



Bogotá D.C., 11-08-2023 18:51 PM

Señor:

RESERVADO

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico relacionado con:

i) Formalización minera y minería de subsistencia

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto radicada bajo el número 20231002486272 del 27 de junio de 2023, relacionada con la temática indicada en el asunto, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, *“por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”*, corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad, no obstante se aclara que, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular, en asuntos mineros de competencia de la ANM, en tratándose de casos particulares, **deberá estarse a la decisión que, de conformidad con las funciones legales asignadas, corresponda a la entidad competente o área misional encargada.**

El contexto de la inquietud planteada en la solicitud, es el siguiente:

“A finales del mes de mayo del año en curso llegaron a esta personería dos solicitudes verbales presentadas por (...) ciudadanos venezolanos que se

encuentran de manera regular en el país, en las cuales manifestaban presentar inconvenientes para formalizar su trabajo como paleros (...)."

Teniendo en cuenta que el escenario bajo el cual se plantean las inquietudes no resulta claro en tanto que: i) se hace alusión al Decreto 933 de 2013, por medio del cual se dictaron disposiciones en materia de formalización de minería y el cual a la fecha no tiene efectos jurídicos al haber sido declarado nulo por el Consejo de estado, como se explicará más adelante y ii) se refiere a la formalización del trabajo como “palero”, aun cuando en otros apartes del documento menciona el ejercicio de minería tradicional; por ende, las respuestas que se emiten en este concepto, versarán sobre el actual régimen aplicable a la legalización y formalización minera, así como a los requisitos de la minería de subsistencia, entendiendo que es sobre esta figura sobre la cual orbita su consulta.

Hechas las anteriores precisiones, se procede a dar respuesta a su interrogante planteado, en los siguientes términos:

¿Puede acceder un ciudadano de población migrante proveniente de Venezuela a los permisos otorgados para realizar la actividad de minería tradicional cuando se encuentra de manera regular en el país? En caso de ser positivo, bajo que parámetros legales?, ¿Existe algún caso en las mismas condiciones que haya sido resuelto antes?,Cuál sería el conducto regular para tramitar la formalización de estos trabajadores ante el Ministerio de Mineras y Energía?

i. Del actual régimen aplicable a la legalización y formalización minera

En primer lugar, conviene aclarar que el Decreto 933 de 2013, “*por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero*”, fue suspendido provisionalmente por parte del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, en desarrollo de la acción de nulidad radicada bajo el N° 11001-03-26-000-2014-00156-00, mediante auto del 20 de abril de 2016 y posteriormente **fue declarado nulo** por parte de esa misma corporación en Sentencia de fecha 28 de octubre de 2019, bajo el radicado 11001-03-26-000-2015-00169-00, en virtud de lo cual, actualmente dicho Decreto no está produciendo efecto jurídico alguno.

Dicho lo anterior y en segundo lugar, como quiera que en su consulta hace alusión a “[*formalización*] de minería tradicional”, resulta conveniente indicar que, a través de

diferentes disposiciones normativas se ha establecido el marco aplicable para la legalización o formalización de dichas actividades, tales como el previsto en el artículo 325 de la Ley 1955 de 2019 o la Ley 2250 de 2022¹, por medio de la cual se estableció una ruta para la legalización y formalización minera, por lo que la normativa que rija en cada caso en concreto, determina lo pertinente en el caso particular.

En este sentido, si en gracia de discusión el escenario de los ciudadanos extranjeros se enmarcara en los presupuestos descritos en la Ley 2250 de 2022, podrían acudir a sus disposiciones para iniciar los trámites tendientes a formalizar su actividad. En este sentido, y reiterando lo indicado en concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica², dicha normativa indica que las personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que *vienen desarrollando labores de minería tradicional* en un área determinada, esto es, **que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua a través del tiempo**, mediante las pruebas pertinentes que demuestren la antigüedad de la actividad minera, y una presencia mínima en una zona de explotación minera **no menor a diez (10) años**, contados a partir de la fecha de promulgación de la referida ley y que no cuenten con título inscrito en el Registro Minero Nacional, deben iniciar su proceso radicando para estos efectos solicitud de legalización y formalización en el Sistema Integral de Gestión Minera.³

