

(Ciudad), 22-12-2023 22:56 PM

Señor:

YOHAN CHAVERRA CASTRILLÓN

Email: juridico.yohanchaverra@gmail.com

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico relacionado con “camino a la Formalización Minera”

Áreas de Reserva Especial - Interpretación artículo 31 de la Ley 685 de 2001/ prelación en el otorgamiento del contrato especial de concesión en ARE en favor de las comunidades mineras tradicionales. Normativa aplicable para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial/ Ruta para la legalización y formalización minera - Ley 2250 de 2022/ radicación de solicitudes de Áreas de Reserva Especial (ARE).

Cordial saludo,

En atención a la solicitud de concepto radicada bajo el número 20231002634412 del 20 de septiembre de 2023, relacionada con la temática indicada en el asunto, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2° 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 1° 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 tratándose de casos particulares, deberá estarse a la decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área encargada.

Conforme a lo anterior se colige que, los conceptos que emite esta Oficina: (i) carecen de efectos vinculantes, (ii) no sustituyen los análisis y responsabilidades que corresponden a cada área y (iii) el solicitante, podrá acoger o no, la interpretación normativa y la posición que se plasme en el presente concepto.

El derecho de petición: de consulta elevado por el peticionario tiene que ver con la interpretación del artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y el procedimiento aplicable a las

solicitudes para la declaración y delimitación de áreas de reserva especial. Para ello, se abordará i) la figura del Área de Reserva Especial, y ii) el procedimiento actualmente previsto para su declaración y delimitación, para a partir de allí realizar un pronunciamiento sobre iii) la interpretación del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, iv) la prelación en el otorgamiento del contrato especial de concesión en ARE en favor de las comunidades mineras tradicionales, en las que existan propuestas de contrato de concesión, así como, sobre v) el procedimiento vigente para la radicación de solicitudes de Áreas de Reserva Especial (ARE).

Hechas las anteriores precisiones, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“1. ¿Cuál debe ser la interpretación del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, en clave de la integración normativa de la ley 57 de 1887 y la postura del Consejo de Estado en los radicados 52763 y 58082?

2. ¿El artículo 31 de la ley 685 da prioridad a las comunidades mineras para obtener la titulación del Área de Reserva Especial, así hubiere solicitud de propuesta de contrato de concesión minera por parte de un tercero? De acuerdo a la postura del concejo (sic) de Estado mediante radicado número 11001032600020210000200 (66398).

(...)”

Por tener unidad de materia, se responderán en conjunto las preguntas 1 y 2, en el siguiente sentido:

Reiterando lo manifestado por esta oficina asesora jurídica en concepto No. 20231200286471 del 11 de agosto de 2023, las Áreas de Reserva Especial se tratan de un área declarada por la Agencia Nacional de Minería **en favor de una comunidad minera, en un área libre** en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, cuya concesión solamente se otorgará a la misma comunidad que haya ejercido la actividad minera tradicional, **sin perjuicio de los títulos mineros vigentes**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo 147 del Decreto 19 de 2012, en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 31. RESERVAS ESPECIALES. <Inciso modificado por el artículo 147 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La Autoridad Minera o quien haga sus veces, por motivos de orden social o económico, determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde exista explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológicos-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las

explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes.” Negrilla fuera de texto.

Ahora bien, en relación con la prioridad de las comunidades mineras indicada en su petición, se reitera que las prerrogativas de explotación en estas zonas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal resultan **exclusivas para los beneficiarios del Área de Reserva Especial que hayan cumplido con los requisitos previstos en la norma**. Así las cosas y de acuerdo con el sentido literal de la norma¹, se **procederá con el otorgamiento del contrato especial de concesión** -si se cumplen con los requisitos legales establecidos para el efecto-, así hubiere solicitudes en curso de terceros.

En consecuencia, conviene indicar que en tanto la propuesta de contrato de concesión es una mera expectativa, el contrato de concesión, por el contrario, se trata de un derecho consolidado, por lo tanto, la norma es clara al prever que **el otorgamiento del contrato especial de concesión**, se efectuará sin perjuicio de los títulos mineros vigentes en el área.

