radicación y gestión electrónica de: i) Propuestas de contrato de concesión, ii) autorizaciones temporales iii) solicitudes de legalización de minería de hecho, iv) solicitudes de formalización de minería tradicional, v) subcontratos de formalización, vi) áreas de reserva especial, vii) demás solicitudes relacionadas con trámites mineros, viii) seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros, ix) actividades derivadas de la función de salvamento y seguridad minera, x) actividades de promoción y fomento de la actividad minera y xi) las actividades derivadas de la función de fiscalización.

Que el Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM será la única plataforma para la radicación y la gestión de todos los trámites a cargo de la Autoridad minera que además permitirá la implementación de nuevos y mejores procesos para adelantar los trámites mineros, por lo que se convertirá en la herramienta oficial para la gestión integral de los títulos mineros del país y en fuente para la generación de reportes, informes y estadísticas. (D. 2078/19, pp. 1,2)

Así, el Sistema Integral de Gestión Minera materializó las condiciones legales y brindó las herramientas tecnológicas necesarias para implementar el sistema de cuadrícula minera como la única regla geométrica para otorgar títulos mineros y, de suyo, como se expuso al inicio del presente documento, actualizar los instrumentos con que cuenta la institucionalidad minera para gestionar, tramitar y evaluar los asuntos a su cargo. Actualización que, se reitera, debió haberse realizado desde hace mucho tiempo atrás a efectos de solventar, de manera temprana, los problemas que venían aquejando a la industria minera y, finalmente, al interés general inmerso en la misma.

En tal sentido, en la parte resolutive del mencionado decreto se dispuso sustituir la Sección 2 del Capítulo 1 del Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 y señaló, entre otras disposiciones:

Artículo 2.2.5.1.2.1. Objeto. La presente Sección tiene por objeto establecer el Sistema integral de Gestión Minera – SIGM-, como la única plataforma tecnológica para la radicación y gestión de los trámites a cargo de la autoridad minera, así como la fijación de lineamientos generales para su implementación y puesta en producción.

[...]

Artículo 2.2.5.1.2.3. Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM-. El Sistema Integral de Gestión Minera-SIGM- constituye la plataforma tecnológica para la radicación, gestión y evaluación de propuestas de contrato de concesión minera y de los demás trámites y solicitudes mineras, el seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros y de las demás actividades cuya competencia radique en la

autoridad minera o las recibidas por delegación, de acuerdo con lo previsto en la ley; así como para la comunicación y notificación de las decisiones de la autoridad minera en el territorio nacional.

[...]

Artículo 2.2.5.1.2.5. Puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM. La puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM- se realizará por fases que para el efecto defina la Agencia Nacional de Minería o la entidad que haga sus veces. (D. 2078/19, pp. 3,4)

De lo previsto en la precitada disposición legal, es conveniente resaltar tres aspectos relevantes, a saber: i) La cuadrícula minera es la única regla geométrica bajo la cual se pueden delimitar áreas mineras, en tal sentido, bajo la nueva realidad jurídica y tecnológica, no es posible otorgar contratos de concesión minera en polígonos irregulares pues la ley lo prohíbe y en este camino el sistema no lo contempla; ii) El Sistema Integrado de Gestión Minera es la única plataforma tecnológica habilitada para la radicación, gestión y evaluación de los trámites a cargo de la autoridad minera y iii) La puesta en producción de dicho sistema se hará por fases, cuya definición, será realizada autónomamente por la autoridad minera.

Resulta importante precisar, frente a este último aspecto, que la norma otorgó una facultad discrecional en cabeza de la autoridad minera, respecto de la determinación de las fases en que será puesto en producción el Sistema Integral de Gestión Minera. Ello, resulta relevante para el presente análisis pues, debe recordarse, la cuadrícula minera tiene condicionada su entrada en operación a la

puesta en producción del mencionado sistema, tal y como se contempló expresamente en la Resolución 504 de 2018.

Así, la autoridad minera, a efectos de materializar la facultad otorgada en el decreto bajo comento, dispuso un espacio dentro de su página web donde publica, con la debida anticipación, la información respecto de la entrada en operación de una determinada fase, su alcance, características y el correspondiente instructivo. Esto, se precisa, con el propósito de garantizar que la comunidad interesada, este enterada, en tiempo real, sobre la entrada en funcionamiento del sistema.

A la fecha, y a título informativo, la puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera se ha desarrollado en las siguientes fases:

- El día 3 de diciembre de 2019 se habilitó a la ciudadanía el ingreso al módulo de registro de usuarios en la plataforma y al visor geográfico público del Sistema Integral de Gestión Minera.
- El día 15 de enero de 2020 se habilitó el sistema para radicar propuestas de contrato de concesión bajo el sistema de cuadrícula minera y, en general, demás solicitudes mineras.
- El día 20 de octubre de 2020 se puso a disposición el sistema para que los usuarios puedan radicar trámites de modificación de títulos mineros, presentación de licencia ambiental y de la póliza minero ambiental que ampara sus actividades.
- El día 11 de febrero de 2021 se puso en producción el sistema para la radicación de solicitud de habilitación de oferente, para presentar propuestas dentro de las áreas estratégicas mineras.

- El día 28 de febrero de 2021 se habilitó la radicación en el sistema de propuestas de contrato de concesión con requisitos diferenciales.
- El día 11 de mayo de 2021 se habilitó la radicación de solicitud de ingreso de titulares mineros al programa de asistencia técnica.

Así las cosas, es dable afirmar que el sistema de cuadrícula minera, como la única regla geométrica para el otorgamiento de títulos mineros, entró en operación, con efectos materiales, a partir del día 15 de enero de 2020, fecha a partir de la cual la selección de las áreas de interés, debían hacerse por los proponentes bajo la lógica geométrica del mencionado sistema.

En suma, y de conformidad con las consideraciones elevadas a lo largo del presente capítulo, se hace evidente que la adopción del sistema de cuadrícula minera, además de representar un gran avance en la forma en que se realiza la titulación minera en Colombia, pues se establece un marco normativo y tecnológico robusto como respaldo, responde a un esfuerzo normativo y tecnológico de la institucionalidad minera tendiente a establecer reglas de juego claras, transparentes, objetivas y verificables, que, de suyo, trasciendan hacia una actividad minera con altos estándares, que se desarrolle bajo criterios de seguridad jurídica y que, en tal sentido, permita adelantar una eficiente y adecuada administración de los recursos minerales en beneficio del interés común.