Así las cosas, se resalta que el artículo 4 de la Ley 2250 de 2022, indica que la ruta para la legalización y formalización minera, allí prevista, aplica para las personas que, i) vienen desarrollando labores de minería tradicional en un área determinada sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y ii) que aún no han iniciado su proceso de legalización y formalización en el Sistema Integral de Gestión Minera.

ii. De la Minería de Subsistencia y requisitos para su ejercicio

Bajo el escenario referido en la petición, infiere esta Oficina, que la situación descrita podría versar sobre la figura de la minería de subsistencia, por lo cual, se considera pertinente reiterar lo indicado en concepto emitido bajo el radicado 20231200285421 del 19 de abril de 2023.

Allí se señaló que de conformidad con lo establecido en el artículo 21⁴ de la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo*

¹ Actualmente el Ministerio de Minas y Energía, en colaboración con la Autoridad Minera vienen trabajando en la reglamentación.

² Concepto Jurídico con radicados N° 20231002284062 del 29 de marzo de 2023

³ Ley 2250 de 2022, artículo 4°. Ruta para la legalización y formalización minera.

país", para efectos de implementar una política pública diferenciada, se determinó la clasificación de las actividades mineras, así:

- a. **Minería de subsistencia**
- b. Pequeña minería
- c. Mediana minería
- d. Gran minería

En desarrollo del mandato indicado en la referida normativa, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1666 de 2016 *"Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera"*⁵, que definió el concepto de minería de subsistencia en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 2.2.5.1.5.3. Minería de Subsistencia. Es la actividad minera **desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto**, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, **por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque.***

PARÁGRAFO 1º. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional.

*PARÁGRAFO 2º. Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, **la minería de subsistencia no comprenderá las actividades mineras que se desarrollen de manera subterránea.***

PARÁGRAFO 3º. Los volúmenes máximos de producción en esta actividad se establecerán por el Ministerio de Minas y Energía con fundamento en datos estadísticos, recopilación de información y estudios técnicos que se realicen para el efecto."

(Negrilla fuera de texto)

4 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.

(...)

5 Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera.

De lo transcrito anteriormente, se concluye que para que se considere la actividad minera como de subsistencia, **deben concurrir los siguientes presupuestos:**

1. La Minería de Subsistencia solo puede ser ejercida por personas naturales o grupo de personas, que desarrollan esa actividad con las condiciones previstas en la norma.
2. Que estas personas se dediquen a la extracción y recolección de los siguientes minerales:
 - Arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción
 - Arcillas
 - Metales preciosos
 - Piedras preciosas y semipreciosas
3. Que la actividad minera se realice a cielo abierto, por medios manuales y sin la utilización de ningún tipo de maquinaria o equipo mecanizado para su arranque.
4. Que con la realización de esta labor se generen los recursos necesarios para la supervivencia de las personas que la realizan.
5. Dentro de la minería de subsistencia se encuentra incluida la de barequeo y la de recolección de los minerales enumerados en la norma y que se encuentren en los desechos de explotaciones mineras.
7. Que no se desarrolle de manera subterránea.

En igual sentido, la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*”, definió la minería de subsistencia en los siguientes términos y estableció los siguientes requisitos:

*“ARTÍCULO 327. MINERÍA DE SUBSISTENCIA. Los mineros de subsistencia, definidos por el Gobierno nacional, **sólo requerirán para el desarrollo de su actividad la inscripción personal y gratuita ante la alcaldía del municipio donde realizan la actividad y de efectuarse en terrenos de propiedad privada deberá obtener la autorización del propietario.** La alcaldía del municipio donde se realiza la actividad minera podrá mediar en la obtención de dicha autorización. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo.*



La minería de subsistencia no comprende la realización de actividades subterráneas, hacer uso de maquinaria o explosivos, ni puede exceder los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía. Para el ejercicio de esta actividad los mineros deberán cumplir con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001.

Los municipios deberán implementar la validación biométrica en el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de verificar la plena identidad de los mineros de subsistencia al momento de la inscripción.