A este respecto, es pertinente hacer alusión a la posición del Consejo de Estado² sobre la las diferencias entre derechos adquiridos y meras expectativas tratándose de solicitudes de otorgamiento de concesión sobre zonas declaradas de Área de Reserva Especial, jurisprudencia a que hace alusión en su petición, ha señalado:

“... Siguiendo esta directriz, tratándose de las solicitudes reguladas por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, la decisión de otorgar en concesión una zona de reserva especial a las comunidades que hayan ejercido en ella explotaciones mineras tradicionales no puede escapar al razonamiento jurisprudencial, motivo por el cual, mientras el respectivo contrato no se perfeccione, los solicitantes solo cuentan con una mera expectativa frente al cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho (...)

Este planteamiento se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 31 de la Ley 685 de 2001, en relación con los cuales, de los dos primeros se deduce que, mientras no se otorgue o perfeccione con el primer interesado solicitante un contrato de concesión o permiso especial para explorar y explotar minas de propiedad estatal -según el caso, únicamente existe en cabeza suya un derecho de preferencia respecto de los peticionarios posteriores.

Conjuntamente, la última disposición, concerniente a la solicitud de delimitación de un ARE, se enmarca también en la misma premisa, con la particularidad de que,

1 Código Civil. Artículo 27. INTERPRETACIÓN GRAMATICAL. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

2 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A. Sentencia de 2 de junio de 2023. Radicación: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516). Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

además, el otorgamiento de la respectiva concesión involucra exclusivamente a las comunidades mineras que hubieran ejercido las explotaciones tradicionales en el área correspondiente –excluyendo cualquier solicitud de terceros–, y la suscripción del subsiguiente contrato puede inclusive llegar a impedir las propuestas que se presenten sobre los minerales que no sean objeto de la concesión.

(...) Sobre las diferencias entre derechos adquiridos y meras expectativas, la jurisprudencia ha sostenido que, mientras los primeros se consolidan de manera definitiva, las segundas se limitan a la probabilidad de la adquisición futura de un derecho que, por no haber acaecido aún puede ser regulada por el legislador³ y, en el caso de las solicitudes mineras, ha advertido que su simple presentación únicamente constituye una mera expectativa, por lo que su evaluación debe efectuarse con “la normativa vigente para el momento en que se resuelva”⁴.

3. ¿Cuál es el procedimiento establecido en la norma actual para la radicación de las solicitudes de Áreas de Reserva Especial (ARE)? Si la respuesta es por el aplicativo Anna minería ¿este aplicativo permite la radicación del ARE cuando existe una solicitud de propuesta de contrato de concesión? Si la respuesta es negativa ¿cómo se garantiza la parte sustancial de lo establecido en el artículo 31 de la ley 685 de 2001 donde se colige la prevalencia de las comunidades mineras ante la superposición con propuestas de contrato de concesión cuando la única excepción es títulos mineros vigentes?

En relación con el procedimiento establecido en la norma actual para radicación de solicitudes de declaración de Áreas de Reserva Especial, ha de precisarse que el inciso primero del artículo 4º de la Ley 2250 de 2022, el cual a la fecha se encuentra en proceso de reglamentación, prevé que la solicitud para iniciar el proceso de legalización y formalización se hará a través del **Sistema Integral de Gestión Minera- Anna Minería**.

En igual sentido, esta Oficina Asesora Jurídica conceptuó mediante radicado No. 20221200282651 de 27 de septiembre de 2022, en el sentido que “...De conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 2250 de 2022, las personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de minería tradicional en un área determinada, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y de acuerdo con lo definido en el artículo 2º de esta norma, deberán radicar solicitud para iniciar su proceso de legalización y formalización en el Sistema Integral de Gestión Minera...”

Por lo anterior, las solicitudes de declaración y delimitación de AREs se deberán efectuar a través de la plataforma ANNA Minería en acatamiento de la normativa vigente, precisando

³ Corte Constitucional. Sentencia C-983 del 1 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 14 de marzo de 2019. Radicado 17001-23- 00-000-2011-00337-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 22 de septiembre de 2021. Radicado 11001-03-26-000-2021-00071-00 (66795). C.P. José Roberto Sachiá Méndez

que la tradicionalidad de las comunidades se predica luego del procedimiento de evaluación que adelante la Autoridad Minera de la solicitud allegada.

