

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 6 8 8 8	
	Al responder por favor cítese este número 13002025E2026888	
	Fecha Radicado: 2025-07-31 16:23:28	
	Código de Verificación: 82874	Folios: 5
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor
FERNANDO SUPELANO BENÍTEZ
Carrera 33 No. 86-144
abogadosupelano@yahoo.es
Bucaramanga , Santander

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Muerte de titular minero y Licencia Ambiental Radicado No. 2025E1029275 de fecha 13 de junio de 2025

Respetado Doctor Supelano Benítez:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Una vez revisados los pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran entre otros los siguientes pronunciamientos con radicados de salida: 8140-E2-005599 del 29 de abril de 2020, 13002022E2020732 del 29 de noviembre de 2022, 13002023E2000622 del 13 de enero de 2023, 13002024E2019072 del 29 de mayo de 2024 y 13002025E2004755 del 21 de febrero de 2025.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Decreto-Ley 2811 de 1974,
Ley 99 de 1993,
Decreto 1076 de 2015 - artículo 2.2.2.3.6.6. y
Ley 685 de 2001 – Artículo 111

III. ASUNTO A TRATAR:

Con el ánimo de atender la consulta realizada por el Doctor Fernando Supelano Benítez, procede esta Oficina Asesora Jurídica a pronunciarse sobre cada uno de los interrogantes planteados, en relación con la muerte de un titular minero y la Licencia Ambiental, por lo que se transcribe textualmente la consulta realizada:

“ ..

1. Se indique si en materia de derecho ambiental, se aplica la figura de la SUBROGACION DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES emanadas de la Licencia Ambiental que ampara un contrato de concesión minera en favor de los asignatarios (hijos) del causante, en caso afirmativo cual es el procedimiento a seguir.
2. Se indique, en el evento que NO aplique la figura de SUBROGACION DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES emanadas de la Licencia Ambiental en favor de los asignatarios (hijos) del causante, cual

CONCEPTO JURÍDICO

es el procedimiento a seguir por los nuevos titulares mineros a efecto que su contrato de concesión no se desampare de la licencia ambiental-

3. Se indique, en el caso acá expuesto, si ante el fallecimiento del titular minero la licencia ambiental finiquita. En caso afirmativo, cual es la razón legal.
4. Puede la autoridad ambiental regional requiere la figura de la cesión de la licencia ambiental, pese a que el titular y consigo cedente ha fallecido. En caso afirmativo, como aplica el procedimiento, puesto que quien debiera firmar como cedente es el titular a fallecido”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Con el fin de atender la consulta presentada, en primer lugar, es importante recordar al peticionario que los conceptos emitidos por las entidades públicas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 1755 de 2015, establece:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996, explicó que: “Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, **éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden**, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto” (Negrita fuera de texto).

En ese sentido, los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en respuesta a un derecho de petición en la modalidad de consulta son orientaciones y puntos de vista, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares; la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Una vez abordado lo anterior, y con fundamento en los antecedentes jurídicos que rodean el asunto procederá este despacho a atender los interrogantes planteados por el interesado.

1. **Se indique si en materia de derecho ambiental, se aplica la figura de la SUBROGACION DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES emanadas de la Licencia Ambiental que ampara un contrato de concesión minera en favor de los asignatarios (hijos) del causante, en caso afirmativo cual es el procedimiento a seguir.**

Respuesta: En primer lugar es importante recordar al interesado que en la Licencia Ambiental, es un procedimiento reglado, que conforme a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, es rogado, es decir se adelanta a solicitud del interesado, así como en otros instrumentos ambientales permisos, concesiones y autorizaciones conforme a la normativa ambiental vigente entre estos, el Decreto Ley 2811 de 1974, la ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, en sus diferentes disposiciones tratan las generalidades y requisitos para solicitar los mismos, ante la Autoridad Ambiental competente según corresponda, por lo que es posible determinar que este tipo de actuaciones pueden denominarse “*INTUITO PERSONAE*”, expresión latina que significa “*PERSONAL*” y que hace alusión a aquellos actos o contratos que se celebran en razón de las características o consideraciones propias de una persona; por lo cual, las obligaciones derivadas de estos no podrán ejecutarse por otra.