De ahí, valga la pena resaltar, precisamente la necesidad de que todas las propuestas de contrato de concesión, incluyendo aquellas radicadas con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema de cuadrícula minera, se ajusten a la nueva realidad geométrica, aspecto que se analizará en el siguiente capítulo y que, a pesar de tener un marco legal claro, no ha sido un tema pacífico pues muchos

de los solicitantes cuyas propuestas fueron migradas y evaluadas con base en el nuevo sistema, alegan una violación de los derechos adquiridos que les son propios en calidad de proponentes.

3. El ámbito de aplicación del sistema de cuadrícula minera

Habiendo abordado ya lo atinente al tránsito normativo, tecnológico e institucional que tuvo la forma en que se delimitan las áreas de los títulos mineros, queda, como último asunto por analizar, lo atinente al ámbito de aplicación del sistema de cuadrícula minera, esto es, a determinar si el mismo es o no oponible a las propuestas de contrato de concesión radicadas con anterioridad a su entrada en vigencia o, por el contrario, solamente debe ser aplicado a las propuestas radicadas con posterioridad a dicho hito.

Lo anterior, conviene resaltar, se hace necesario ya que a pesar de que las normas que soportan el sistema de cuadrícula minera son claras en definir el alcance de su aplicación, existe una evidente oposición por parte de algunos proponentes en que se les aplique la nueva regla geométrica pues, en su entender, por tratarse de propuestas radicadas con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema de cuadrícula minera, no pueden ser analizadas y evaluadas con base en el mismo. Se afirma, en reiterados escenarios, que aplicar el sistema a dichas propuestas genera una vulneración de los derechos de los proponentes pues desconoce los derechos adquiridos con la presentación de la propuesta.

En tal sentido, a efectos aclarar dicho asunto que, además, es de vital importancia para comprender el alcance mismo que ha tenido la implementación del sistema de cuadrícula minera, se hace necesario precisar, con base en los postulados legales que regulan los derechos en materia minera, cuál es su ámbito de aplicación y las razones que lo sustentan. Para este propósito, en primera medida, se realizará una aproximación, desde la legislación minera, a los conceptos jurídicos de derecho adquirido y de mera expectativa, posterior a lo cual, y como

resultado del mencionado análisis, se entrará a definir, de manera concreta, si el sistema de cuadrícula minera es o no aplicable a las propuestas de contrato de concesión radicadas con anterioridad a la entrada en vigencia de las normas que le sirven de sustento.

3.1. Los derechos adquiridos y las meras expectativas en materia minera

En primer lugar, y sin perjuicio del análisis que se pretende desarrollar con mayor detalle, conviene, desde ya, precisar que, en materia minera, al menos en Colombia, solamente se adquiere el derecho a explorar y explotar un yacimiento mineral con el otorgamiento de un título minero y su inscripción en el Registro Minero Nacional. Así, hasta tanto dicha situación no suceda, el particular, a pesar de contar con una propuesta de contrato de concesión en trámite, no ostenta derecho alguno que sea oponible a la autoridad minera.

Al respecto, el *Código de Minas*, en su artículo 6, dispone lo siguiente:

Artículo 6. Inalienabilidad e imprescriptibilidad. La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros. (CM. Art. 6)

Es claro entonces que, cualquier derecho sobre los recursos naturales no renovables se adquiere, únicamente, mediante el otorgamiento de un título minero.

Premisa legal que se ratifica por la misma codificación en el artículo 14, el cual reza:

Artículo 14. Título Minero. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente, quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto. (CM. Art. 14)

En idéntico sentido, el artículo 58 del *Código de Minas*, se encarga de precisar cuáles son los derechos que se encuentran comprendidos dentro de la concesión que se otorga a una determinada persona, a saber:

Artículo 58. Derechos que comprende la concesión. El contrato de concesión otorga al concesionario, en forma excluyente, la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras necesarias para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas aceptadas por la geología y la ingeniería de minas. Comprende igualmente la facultad de instalar y construir dentro de dicha zona y fuera de ella, los

equipos, servicios y obras que requiera el ejercicio eficiente de las servidumbres señaladas en este Código. (CM. Art. 58)

Conviene precisar que, la inscripción del contrato de concesión minera en el Registro Minero Nacional se estatuye como una solemnidad que, como se expondrá, se tiene como indispensable, necesaria y obligatoria para que el mismo pueda tenerse como perfeccionado y, en tal sentido, surta efectos legales, tal y como se dispone en el artículo 50 del precitado *Código de Minas*, a saber:

Artículo 50. Solemnidades. El contrato de concesión debe estar contenido en documento redactado en idioma castellano y estar a su vez suscrito por las partes. Para su perfeccionamiento su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional. (CM. Art. 50)

Disposición que encuentra eco en lo dispuesto en el artículo 331 del dicho estatuto normativo cuando precisa que:

Artículo 331. Prueba única. La inscripción en el Registro Minero Nacional será la única prueba de los actos y contratos sometidos a este requisito. En consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complemente. (CM. Art. 331)

De conformidad con las previsiones legales citadas, es claro que el derecho a explorar y explotar minerales solamente se adquiere, y como tal, se convierte en una situación jurídica consolidada, una vez se haya otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional del correspondiente título minero. En tal sentido, es dable afirmar que, incluso, en un escenario donde se cuente con un contrato de concesión suscrito, pero sin inscribir, no se configura ni perfecciona el derecho en cabeza del

particular ya que adolece de la solemnidad exigida por la ley para ello. Premisa que se analizará con un mayor detalle posteriormente.