La inscripción deberá realizarse con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

i) Presentación de la cédula de ciudadanía; ii) Registro Único Tributario con Indicación específica de la actividad económica relacionada con la actividad minera, iii) Certificado de afiliación a Sisbén, o el documento que haga sus veces; iv) Indicación del mineral objeto de explotación; v) Descripción de la actividad y la indicación de la zona donde se va a realizar (municipio, corregimiento, caserío, vereda, río).

Estos mineros no podrán estar inscritos en más de un municipio a la vez, en cuya jurisdicción deberán realizar la actividad. La inscripción deberá ser renovada anualmente de manera personal, y la información podrá ser actualizada por los mineros en cualquier tiempo, en caso de efectuarse un cambio en la ejecución de la actividad. Los mineros que se encuentren inscritos contarán con el término de seis (6) meses para renovar su inscripción con el cumplimiento de los requisitos antes establecidos.

La inscripción de los mineros de subsistencia deberá realizarse por los municipios en el sistema de información que para el efecto disponga el Ministerio de Minas y Energía.

Los alcaldes vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo e impondrán las medidas a que haya lugar, sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias que imponga la autoridad ambiental para la prevención o por la comisión de un daño ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

El alcalde se abstendrá de inscribir o cancelará la inscripción del minero de subsistencia en los siguientes eventos:

- a) Si la actividad se realiza en zonas excluidas o prohibidas de las actividades mineras;
- b) Si la actividad no se realiza con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001;
- c) Si la actividad se realiza en un lugar diferente al señalado en la inscripción;



- d) Cuando exceda los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad competente;
- e) Cuando utilice maquinaria, equipos mecanizados o explosivos para el arranque de los minerales;
- f) Si las actividades se realizan de manera subterránea;
- g) Cuando extraiga un mineral diferente al establecido en la inscripción.

*Al minero de subsistencia que se le cancele la inscripción no podrá inscribirse ante cualquier municipio por un término de seis (6) meses. **De no cumplirse con los requisitos exigidos en este artículo para el desarrollo de la minería de subsistencia, los mineros se considerarán explotadores ilícitos de yacimientos mineros en los términos del Código Penal Colombiano o la norma que lo modifique o sustituya.***

PARÁGRAFO 1o. La autoridad minera brindará las herramientas de actualización de la plataforma de inscripción de mineros de subsistencia, con las necesidades de información que requieran los municipios para llevar a cabo las labores de inscripción conociendo las restricciones en tiempo real.

PARÁGRAFO 2o. En las zonas de minería de subsistencia, la DIAN implementará, en coordinación con las autoridades territoriales, campañas para agilizar el registro del RUT para los explotadores mineros."

(Negrilla y subraya fuera de texto)

Así, las personas que desarrollan actividades de minería de subsistencia, deberán cumplir los requisitos previstos en la normativa referenciada y aplicable.

Adicionalmente, se precisa que en cumplimiento del plazo estipulado en el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019, la Agencia Nacional de Minería puso a disposición el módulo denominado "GÉNESIS", para el Registro de los Mineros de Subsistencia, cuya información podrá ser consultada en el siguiente link de acceso público: <https://www.anm.gov.co/?q=informacion-genesis> y para efectos de llevar a cabo el registro se invita a consultar el siguiente link: <https://tramites.anm.gov.co/Portal/pages/registroUsuario/registroSeleccionRol.jsf>

Al margen de todo lo anterior, y como quiera que no se tiene claridad de cuál es la actividad que puntalmente está siendo desarrollada o se pretende desarrollar por parte de los ciudadanos extranjeros, resulta necesario que se establezca técnicamente, de manera clara y precisa, cuál es la actividad aludida, a fin de determinar, si en efecto tal se encuadra en una actividad minera, o si en su defecto, se trata de otra clase de actividad,



caso en el cual, no correspondería a las competencias de esta Entidad emitir un pronunciamiento al respecto.

En los anteriores términos, damos respuesta de fondo a su solicitud, aclarando que 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.

Cordialmente,



IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0).

Copias: (0).

Elaboró: Daniela Vanessa Castro Moreno.

Revisó: Adriana Motta Garavito.

Fecha de elaboración: 10/08/23

Número de radicado que responde: 20231002486272

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica