



Radicado ANM No: 20191200272661

Bogotá D.C., 25-10-2019 16:21 PM

Señora

RESERVADO

No. 52-

De
M a

Asunto: Consulta procedimiento amparos administrativos en solicitudes de formalización minera, artículo 325 de la Ley 1955 de 2019.

En atención a su comunicación radicada en la Agencia Nacional de Minería bajo el número 20191000379792, se dará respuesta a las inquietudes planteadas atendiendo la identidad temática en aplicación del principio de economía que rige la función administrativa, en los siguientes términos:

Sea lo primero resaltar que el contrato de concesión minera en los términos del artículo 45 de la Ley 685 de 2001 es aquel que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo del concesionario, la realización de los trabajos, estudios y obras de exploración de minerales de propiedad estatal, y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en el Código de Minas, aclarando que en ejercicio de sus derechos no puede entenderse o predicarse la propiedad de los minerales "in situ".

Por su parte, el artículo 58 del Código de Minas determinan la naturaleza, derechos y limitaciones de la concesión, como la facultad para establecer, en forma excluyente y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación, así como adelantar los estudios trabajos y obras necesarias para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato, y explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas aceptadas por la geología y la ingeniería de minas.

Es así que el mismo Código de Minas el capítulo XXVII de la Ley 685 de 2001 regula lo relativo al amparo administrativo en el cual se prevé que los beneficiarios de títulos mineros podrán solicitar al alcalde municipal o distrital amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que se realice en el área objeto de su título y, en esa diligencia se ordena el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de los elementos instalados y la entrega al querellante de los minerales extraídos en los términos del artículo 309 del Código de Minas.



Radicado ANM No: 20191200272661

Así mismo, prevé la norma de manera categórica que en la diligencia de desalojo sólo será admisible para sustentar la defensa del tercero la presentación de un título minero vigente e inscrito en el Registro Minero Nacional, caso en el cual se suspenderá la diligencia y se remitirá el informativo a la autoridad minera nacional concedente para que intervenga y aclare la situación jurídica de los beneficiarios interesados.

En conclusión, la norma minera establece claramente que la única oposición de los terceros frente a una solicitud de amparo administrativo por parte de titulares mineros, es que el presunto perturbador presente en su defensa un título minero debidamente otorgado e inscrito, caso en el cual deberá la autoridad minera aclarar la situación jurídica, por lo tanto, y en atención a las expresas disposiciones legales sobre la materia, las solicitudes de formalización de minería tradicional no son admisibles frente a una solicitud de amparo administrativo.

Por lo tanto, es en virtud de ese trámite en que la autoridad debe desalojar a los perturbadores, suspender sus trabajos y obras mineras, decomisar los elementos instalados para la explotación y la entrega al querellante de los minerales extraídos, como claramente lo establece el artículo 309 de la Ley 685 de 2001, la cual es oponible a los solicitantes de formalización de minería tradicional.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 en su artículo 325 previó una situación totalmente diferente a esta como quiera que el presupuesto fáctico de la norma es que las personas naturales, grupos o asociaciones que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera competente y que a la fecha de promulgación de esta ley se encuentran vigentes y en área libre puedan continuar con su trámite y, en consecuencia explotar, comercializar y pagar regalías por los minerales explotados, en los siguientes términos:

"Art. 325. TRÁMITE SOLICITUDES DE FORMALIZACIÓN DE MINERÍA TRADICIONAL. Las personas naturales, grupos o asociaciones que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera competente y que a la fecha de promulgación de esta ley se encuentran vigentes y en área libre, continuarán su trámite con el fin de verificar la viabilidad técnica del desarrollo del proyecto minero de pequeña minería. Si la solicitud no se encuentra en área libre esta se rechazará salvo lo dispuesto en el inciso tercero del presente artículo. En caso de que la superposición sea parcial se procederá a los recortes respectivos. La autoridad minera resolverá estas solicitudes en el término de un (1) año contado a partir de la viabilidad técnica de la solicitud.

Una vez verificada la viabilidad de la solicitud, la autoridad minera requerirá al solicitante para que presente en un plazo máximo de cuatro (4) meses el Programa de Trabajos y Obras (PTO) a ejecutar y la licencia ambiental temporal para la formalización en los términos del artículo 22 de esta ley, so pena de entender desistido el trámite de formalización. En caso de que se formulen objeciones al PTO y estas no sean subsanadas se procederá al rechazo



Radicado ANM No: 20191200272661

de la solicitud. Una vez aprobado el PTO y el Plan Manejo Ambiental (PMA) o licencia ambiental temporal se procederá con la suscripción del contrato de concesión.

En el evento en que las solicitudes de formalización de minería tradicional se hayan presentado en un área ocupada totalmente por un título minero y se encuentre vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, la autoridad minera procederá a realizar un proceso de mediación entre las partes. De negarse el titular minero a la mediación o de no lograrse un acuerdo entre las partes, se procederá por parte de la autoridad minera al rechazo de la solicitud de formalización.

"A partir de la promulgación de esta Ley y mientras no se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera". (Subrayado fuera del texto).

De la norma transcrita, se resaltan los siguientes elementos que deben tenerse en cuenta para la evaluación de las solicitudes de formalización, a saber¹:

- Legitimación para la presentación: personas naturales, grupos o asociaciones.
- Oportunidad: Presentación de la solicitud hasta el 10 de mayo de 2013.
- Condiciones: la solicitud se encuentre vigente y en área libre. En caso de superposición total con un título minero se realizará un proceso de mediación con las partes, en caso de no lograrse se rechazará la solicitud de formalización, en caso de superposición parcial se realizará los respectivos recortes.
- Trámite: la autoridad minera continuará con el trámite de verificación de la viabilidad técnica a través de los elementos técnicos que le permitan, corroborar la posibilidad de continuar con el desarrollo del proyecto de pequeña minería.
- Prerrogativa: hasta tanto no se resuelva de fondo la solicitud no habrá lugar a las sanciones administrativas, ni penales previstas en el Código de Minas para los solicitantes de formalización de minería.

Entonces, de acuerdo con lo anterior, se tiene que, de manera general, si una solicitud de formalización de minería tradicional presentada hasta el 10 de mayo de 2013 se encuentra superpuesta con un título minero procede la mediación, y en caso de no lograrse se rechazará la solicitud de formalización, sin perjuicio de la posibilidad legal que tiene el titular minero, se reitera,

¹ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica ANM 20191200271851.



Radicado ANM No: 20191200272661

de ejercer la solicitud de amparo administrativo para el desarrollo legítimo de su actividad minera amparada en un título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, pues las disposiciones legales mencionadas no impiden, restringen o limitan dicha finalidad.

Por su parte, hasta que se resuelva de fondo por parte de la autoridad minera la solicitud de formalización, se podrán seguir desarrollando las actividades extractivas de minería tradicional, conforme a lo previsto en el inciso final del artículo 325 de la Ley 1955 de 2019, mencionado previamente. Sin perjuicio que la ejecución de las labores mineras sean objeto de decisiones adoptadas o que se adopten dentro de los procesos de amparos administrativos, procesos judiciales o dentro de las actividades de control que se emitan en virtud de las normas que regulen la explotación y comercialización de minerales, así como de las medidas de seguridad adoptadas en virtud de los reglamentos de seguridad e higiene minera.

En conclusión, las solicitudes de formalización de minería tradicional cuentan con la prerrogativa de explotar desde el momento en que entra en vigencia la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, es decir, por mandato de la Ley se encuentran facultados para continuar las labores de explotación en el área relacionada con las solicitudes, hasta que dicho trámite sea resuelto de fondo. En este punto, resulta pertinente mencionar que la explotación debe realizarse sin el uso de dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos, en los términos del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, so pena de la aplicación de las medidas previstas en el Decreto 2235 de 2012². El incumplimiento a esta disposición, faculta a las autoridades policivas, entre otras, a decomisar los citados bienes y a la aplicación de la medida de destrucción establecida en el artículo 1 del Decreto 2235 de 2012.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente resaltar que la prerrogativa de explotación contenida en el inciso cuarto del artículo 325 de la Ley 1955 de 2019, así: ***“a partir de la promulgación de esta Ley y mientras no se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera.”***, no implica que por tal virtud, se amparen explotaciones mineras sin título minero adelantadas entre el 20 de abril de 2016 -fecha en la que el Consejo de Estado emite el auto que ordena la suspensión provisional del Decreto 933 de 2013-, y el 25 de mayo de 2019 -entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019-, ni que impida a los titulares mineros solicitar el amparo administrativo ante la autoridad competente y ésta adopte las decisiones y medidas legales para garantizar el desarrollo pacífico de la actividad minera en los términos de los artículos 307 y 309 del Código de Minas.

Ahora bien, respecto de la duda sobre la aplicación de la Ley 1955 de 2019 frente a la suspensión provisional del Decreto 933 de 2013 por parte del Consejo de Estado, debe precisarse que esa

² Ver concepto Oficina Asesora Jurídica 20191200271441 del 24 de julio de 2019.



Radicado ANM No: 20191200272661

providencia judicial imposibilitó a partir del 20 de abril de 2016³ la aplicación de la norma para el estudio y trámite de las solicitudes de formalización de minería tradicional de hecho presentadas en vigencia de la Ley 1382 de 2011⁴, así como el desarrollo de las actividades extractivas por parte de los solicitantes de formalización de minería tradicional de hecho.

Así las cosas, se tiene que el Decreto 933 de 2011 tuvo plenos efectos en derecho desde la fecha de su expedición, hasta la fecha en que el Consejo de Estado decretó su suspensión provisional, esto es, entre el 9 de mayo de 2013 hasta el 20 de abril de 2016, por lo que, las decisiones adoptadas por la Autoridad Minera competente bajo su amparo, durante el periodo en el cual estuvo vigente, que haya cumplido las distintas etapas del procedimiento administrativo y se encuentren debidamente ejecutoriadas, tienen plenos efectos en derecho, sin que haya lugar a reconsideraciones posteriores, por encontrarse en firme⁵.

En ese sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Auto de 30 de abril de 2014 dentro del trámite del recurso de súplica, contra el auto que resolvió conceder la suspensión provisional de los literales “e” del numeral 3.1 y “a” de los numerales 3.3 y 3.5 del artículo 4 del Decreto 943 de 2013, M.P Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación. 11001-03-26-000-2013-00090-00(47694), sobre la suspensión provisional argumentó lo siguiente:

“La suspensión provisional prevista en el artículo 238 de la Constitución Política, como medida cautelar, es una figura excepcional y restrictiva, derivada del principio de legalidad, la cual tiene por objeto suspender los atributos de fuerza ejecutoria y ejecutiva del acto administrativo, en protección de los derechos – subjetivos y/o colectivos– que se pueden ver conculcados con su expedición. En este orden de ideas, dicha figura constituye un importante instrumento para evitar que los actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos, al menos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad”.
(Subrayado fuera del texto).

De conformidad con lo expuesto, se tiene que la suspensión provisional que decreta una autoridad jurisdiccional es una medida cautelar de carácter temporal con el propósito de “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” conforme lo define el artículo 229 C.P.A.C.A.⁶, por lo que la medida cautelar tiene efecto hacia el futuro, es decir, desde que se

³ Contra esta providencia se interpuso recurso de súplica, decisión que fue confirmada mediante Auto del 9 de febrero de 2017.

⁴ Ver conceptos Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20161200297551, 20161200328981, 20161200336811, 20161200365061.

⁵ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20161200297551.

⁶ “Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento. **Parágrafo.** Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este



Radicado ANM No: 20191200272661

produce el acto se torna en inejecutable por estar suspendido.

Sin perjuicio de lo expuesto y, en concordancia con el concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica, radicado 20161200297551 *"(...) las demás solicitudes que, si bien se presentaron antes de las decisiones judiciales, pero que no fueron decididas por la Autoridad Minera antes de que las mismas fueran expulsadas y suspendidas provisionalmente por la autoridad judicial, ya no pueden ser analizadas conforme a las disposiciones que contemplaban las normas aludidas, toda vez que (...) sus efectos fueron suspendidos (...)."*

No obstante lo anterior, en virtud de lo establecido en el artículo 325 de la Ley 1955 de 2019⁷ las personas naturales, grupos o asociaciones que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera competente y que a la fecha de promulgación de esta ley se encuentran vigentes y en área libre puedan continuar con su trámite con el fin de verificar su viabilidad técnica⁸.

Por lo tanto, la ley facultó a la autoridad minera para continuar el trámite de las solicitudes de formalización presentadas antes del 10 de mayo de 2013 con el fin de verificar la viabilidad técnica del desarrollo del proyecto minero de pequeña minería y resolver estas solicitudes en el término de un (1) año contado a partir de la viabilidad técnica de la solicitud.

En virtud de lo expuesto, conviene insistir que conforme a lo establecido en el citado artículo 325 de la Ley 1955 de 2019, a partir de su entrada en vigencia, se habilitó la prerrogativa para los solicitantes de formalización –que hubieren presentado su solicitud hasta el 10 de mayo de 2013-, de reanudar actividades mineras, exceptuándolos sólo de la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 –decomiso- y 306 –suspensión de minería sin título- de la Ley 685 de 2001, así como de proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 –exploración y explotación ilícita (artículo 244 del Código Penal)- y 160 –aprovechamiento ilícito (artículo 244 del Código Penal)- de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, amparos administrativos, así como las relacionadas con la seguridad minera, hasta tanto se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional.

Por último, respecto del procedimiento a seguir cuando una solicitud de amparo administrativo fue presentada bajo la Ley 685 de 2001 y posteriormente querellantes diferentes a los que inicialmente presentaron la solicitud, ahora bajo la Ley 1801 del 2016, allegan una nueva solicitud, en las mismas coordenadas, se tiene que precisar que en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 685 de 2001 esta es una norma de carácter especial y de aplicación preferente⁹ por lo tanto, los procedimientos previstos en la misma se deben surtir conforme lo prevea el Código de Minas.

capítulo y podrán ser decretadas de oficio."

⁷ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica ANM 20191200271441 del 24 de julio de 2019.

⁸ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica ANM 20191200272281 del 27 de septiembre de 2019.

⁹ Artículo 3 de la Ley 685 de 2001.



Radicado ANM No: 20191200272661

En concordancia con lo anterior, el artículo 3 de la Ley 1801 de 2018 prevé que las autoridades de Policía sujetarán sus actuaciones al procedimiento único de Policía, sin perjuicio de las competencias que les asistan en procedimientos regulados por leyes especiales, como la Ley 685 de 2001, en consecuencia se considera que las normas son armónicas y complementarias por lo que el procedimiento en los amparos administrativos es el del Código de Minas y en lo no previsto se acudirá a lo dispuesto en otras normas como el Código Policía.

En los anteriores términos esperamos dar respuesta a su solicitud de concepto el cual es emitido en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 por lo que no tiene el carácter de vinculante.

Atentamente,


JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Anexos: 0.
Copia: no aplica.
Elaboró: Mónica María Muñoz B.- Contratista.
Revisó: no aplica.
Fecha de elaboración: 23-10-2019.
Número de radicado que responde: 20191000379792
Tipo de respuesta: total
Archivado en: conceptos OAJ.



Dependencia : Oficina Asesora Jurídica
 Usuario Responsable : Adriana Zarate
 Fecha Inicial : 2019-11-06 08:30 a.m
 Fecha Final : 2019-11-06 08:30 a.m
 Fecha Generado : 2019-11-06 08:30 a.m
 Numero de Registros:

Radicado	Radicado Padre	Destinatario	Dirección	Municipio	Departamento	Observación
20191200272661	20191000379792	DONA ELENA BALVIN DELGADO	Calle 42 B No. 52-106 Piso 6 Ofc. 610	Medellin	Antioquia	

Fecha de Entrega
 Usuario que Entrega
 Observaciones

Funcionario que Recibe

[Handwritten Signature]