En virtud de lo anterior, las propuestas de contrato de concesión, por no ser un título minero debidamente perfeccionado, no otorgan derecho alguno en cabeza de los proponentes, más allá del derecho a que, una vez radicada, su propuesta sea evaluada con prelación de cualquier otra propuesta presentado sobre la misma área, esto, valga la pena resaltar, en aplicación del principio legal de primero en el tiempo primero en el derecho. Al respecto, el artículo 16 del Código de Minas dispone que:

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, el 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. (CM. Art. 16)

Conviene aclarar que la hipótesis bajo la cual podían existir dos o más propuestas sobre una misma área, era una situación problemática que se presentaba con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula minera y que, básicamente, se corrige con el mismo al prohibir la selección de una misma celda por dos diferentes proponentes.

Se tiene por lo tanto que, por expresa disposición legal: i) Solamente se configura un derecho adquirido con el otorgamiento y perfeccionamiento de un título minero y ii) Las propuestas de contrato de concesión no otorgan derecho alguno frente al Estado ya que, en términos legales, son una mera expectativa. Precisión

que, valga la pena resaltar, reviste especial importancia para el presente análisis pues estas últimas, al no estar amparadas por un derecho adquirido, son susceptibles de ser afectadas, si se quiere utilizar dicho efecto, por los cambios normativos que se establezcan por el legislador como requisito para obtener el derecho a explorar y explotar los recursos naturales no renovables.

Este asunto fue objeto de pronunciamiento por parte de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, la cual, haciendo una interpretación legal de las disposiciones normativas que regulan la materia, precisó lo atinente a la forma en que se configura un derecho adquirido en materia minera. En efecto, mediante concepto jurídico identificado con el radicado 20161200317101 del 30 de agosto de 2016, señaló:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 685 de 2001, el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, en efecto, otorga el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, el cual se encuentra amparado por las disposiciones mineras, y que atendiendo a lo establecido en el artículo 13 de la misma norma, tiene una connotación de utilidad pública e interés social. (Agencia Nacional de Minería. Concepto Jurídico 20161200317101 del 30 de agosto de 2016, pp. 1)

Posteriormente, mediante concepto jurídico 20171200012253 del 25 de enero de 2017, dispuso sobre el particular, con mayor detalle, lo siguiente:

El Capítulo II del Código de Minas, establece que a partir de su vigencia, únicamente se podrá constituir, declara y probar el derecho a explorar y explotar las minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión

minera (art. 14), el cual se encuentra definido como un contrato de adhesión (art. 49) “(...) que se celebra entre el Estado y un particular, para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este código.” (art. 45), que debe estar contenido en un documento redactado en idioma castellano, estar suscrito por las partes, y que para su perfeccionamiento y prueba solo se requiere su inscripción en el Registro Minero Nacional (art. 50).

[...]

En este sentido, es importante resaltar que el contrato de concesión produce efectos como tal, una vez se ha perfeccionado el mismo, a través de su inscripción en el Registro Minero Nacional. Lo anterior, se encuentra plasmado en la cláusula Vigésima Quinta de la minuta actualmente vigente, acogida mediante Resolución 409 del 22 de junio de 2015, la cual establece: “Perfeccionamiento. Las obligaciones que por este contrato adquiere EL CONCESIONARIO, producen efectos desde su perfeccionamiento. El presente contrato se considera perfeccionado una vez se encuentre inscrito en el Registro Minero nacional, según lo establecido en el artículo 50 del Código de Minas.”

[...]

La Corte Constitucional en su jurisprudencia se ha referido a los derechos adquiridos y a su diferenciación con las meras expectativas, precisando que los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales

y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores y que no se puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior; por el contrario, ha señalado que las meras expectativas, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y equidad.

[...]

En suma, la Corte Constitucional ha conceptualizado de manera reiterada los derechos adquiridos como las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona y los ha distinguido de las meras expectativas, consideradas como las probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y equidad.

Ahora bien, frente a los derechos que adquiere el solicitante que presenta una propuesta para su estudio y evaluación, el Ministerio de Minas en su concepto 2012026198 del 14 de mayo de 2010, dijo: “(...) 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, no ocurre lo mismo con los contratos de concesión debidamente otorgados los cuales al momento de ser suscritos configuran Derechos adquiridos, que ingresados al patrimonio del concesionario, son susceptibles de ser amparados por la legislación”. (Agencia Nacional de Minería. Concepto Jurídico 20171200012253 del 25 de enero de 2017, pp. 2,3,8,11,12)

Más recientemente, la mencionada oficina, mediante radicado 20191200273343 del 18 de diciembre de 2019, resalto sobre el particular:

Ahora bien, tal como se analizará a profundidad en el estudio del interrogante subsiguiente, las leyes, precedentes judiciales, sentencias de constitucionalidad, etc., que se promulguen o se profieran en el interregno entre la suscripción del contrato de concesión y su perfeccionamiento resultan plenamente aplicables al trámite del contrato de concesión minera en la medida en que hasta que no ocurra el perfeccionamiento del contrato, a saber: la inscripción en el Registro Minero Nacional, dicho negocio jurídico constituye una situación jurídica NO CONSOLIDADA, cuestión que permite la aplicación de las mencionadas fuentes de derecho de forma RETROSPECTIVA, QUE NO RETROACTIVA.

[...]

Consideramos que, tal como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia precitada al interpretar el artículo 50 de la Ley 685 de 2001, el contrato de concesión SOLO NACE A LA VIDA JURÍDICA CUANDO SE INSCRIBE EN EL REGISTRO MINERO NACIONAL. De hecho, esta es una solemnidad *ad substantiam actus* en virtud de la cual el negocio jurídico

solamente emana a la vida jurídica en el evento en que se haya efectuado dicha ritualidad de orden jurídico.

[...]

En virtud de lo anterior, antes de la inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional, NO EXISTE UNA SITUACIÓN JURÍDICA CONSOLIDADA DEBIDO A QUE EL CONTRATO NO SE HA PERFECCIONADO. Bajo esta perspectiva, tal como se analizó líneas atrás, todas las leyes, precedentes judiciales y sentencias de constitucionalidad que sean aplicables al trámite del contrato de concesión minera que se profieran o se promulguen en el interregno entre la suscripción del contrato y su inscripción en el Registro Minero Nacional, entran a regular el trámite del contrato de concesión ya firmado, pero no perfeccionado, de forma retrospectiva que no retroactiva, se itera. (Agencia Nacional de Minería. Concepto Jurídico 20191200273343 del 18 de diciembre de 2019, pp. 14,15)

Continuando con la línea jurídica ya expuesta, en la presente anualidad, mediante concepto jurídico 20211200277743 del 9 de marzo, la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Minería reiteró:

Para el efecto ha de tenerse en cuenta, tal como lo ha dicho el Consejo de Estado en su jurisprudencia, que el único acto –por demás solemne- que confiere derecho adquirido a explotar los minerales de un área específica del territorio nacional, es el contrato de concesión minera, que solo se perfecciona mediante el registro minero nacional, lo cual permite entender que la solicitud de asignación de un área con el propósito de celebrar en ella con el Estado un contrato de concesión minera no confiere derecho adquirido

alguno, ni constituye una situación jurídica consolidada respecto del derecho a explotar esa área, sino, simplemente, una mera expectativa [...]

[...]

Por demás para esta Oficina, y como quiera que en el trámite de una propuesta de contrato de concesión aún no se presenta una situación jurídica consolidada, ha de tenerse en cuenta que de dicha actuación emerge una mera expectativa y no un derecho adquirido, diferenciando una y otro según palabras de la Corte Constitucional, en que los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior, que presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la Ley, y que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento, mientras que las meras expectativas, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y equidad, siendo una probabilidad y no una certeza que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro. (Agencia Nacional de Minería. Concepto Jurídico 20211200277743 del 9 de marzo de 2021, pp. 5,8,9)

De conformidad con los lineamientos jurídicos adoptados por la autoridad minera nacional, es claro que una propuesta de contrato de concesión, al ser una mera expectativa, no otorga derecho adquirido alguno y, por tanto, puede ser

regulada por el legislador. En tal sentido, las propuestas pueden ser objeto de requerimientos y evaluaciones sustentadas en leyes que se promulgaron con posterioridad a su radicación, tal y como acontece con lo referido al sistema de cuadrícula minera. Así, las propuestas de contrato de concesión que se radicaron con anterioridad al mencionado sistema, son susceptibles de ser evaluadas bajo los requerimientos que instituyó el mismo, sin que ello denote vulneración alguna de los derechos del proponente.

Esta posición, que ha sido una constante para la autoridad minera, encuentra sustento en lo precisado en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales. En efecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-147 de 1997, diferenció los derechos adquiridos de las meras expectativas, señalando sobre dicho asunto que:

La doctrina y la jurisprudencia contraponen a los derechos adquiridos las “meras expectativas”, que se reducen a la simple posibilidad de alcanzar un derecho y que, por lo mismo, no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto. Por lo tanto, la ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva, como un derecho, bajo la ley antigua. (CConst. C-147 de 1997, p. 8)

Posteriormente, mediante Sentencia C-242 de 2009, precisó nuevamente la posibilidad de que la ley posterior regule las meras expectativas, a saber:

La Corte Constitucional ha precisado que los *derechos adquiridos* son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus

titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Existe un derecho adquirido cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento. Por contraste, las *meras expectativas*, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. (CConst. C-242 de 2009, p. 12)

Específicamente en materia minera, la mencionada corporación, al estudiar la constitucionalidad de algunos apartes del artículo 12 de la *Ley 1382 de 2010*, por medio de la cual se reformaba el *Código de Minas*, dispuso sobre el particular:

En el caso de las propuestas presentadas que se encuentren en trámite, es claro para la Corte que no afecta ni el debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos. Lo anterior, por cuanto el Legislador, de una parte, fija un requisito para la prosperidad de la propuesta, con pleno respeto de las garantías inherentes al debido proceso administrativo, y de otra parte, si la propuesta se encuentra en trámite, es claro que no existe todavía situación consolidada para el proponente que constituya un derecho adquirido, ya que mientras la propuesta se encuentre en trámite y no se haya perfeccionado el contrato de concesión, no existen derechos adquiridos de los proponentes. En este caso, encuentra la Corte que lo que hace el Legislador, es determinar que se concede un término de tres meses para que se pague el canon superficiario por parte del proponente, disposición que no puede considerarse violatoria del debido proceso administrativo, ni de derechos

adquiridos, por cuanto en este caso existen meras expectativas legítimas. (CConst. C-983 de 2010, pp. 49, 50)

A su vez, el máximo tribunal en materia de lo contencioso administrativo abordó recientemente lo atinente a la configuración de derechos adquiridos en materia minera, precisando que, solamente cuando el contrato de concesión se encuentre perfeccionado, se generará algún tipo de derecho para el particular. A saber:

La Ley 685 de 2001 refiere de manera detallada las características del contrato mencionado. En términos generales, el artículo 49 del aludido código establece que la concesión minera es un acuerdo de adhesión, por cuanto no admite prenegociación de sus términos, condiciones y modalidades, en tanto que el artículo 50 reitera que, para su perfeccionamiento y prueba, el negocio jurídico debe ser inscrito en el Registro Minero Nacional.

[...]

Así, celebrado el negocio jurídico, el mismo no puede tenerse por perfeccionado –ni puede producir los efectos que la ley le reconoce- mientras no se inscriba en el Registro Minero Nacional, como ya se anotó (artículos 45 y 70 del Código de Minas), y no será posible señalar la existencia jurídica ni la vigencia del contrato de concesión minera, sino únicamente cuando se cumpla esa solemnidad, así exigida en el ordenamiento.

La validez de un contrato solo puede ser predicable y enjuiciable si ese contrato existe, es decir, si ha nacido a la vida jurídica por reunir los presupuestos que la ley establece para ese efecto. Correlativamente, la existencia del contrato solo puede tener lugar cuando se han cumplido las

condiciones para su perfeccionamiento. (CE. Contencioso, 3, 38174/2018, pp. 21, 26)

En atención al recuento realizado, es evidente que: i) Las propuestas de contrato de concesión no otorgan derecho alguno al particular pues, para ello, se requiere del otorgamiento y perfeccionamiento previo de un título minero y ii) En tal sentido, las mismas se constituyen como una mera expectativa que, como tal, pueden ser reguladas por el legislador de manera posterior a su presentación.

Así las cosas, los cambios que introdujo el sistema de cuadrícula minera al proceso de otorgamiento de un título minero, son aplicables, y como tal exigibles, a las propuestas de contrato de concesión que se hayan radicado con posterioridad a su entrada en vigencia y que se encuentren en trámite pues, valga la redundancia, se constituyen en meras expectativas.

Aunado a lo anterior, es preciso recordar que fue el mismo marco legal que soporta y fundamenta el sistema de cuadrícula minera, el que impone la obligatoriedad de aplicar el mismo a las propuestas que se encuentren en trámite. A saber:

- *La Resolución 504 de 2018* dispuso que las solicitudes y propuestas presentadas con anterioridad a la puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera y, como tal, del sistema de cuadrícula minera, se conformarán espacialmente por celdas completas y colindantes por un lado de la cuadrícula.
- El artículo 24 de la *Ley 1955 de 2019* dispuso, de manera expresa y sin distinción alguna, que todas las solicitudes y propuestas se

evaluarán con base en el sistema de cuadrícula minera que implemente la autoridad minera.

- La *Resolución 505 de 2019* dispone, en su artículo tercero, que durante el periodo de transición se realizará la transformación y evaluación de las propuestas que se encuentren en trámite bajo el sistema de cuadrícula minera.
- El *Decreto 2078 de 2019*, adoptó el Sistema Integral de Gestión Minera como la única plataforma para la evaluación de las propuestas de contrato de concesión, el cual, se recuerda, incorpora a la cuadrícula minera como la única regla geométrica para el otorgamiento de títulos mineros.

Así las cosas, a título de conclusión, se tiene que el sistema de cuadrícula minera, por expresa disposición legal, se debe aplicar tanto a las propuestas radicadas con posterioridad a su entrada en operación, como a las que fueron radicadas con anterioridad y se encontraban en trámite. Ello, se insiste, no desconoce ni vulnera derecho alguno de los proponentes pues estos, como se expuso, solamente cuentan con una mera expectativa de obtener, previo cumplimiento de los requisitos legales, un contrato de concesión minera en el área solicitada y, por lo tanto, se encuentran sujetos a los cambios normativos que establezca el legislador para acceder al derecho de explorar y explotar un determinado yacimiento minero.

Solamente cuando obtengan el título minero, y el mismo se encuentre perfeccionado, se podrá establecer la existencia de un derecho adquirido que, como tal, goza de protección legal.

Conclusiones

En los últimos años, lo atinente a las relaciones jurídicas que se pueden constituir entre los particulares y el Estado, con ocasión de la celebración y otorgamiento de un contrato de concesión minera para la exploración y explotación de un yacimiento de minerales, han sido objeto de varias modificaciones, las cuales, además de necesarias, como se expuso a lo largo del presente trabajo, tienen por objeto solventar problemáticas que se venían presentando de tiempo atrás y, con ello, generar un marco legal, institucional y tecnológico eficiente y sólido, que permita, a su vez, administrar y aprovechar eficientemente los recursos naturales del Estado y promover el desarrollo competitivo de la industria minera en el país.

Precisamente una de esas modificaciones fue la implementación y puesta en operación del sistema de cuadrícula minera, el cual, por medio de la plataforma denominada Sistema Integral de Gestión Minera, se establece como la única regla geográfica permitida para el otorgamiento de títulos mineros, dejando en el olvido aquella irregularidad que se predicaba como propia dentro del proceso de delimitación del área otorgada a un determinado titular minero. Con ello, como se expuso en los capítulos precedentes, se atacó, de manera frontal, serias problemáticas que se venían generando como consecuencia misma de la irregularidad geométrica de los polígonos mineros, dotando al sector minero, por medio del establecimiento de las reglas de negocio, de reglas de juego claras y transparentes en el proceso de titulación minera. Avances normativos y tecnológicos que, como se ha expuesto de manera reiterada, otorgan seguridad jurídica y transparencia al sector, permite su desarrollo competitivo y, consecuentemente, representa un potencial beneficio para el interés general.

Así las cosas, era evidente que la implementación del sistema de cuadrícula minera representaba un asunto de suma importancia para el sector minero nacional y que, por tal motivo, debía dársele al mismo la capacidad jurídica de generar efectos inmediatos, de manera tal que pudiera entrar a regular y ajustar aquellas propuestas de contrato de concesión que se encontraban en trámite y que, al ser radicadas con anterioridad a la entrada en operación del sistema, mantenían un polígono irregular. No hacerlo, como pretendían algunos sectores, generaría retrocesos innecesarios, perpetuaría una problemática que precisamente se buscó resolver e implicaría, básicamente, la configuración de una imposibilidad legal para la autoridad minera, pues no podría continuar la evaluación de dichas propuestas ya que, valga la redundancia, a partir de ese momento, la ley exige que dichos trámites sean gestionados, evaluados y decididos bajo la lógica de la cuadrícula minera. Solamente se pueden otorgar títulos mineros bajo el sistema de cuadrícula minera.

En tal sentido, teniendo en cuenta que las propuestas de contrato de concesión minera no confieren ningún derecho adquirido al particular, y que estos solamente se adquieren mediante el otorgamiento y la inscripción de un título minero en el Registro Minero Nacional, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y expuestas a lo largo del presente trabajo de grado, dichos trámites se circunscriben a una mera expectativa que, como tal, al no haberse consolidado, son susceptibles de ser regulados por el legislador y deberán, en tal sentido, acogerse a la nueva realidad jurídica que se estatuyó con la expedición de las leyes *1753 de 2015* y *1955 de 2019* para el otorgamiento de un contrato de concesión minera.

A pesar de las evidentes ventajas derivadas de la implementación del sistema de cuadrícula minera, su aplicación frente a las propuestas de contrato de concesión radicadas con anterioridad a su entrada en vigencia no ha sido un tema pacífico pues el tránsito normativo que le es propio ha generado varias interpretaciones jurídicas al respecto. Por ello, el presente trabajo pretendió, además de exponer las particularidades del sistema de cuadrícula minera, sustentar la viabilidad legal de aplicar el mismo a las propuestas radicadas con anterioridad y que se encuentren en trámite dado que, al ser una mera expectativa, son susceptibles de ser reguladas por las nuevas disposiciones legales sobre la materia. Así, a efectos de establecer unos lineamientos jurídicos precisos sobre el particular, se tomó la determinación de condensar los argumentos expuestos en un concepto jurídico que facilite a la autoridad minera la toma de decisiones e, incluso, brinde argumentos de respuesta a situaciones litigiosas que pueden presentarse como consecuencia de la aplicación del ya precitado sistema.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2001, agosto 15). Ley 685 de 2001. Por medio de la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

Diario Oficial, (44545).