Sumado a lo anterior ha de precisarse que, el alcance de lo dispuesto en el inciso final de artículo 31 de la Ley 685 de 2001, según el cual “*la concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes*”, **se predica del otorgamiento del contrato de concesión**, más no de las solicitudes de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial en curso. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 2250 de 2022, referente a que la solicitud para iniciar el proceso de que trata dicho artículo, se tendrá que presentar **en área libre**, cumpliendo con la demostración de la condición de tradicionalidad de acuerdo con lo dispuesto en dicho marco normativo.

Así pues, en acatamiento de los postulados previstos en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y reiterando que mediante el artículo 4 de la Ley 2250 de 2022 “*por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental*”, se estableció la ruta para la legalización y formalización minera, en virtud de la cual, y con el propósito de dar prevalencia a las comunidades mineras tradicionales se previó que:

“(…) ARTÍCULO 4o. RUTA PARA LA LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERA. Las personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de minería tradicional en un área determinada, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y de acuerdo con lo definido en el artículo 2o de esta norma, deberán radicar solicitud para iniciar su proceso de legalización y formalización en el Sistema Integral de Gestión Minera.

(…) En el evento de que al iniciar el trámite de radicación de la solicitud por parte de los mineros tradicionales se evidencie la superposición total con títulos mineros, se deberá informar de manera inmediata a la autoridad minera anexando los soportes respectivos y la información general que conlleva la solicitud, como son: mineral, solicitantes, área, entre otros, con el fin de dejar trazabilidad del proceso. Así mismo, se deberá informar al Ministerio de Minas y Energía con el fin de iniciar las acciones encaminadas a la mediación entre las partes en la búsqueda de posibles acuerdos para hacer uso de las figuras jurídicas existentes y aplicables.

Para las superposiciones mencionadas en el inciso anterior, la autoridad minera verificará las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse este en causal de caducidad y respetando el debido proceso, se procederá a su declaratoria en un término no mayor a seis (6) meses; en este evento y siempre que el minero tradicional demuestre una antigüedad mayor en el área a la que tiene el título minero, se tendrá como primera opción, caso en el cual se deberá previa a la liberación del área del título minero validar por parte de la autoridad minera la trazabilidad del proceso del minero tradicional y el área donde desarrollaba sus actividades como requisito para la radicación de la solicitud e inicio del procedimiento aquí establecido. Este mismo proceso de validación se tendrá en cuenta para las superposiciones de radicación por parte de mineros tradicionales con solicitudes de propuestas de contratos de concesión que sean rechazadas.”



En este sentido, la prevalencia de las comunidades mineras tradicionales se garantiza por parte de la Autoridad Minera en el entendido que: i) En caso de presentarse superposiciones con títulos mineros, se verifica el cumplimiento de las obligaciones y si se hallare en curso en causal de caducidad se procede con su declaratoria, siendo el minero tradicional la primera opción para la radicación de la solicitud de que trata el referido artículo y ii) la anterior validación se aplicará en igual sentido para superposiciones de radicaciones de mineros tradicionales con propuestas de contratos de concesión rechazadas o desistidas.

En este punto es importante, mencionar que en la actualidad la Agencia Nacional de Minería en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía, se encuentra trabajando en la reglamentación de las disposiciones pertinentes de la Ley 2250 de 2022.

Finalmente, se aclara que los conceptos jurídicos emitidos por esta Oficina, están orientados a brindar lineamientos jurídicos generales y no particulares, por lo que, frente a casos concretos, deberá estarse sujeto a los análisis y validaciones, que de conformidad con las competencias legales asignadas, realice el área misional encargada de la toma de las decisiones, de acuerdo con las connotaciones que revista el caso objeto de estudio y la normatividad aplicable al mismo.

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: Claudia Gómez Prada

Fecha de elaboración: 27/11/23

Número de radicado que responde: 20231002634412

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica

Teléfono conmutador: (571) 220 19 99 - Línea gratuita nacional: 01 8000 933 833

www.anm.gov.co