Ahora bien, el artículo 111 de la Ley 685 de 2011¹, prevé: **“Artículo 111. Muerte del concesionario.** El contrato termina por la muerte del concesionario. Sin embargo, esta causal de terminación sólo se hará efectiva si dentro de los dos (2) años

1

CONCEPTO JURÍDICO

siguientes al fallecimiento, los asignatarios no piden ser subrogados en los derechos emanados de la concesión, presentando la prueba correspondiente y pagando las regalías establecidas por la ley. En este caso, si posteriormente llegaren a ser privados de todo o parte de la mencionada concesión, el Estado no será responsable de ningún pago, reembolso o perjuicio a favor de ellos o de quienes hubieren probado un mejor derecho a suceder al primitivo concesionario.

Durante el lapso de dos (2) años mencionado en el presente artículo si los interesados no cumplieren con la obligación de pagar las regalías se decretará la caducidad de la concesión". (Subrayado fuera de texto).

Con base en el artículo anterior y concordante con los principios que rigen la función pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política de 1991 y artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, que regula los principios de las actuaciones administrativas, para lo cual destacamos los numerales 7 y 10, así:

*"7. En virtud del **principio de responsabilidad**, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos".*

*"10. En virtud del **principio de coordinación**, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares".*

Así las cosas, se considera que existe responsabilidad por parte de la autoridad minera respectiva y adicionalmente por los interesados (asignatarios del causante-titular minero) de **comunicar** a la autoridad ambiental competente sobre la muerte del titular minero y la decisión sobre el asunto adoptada por la autoridad minera de subrogar el contrato minero al nuevo titular (es) (asignatarios) con los soportes legales requeridos, si es el caso, acto administrativo debe estar inscrito en el Registro Minero Nacional .

Lo anterior, con el propósito que la autoridad ambiental competente, adopte las medidas del caso, ya que la situación en mención trae como consecuencia el cambio del titular de la licencia ambiental y se considera que la autoridad ambiental, debería expedir un acto administrativo en el cual se ajuste y reconozca este cambio de titular de la licencia ambiental, para lo cual es importante tener en cuenta que el artículo 2.2.2.3.6.6. del Decreto 1076 de 2015, prevé: "**CONTENIDO DE LA LICENCIA AMBIENTAL.** El acto administrativo en virtud del cual se otorga una licencia ambiental contendrá:

1. *La identificación de la persona natural o jurídica, pública o privada a quién se autoriza la ejecución o desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón la ejecución o desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón social, documento de identidad y domicilio..."*

Teniendo en cuenta que no se trata de un reconocimiento automático por parte de la autoridad ambiental del nuevo titular (es) de la concesión minera, esto es (el asignatario(s) del titular minero fallecido), y que además se reitera existe una actuación administrativa indispensable y anterior por parte de la autoridad minera, cuando aplica el artículo 111 de la Ley 685 de 2001, y que debe ser comunicada a la autoridad ambiental competente para tomar las decisiones del caso.

2. ***Se indique, en el evento que NO aplique la figura de SUBROGACION DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES emanadas de la Licencia Ambiental en favor de los asignatarios (hijos) del causante, cual es el procedimiento a seguir por los nuevos titulares mineros a efecto que su contrato de concesión no se desampare de la licencia ambiental-***

Respuesta: Como ha sido expuesto con anterioridad y asumiendo que los asignatarios del causante ya cuentan con decisión de la Autoridad Minera Nacional de subrogar el contrato minero al nuevo titular (es) (asignatarios) con los soportes legales requeridos, si es el caso, acto administrativo debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, es el nuevo titular minero, así como la autoridad minera, quienes deberán **comunicar** a la autoridad ambiental competente sobre la muerte del titular minero inicial y la decisión sobre el asunto adoptada por la Agencia Nacional de Minería.

CONCEPTO JURÍDICO

Como fue referido, no se trata de un reconocimiento automático por parte de la autoridad ambiental del nuevo titular (es) de la concesión minera, esto es (el asignatario(s) del titular minero fallecido) y que además se reitera existe una actuación administrativa indispensable y anterior por parte de la autoridad minera, cuando aplica el artículo 111 de la Ley 685 de 2001, y que debe ser comunicada a la autoridad ambiental competente para tomar las decisiones del caso.

Lo anterior, con el propósito que la autoridad ambiental competente, adopte las medidas del caso, como se ha expuesto en la respuesta anterior.

3. Se indique, en el caso acá expuesto, si ante el fallecimiento del titular minero la licencia ambiental finiquita. En caso afirmativo, cual es la razón legal.

Respuesta: Considerando lo expuesto anteriormente, los actos administrativos que otorgan permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales son “INTUITO PERSONA”, entendidas estas como dirigidas a una persona en particular, y, por tanto, dicha actuación no puede ser sustituida por cualquier otra para cumplir su obligación.

En relación con la Licencia Ambiental para actividad minera, es un instrumento que para su otorgamiento requiere la presentación del título minero y/o el contrato de concesión minera debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional², así las cosas, ante el fallecimiento del titular minero es el interesado quien debe poner en conocimiento a la Autoridad Ambiental competente para que esta evalúe el caso particular y concreto.

Adicionalmente, el interesado debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 111 de la Ley 685 de 2001, respecto a condiciones y tiempos dentro de los cuales debe adelantar las actuaciones administrativas para el efecto se cita nuevamente:

“Artículo 111. Muerte del concesionario. El contrato termina por la muerte del concesionario. Sin embargo, esta causal de terminación sólo se hará efectiva si dentro de los dos (2) años siguientes al fallecimiento, los asignatarios no piden ser subrogados en los derechos emanados de la concesión, presentando la prueba correspondiente y pagando las regalías establecidas por la ley. En este caso, si posteriormente llegaren a ser privados de todo o parte de la mencionada concesión, el Estado no será responsable de ningún pago, reembolso o perjuicio a favor de ellos o de quienes hubieren probado un mejor derecho a suceder al primitivo concesionario.

Durante el lapso de dos (2) años mencionado en el presente artículo si los interesados no cumplieren con la obligación de pagar las regalías se decretará la caducidad de la concesión”. (Subrayado fuera de texto).

Ante la muerte del titular de la licencia ambiental, y ante la verificación del cumplimiento de obligaciones impuestas en instrumento, desaparece uno de los sustentos facticos que dio origen al instrumento.

La Licencia Ambiental solicitada para el desarrollo de actividades mineras, es un instrumento ambiental que requiere para su obtención, la presentación de título minero y/o el contrato de concesión minera debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional³. En razón a ello, en caso de muerte del titular, y de hacerse efectiva la causal de terminación de contrato de concesión minera de que trata el artículo 111 de la ley 685 de 2001, podría generar la configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

Al respecto, la Ley 1437 de 2011 señala:

“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

² Parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.6.2. del Decreto 1076 de 2015.

³ Parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.6.2. del Decreto 1076 de 2015.

CONCEPTO JURÍDICO

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.” (Subrayado fuera de texto)

Por esto, resulta indispensable poner en conocimiento de la situación a la Autoridad Ambiental para que se evalúe y decida la viabilidad del cambio de titular del instrumento ambiental.

- 4. Puede la autoridad ambiental regional requiere la figura de la cesión de la licencia ambiental, pese a que el titular y consigo cedente ha fallecido. En caso afirmativo, como aplica el procedimiento, puesto que quien debiera firmar como cedente es el titular a fallecido”**

Respuesta: La cesión total o parcial de la licencia Ambiental, es un trámite contemplado en el artículo 2.2.2.3.8.4. del Decreto 1076 de 2015, a partir del cual el beneficiario de la licencia ambiental podrá cederla total o parcialmente, lo que implica la cesión de los derechos y obligaciones que de ella se derivan.

En tales casos, el cedente y el cesionario solicitarán por escrito la cesión a la autoridad ambiental competente identificando si es cesión total o parcial.

Conforme a lo anterior, atendiendo la naturaleza de la solicitud de cesión implica la intención y solicitud de las partes tanto cedente como cesionario, por lo que frente al caso de fallecimiento del titular de la licencia ambiental no podría hablarse de una cesión toda vez que no se cuenta con la manifestación de voluntad de este titular inicial del instrumento.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo ampliamente expuesto.

El presente concepto se expide a solicitud del Doctor Fernando Supelano Benítez y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Diana Ramírez Canaria – Abogada Contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