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Asamblea Nacional Constituyente, República de Colombia. (1991, julio 20).

Constitución Política de Colombia (2^{da} ed.). Gaceta Constitucional, (116).

Recuperado de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República de Colombia. (2000, abril 14). Proyecto de Ley 269 de 2000. Gaceta del Congreso, (113).

Corte Constitucional, Sala Plena. (2002, mayo 7). Sentencia C-339/02. [M.P. Jaime

Araujo Rentería]. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm)

[02.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm)

Bembire, C. (2010, agosto). *Definición de polígono*. DefiniciónABC.

<https://www.definicionabc.com/ciencia/poligono.php>

Presidencia de la República. (2015, mayo 26). Decreto 1073 de 2015. Por la cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y

Energía. *Diario Oficial*, (49523). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30020048>

Congreso de la República de Colombia. (2015, junio 9). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. *Diario Oficial*, (49538). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Unidad de Planeación Minero Energética. (2017, diciembre). *Plan Nacional de Desarrollo Minero con Horizonte a 2025*. http://www1.upme.gov.co/simco/planeacionsector/documents/pndm_dic2017.pdf

Agencia Nacional de Minería. (2018, septiembre 18). Resolución 504 de 2018. Por medio de la cual se adopta el sistema de cuadrícula para la Agencia Nacional de Minería – ANM, y se dictan otras disposiciones en materia de información geográfica. *Diario Oficial*, (50744). <https://www.anm.gov.co/?q=content/resolución-504-de-2018>

Congreso de la República de Colombia. (2019, mayo 25). Ley 1955 de 2019. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. *Diario Oficial*, (50964). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Agencia Nacional de Minería. (2019, agosto 02). Resolución 505 de 2019. Por medio de la cual se fijan los lineamientos para la migración de los títulos mineros y demás capas cartográficas al sistema de cuadrícula, se establece la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras en cuadrícula y se implementa el periodo de transición para la puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera. *Diario Oficial*, (51033). <https://www.anm.gov.co/?q=content/resolución-505-de-2019>

Presidencia de la República. (2019, noviembre 18). 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). *Diario Oficial*, (51141). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038430>

Agencia Nacional de Minería. (2016, agosto 30). Concepto Jurídico 20161200317101 de 2016. http://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/normativas/concepto_20161200317101.pdf

Agencia Nacional de Minería. (2017, enero 25). Concepto Jurídico 20171200012253 de 2017.

Agencia Nacional de Minería. (2019, diciembre 18). Concepto Jurídico 20191200273343 de 2019.

Agencia Nacional de Minería. (2021, marzo 09). Concepto Jurídico 20211200277743 de 2021.

Corte Constitucional, Sala Plena. (1997, marzo 19). Sentencia C-147/97. [M.P. Antonio Barrera Carbonell].
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-147-97.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (2009, abril 01). Sentencia C-242/09. [M.P. Mauricio González Cuervo].
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-242-09.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (2010, diciembre 01). Sentencia C-983/10. [M.P. Luís Ernesto Vargas Silva].
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-983-10.htm>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3, Subsección A. (2018, octubre 29). Sentencia 38174 de 2018. [M.P. María Adriana Marín].
https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/sentencia/2019/ce_siii_a_38174_de_2018/ce_siii_a_38174_de_2018-original.pdf

Anexo 1

Concepto Jurídico – Cuadrícula Minera y selección de área

En el trámite de estudio de propuestas de contrato de concesión, la autoridad minera realiza los estudios pertinentes de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, y conforme a los lineamientos establecidos en el Código de Minas.

En relación con la selección de áreas mineras, la Ley 685 de 2001 –Código de Minas-, establece en su artículo 66 que “en la identificación y delimitación del área objeto de la propuesta y del contrato, serán de obligatoria aplicación los principios, criterios y reglas técnicas propias de la ingeniería, geología y la topografía, aceptadas y divulgadas oficialmente”, y en su artículo 65 señala que el área para explorar y explotar terrenos de cualquier clase y ubicación con exclusión del cauce de las corrientes de agua, **estará delimitada por un polígono de cualquier forma y orientación delimitado con referencia a la red geodésica nacional. Área que podrá tener una extensión máxima de diez mil (10.000) hectáreas.**

Por su parte, en lo relativo a la presentación de la propuesta de contrato, el artículo 270 de la Ley 685 de 2001 –Código de Minas-, indica que la propuesta de contrato **se presentará personalmente** por el interesado o su apoderado, **ante la oficina de la Autoridad Minera** competente en la jurisdicción del área de la propuesta, no obstante el inciso 2º habilita también la presentación de la propuesta de contrato de concesión **a través de medios electrónicos** y, a su vez, el artículo 296 de dicha norma precisa que “las actuaciones de las autoridades y de los particulares en el procedimiento gubernativo de minas, se podrán adelantar y documentar por los medios y sistemas electrónicos de información”.

Conforme a esta habilitación, y con el fin de modernizar los procesos mineros a cargo de la Agencia Nacional de Minería, se procedió a realizar análisis técnicos a partir de los cuales se formuló el Proyecto de Gestión Minera Digital, el cual está enfocado a la optimización, automatización, gestión y control de los procesos misionales, a partir de la depuración de las bases de datos geográfica y alfanumérica existentes, la organización y digitalización de los expedientes mineros análogos, la implementación del Software de Gestión Documental y la implementación del Nuevo Sistema Integral de Gestión Minera, todo esto con el fin de garantizar y ofrecer un servicio transparente, público y moderno al sector minero, facilitando la gestión de las solicitudes mineras, las actuaciones administrativas, el otorgamiento y la fiscalización de títulos mineros. (Previo a ello mediante el Decreto 1829 del 31 de agosto de 2012, se había establecido un sistema de radicación de: (i) Propuestas de contrato de concesión, (ii) solicitudes de legalización y (iii) autorizaciones temporales, a través de medios electrónicos - vía internet.

En consonancia con lo anterior, la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció disposiciones complementarias a la legislación minera vigente, facultando 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 sería única y continua, esto como quiera que en las bases del referido Plan Nacional de Desarrollo, se advirtió que la geometría irregular de los títulos mineros ha originado áreas no asignadas entre una y otra concesión y consecuentemente un fenómeno de especulación sobre las mismas, situación que dio lugar a fundamentar la necesidad de migrar hacia un sistema de grilla o cuadrícula **para el mejor aprovechamiento del potencial minero en el territorio nacional**. Lo cual, a su vez, se traduce en

una mayor seguridad jurídica y en una mejor administración y gestión del recurso minero por parte de la autoridad minera nacional.

En tal virtud, la Agencia Nacional de Minería emitió, la Resolución ANM 504 de 2018, por medio de la cual, adoptó como cuadrícula minera la conformada por un conjunto continuo de celdas de tres coma seis por tres coma seis segundos de arco (3,6" x 3,6") referidas a la red geodésica nacional vigente, y dispuso que, la información geoespacial de la ANM, tendría como referencia la red geodésica nacional vigente mediante coordenadas geográficas y así mismo y señaló que, las solicitudes y propuestas presentadas con anterioridad y los contratos de concesión generados a partir de la puesta en operación del Sistema Integral de Gestión Minera estarían conformados espacialmente por celdas completas y colindantes por un lado de la cuadrícula minera.

Dando continuidad a la anterior disposición el artículo 24 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", facultó a la autoridad minera nacional, para definir los lineamientos necesarios para la implementación del sistema de cuadrículas, a través del cual **todas las solicitudes y propuestas se evaluarían con base en el sistema de cuadrícula minera como unidad de medida para la delimitación del área de las solicitudes y contratos de concesión minera.** De manera que el Sistema Integral de Gestión Minera incorpora la **cuadrícula minera como única regla geométrica para el otorgamiento de títulos mineros y para la resolución de los demás trámites mineros.**

En concordancia con lo anterior, la Agencia Nacional de Minería emitió la Resolución ANM 505 de 2019, por medio de la cual se adoptaron los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los

títulos mineros a este sistema y definió como área mínima para otorgar un título minero, la correspondiente a una celda de la cuadrícula minera de que trata la Resolución 504 de 2018 ANM.

Paralelo a lo anterior mediante el Decreto 2078 de 2019, se estableció el Sistema Integral de Gestión Minera-SIGM- (Anna Minería) como la única plataforma tecnológica para la radicación, gestión y evaluación de propuestas de contrato concesión minera y de los demás trámites y solicitudes mineras, seguimiento y control al cumplimiento las obligaciones emanadas de los títulos mineros y de las demás actividades cuya competencia radique en la autoridad minera o las recibidas por delegación, de acuerdo con lo previsto en la ley; así como para la comunicación y notificación de las decisiones de la autoridad minera en el territorio nacional, **sistema que reemplazó al antiguo Catastro Minero Colombiano.**

De manera que **la evaluación de las propuestas de contrato de concesión y demás solicitudes mineras actualmente se realiza bajo el sistema de cuadrícula**, a partir de la definición del área libre en cuadrícula de las diferentes capas geográficas respetando el derecho de prelación de que trata el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 o principio de primero en el tiempo primero en el derecho.

Se resalta que a partir del **artículo 16 del Código de Minas**, que indica: *“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”*; se desprende el principio **“primero en el tiempo, primero en derecho”** el cual fue el resultado de la búsqueda de una manera organizada de brindar un trámite que no creara exclusiones injustificadas sobre la posibilidad de llevar a cabo la explotación de los minerales por parte

de los particulares. A su vez, es el resultado de la aplicación del postulado de participación recogido en la Carta Política, que “evita que de manera excluyente sea solo quienes tengan mayor capacidad económica los llamados a ejercer la actividad minera en el país”¹.

Ahora bien, la aplicación del principio “primero en el tiempo primero en el derecho” no implica que quien se llame a suscribir el contrato no deba cumplir con los requisitos establecidos en el Código de Minas y demás normatividad aplicable, sino que este principio da al primer proponente el derecho a que la autoridad minera evalúe su solicitud, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales, sin que esto signifique que por ese hecho se haga acreedor de un título minero, pues en caso de no reunir los requisitos legales contenidos en la legislación minera, su propuesta será rechazada. Por lo que corresponde al interesado acreditar la totalidad de los documentos y requisitos que la norma exige para la presentación de la propuesta.

Por su parte, para efectos de entender que un área está libre y puede ser otorgada, corresponde remitirse a lo dispuesto en el artículo 1° del decreto 935 de 2013 que establece que un área es libre y puede ser ofrecida a proponentes y/o solicitantes, bien sea porque nunca ha sido objeto de propuestas o solicitudes anteriores o porque habiendo sido afectada por un título, solicitud o propuesta anterior, éstos ya no se encuentran vigentes después de quedar en firme los actos administrativos de la autoridad minera o la sentencia ejecutoriada que implique tal libertad

¹ Corte Constitucional Sentencia C-389 de 2016

Ahora bien, bajo el sistema de cuadrícula las celdas son el nivel operativo de la misma, por lo que es sobre ellas que se determina el comportamiento para el funcionamiento del nuevo sistema, por lo que las celdas pueden tener 1 de 3 estados:

- NO disponible: son aquellas que corresponden a las áreas excluibles de la minería o zonas especiales con esta clasificación.
- Disponible de forma condicional: son aquellas que dependen de un permiso de un tercero, bien sea una autoridad nacional o territorial o comunidades interesadas.
- Disponible: son las llamadas áreas libres, es decir, están disponibles para solicitar las diferentes figuras definidas en el Código de Minas.

Teniendo en cuenta la disposición de las diferentes capas geográficas en el territorio, se pueden presentar sobreposiciones o adyacencias entre dos o más coberturas de diferente clasificación (Excluible, restringida, informativa) en una misma celda, por lo cual la definición de su comportamiento establece uno y sólo un estado aunque coexistan varias capas de diferente clasificación. Del mismo modo, se establecieron las capas geoespaciales que se consideran informativas, que en lo que respecta al funcionamiento del nuevo sistema, son consideradas como áreas libres.

Para definir las reglas de negocio aplicables al Sistema de Cuadrícula, se hicieron combinaciones de coberturas provenientes del CMC o Catastro Minero Colombiano, que incluyen las capas ambientales, las áreas especiales de la minería (Áreas de Reserva Especial, Áreas Estratégicas Mineras, Áreas de Inversión del Estado, entre otras), Zonas de Utilidad Pública, Zonas de Frontera, Zonas Mineras Étnicas, perímetros urbanos, Resguardos Indígenas, Consejos Comunitarios Afrocolombianos, etc.; de las cuales resultaron, entre otras, las siguientes reglas bajo las cuales se rige actualmente el sistema de cuadrícula:

“6.1.1 Se mantienen las coordenadas de los títulos en las que fueron otorgados, al transformarse en cuadrícula.

Cuando los títulos vigentes se transformen al sistema de cuadrícula, no varía el área, sino que se mantienen las coordenadas registradas en el Registro Minero Nacional.

6.1.2 Toda celda tocada total o parcialmente por uno o más títulos vigentes, bloquea celda.

Cualquier celda que abarque el título, se bloqueará para nuevas solicitudes, excepto en los casos de concurrencia de minerales o las situaciones descritas en la regla 6.1.6.

6.1.3 Los títulos mineros migrados a cuadrícula cuyas áreas coincidan en una misma celda, compartirán cuadrícula, lo anterior, considerando que se respeta el área tal como fue otorgada en el título minero

Cuando dentro de una celda hay varios títulos, la celda se comparte manteniendo la delimitación y forma de los títulos que están dentro de ella.

6.1.4 Toda operación de un titular que afecte la geometría de un polígono se alinearán a la cuadrícula minera, sobre el área ocupada contenida en la misma, por ejemplo: cesión de área, devolución de área (formalización y banco de áreas) e integración de área, etc.

(...)

6.1.6 Cuando una solicitud comparte celda total o parcialmente con un título, concesión o autorización temporal, siempre primarán los derechos adquiridos, excepto cuando la solicitud se presenta por parte del mismo titular, en cuyo caso se compartirá la celda con el título o la concesión.”

De manera que en la actualidad todas las solicitudes y propuestas en trámite deberán ser evaluadas con base en el sistema de cuadrícula minera como unidad de medida para la delimitación del área de los títulos o derechos mineros. Por lo anterior, en lo subsiguiente no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes. Por su parte respecto a los títulos mineros ya otorgados, la norma antes citada dispone que estos migrarán al sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las que fueron otorgados, atendiendo a la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera.

Lo anterior, quiere decir que en relación con las propuestas de contratos de concesión que se encuentran en trámite, es decir, que no han sido decididas de fondo por parte de la autoridad minera, al ser meras expectativas, éstas deberán ser evaluadas bajo el sistema de cuadrícula para la determinación del área libre y los efectos consecuentes. En contraposición, los títulos mineros, al ser

derechos ya adquiridos sobre los cuales existen situaciones jurídicas consolidadas bajo nuestro ordenamiento jurídico, la norma mantuvo intactos sus derechos y condiciones, empero, dispuso que para la migración de dichas coordenadas se establecería una metodología por parte de la autoridad minera.

Por lo cual, las solicitudes que coincidan en cuadrícula con áreas bloqueadas totalmente por títulos mineros transformados a cuadrícula o por otra capa geográfica que constituya un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada bajo el ordenamiento jurídico, serán rechazadas por no encontrarse en área libre. Si la solicitud o propuesta de contrato de concesión coincide en cuadrícula parcialmente con un título u otra capa geográfica que constituya un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada, su área quedará reducida a las cuadrículas disponibles o libres. Para lo anterior, se observará el principio de “primero en el tiempo, mejor en el derecho”.

Antes del sistema de cuadrícula minera:

Con anterioridad a la aplicación del Sistema de Cuadrícula, cuando un interesado presentaba propuesta de contrato de concesión lo hacía personalmente o a través de la página web de la entidad en el Catastro Minero Colombiano anexando los documentos soportes establecidos en la Ley.

Radicada la propuesta de contrato de concesión, se realizaba una evaluación técnica y jurídica, haciendo un estudio del área, verificando todas las superposiciones existentes y si aplicaba o no el recorte respectivo; se definía el área libre susceptible de contratar de acuerdo con la normativa vigente (Código de Minas, disposiciones ambientales y demás normas concordantes), se ubicaba geográficamente el área de interés y se clasificaba técnicamente los minerales solicitados, se evaluaba

el plano presentado, se definía la autoridad ambiental competente, se determinaba si el área se encuentra en zonas mineras indígenas, zona de comunidad negra o de comunidades mixtas (en tales casos, se aplicaba lo referente al derecho de prelación previsto artículos 124, 133 y 134 del Código de Minas), se verificaba si el área se encontraba en zonas de minería restringida, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 685 de 2001, y se evaluaba el formato A.

De manera que, al momento de realizar la evaluación de la propuesta, los profesionales encargados efectuaban la validación de los documentos y verificaban en el Catastro Minero Colombiano que la alinderación consignada coincidiera con el plano anexo, y se verificaban las superposiciones existentes al momento de radicar la solicitud realizando de oficio los recortes a que hubiere lugar, determinando así el área libre susceptible de otorgar.

Finalmente si bien se aplicaba lo relativo al área máxima a que hace referencia el artículo 65 de la Ley 685 de 2001 (polígono de cualquier forma y orientación delimitado con referencia a la red geodésica nacional, con una área máxima de diez mil (10.000) hectáreas), no se tenía el concepto de celda como 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 y que se constituye como área mínima para otorgar un título minero, la correspondiente a una celda de la cuadrícula minera.

En todo caso, tanto antes como después de la implementación del sistema de cuadrícula la autoridad minera en el trámite de evaluación de propuestas de contrato de concesión ha dado observancia al principio de primero en el tiempo, primero en derecho.