



Bogotá, 12-09-2014

Señor

YESID ALBEIRO SANCHEZ SANDOVAL

Carrera 11 No. 41-34

Barrio García Rovira

Bucaramanga- Santander.

Referencia. Concepto. Formalización Minera.

En atención a su comunicación identificada con radicado No. 20145510308112, mediante la cual efectúa una consulta sobre algunos aspectos relacionados con la regulación minera respecto a los materiales de construcción y la formalización de los mineros dedicados a dicha actividad, esta Oficina Asesora procede a dar respuesta en los mismos términos planteados:

1. **Puede una persona que viene desarrollando en su propiedad desde el año de 1970, la labor de extracción de tierra y quemado a través de un horno para la fabricación de ladrillos, pagando impuestos, empleados y seguridad social integral, e inscrito en la cámara de comercio, además pagando regalías a favor del Estado desde el año de 1994, solicitar el otorgamiento de un Registro Minero de Cantera o una licencia especial que le permita desarrollar su actividad?**

A partir de la expedición de la Ley 685 de 2001 únicamente se podrán otorgar contratos de concesión minera para explorar y explotar minas de propiedad del Estado y se dejara a salvo aquellos que ya fueron otorgados con anterioridad, tal y como lo señaló el artículo 14 de la siguiente forma:

"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."

Así las cosas, en la actualidad no es procedente solicitar el otorgamiento de otras modalidades jurídicas para explorar y explotar minerales, como lo son las licencias o registros mineros de canteras que se encontraban establecidos en otras regulaciones anteriores.



2. Es obligatorio que si una propuesta de formalización minera que inicio su trámite con el Decreto 2715 de 2010 y luego en el 1970 de 2012, la ANM tenga la obligación legal de realizar la visita al área o área objeto de interés y luego de ella si tenga que realizar los conceptos de evaluación o reevaluación técnica o jurídica? ¿Los actos administrativos de evaluación o reevaluación técnica y jurídica que se profieren en el trámite de un proceso de formalización minera deben ser notificados al interesado (que tipo de notificación) y si contra los mismos procede recursos de reposición o apelación, debido a que estas decisiones terminan poniéndole fin al procedimiento administrativo de formalización?

El decreto 933 de 2013 reguló aspectos relacionados con la formalización de minería tradicional que se venían adelantando en vigencia de la Ley 1382 de 2010 y sus decretos reglamentarios, en el mencionado decreto se estableció su ámbito de aplicación de la siguiente forma:

*"Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El presente decreto rige las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes que se presentaron **en vigencia del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010** y que se encuentran en trámite por parte de la Autoridad Minera Nacional. Parágrafo. **Todos los plazos que se hubiesen agotado y que se encuentren previstos en los Decretos 2715 de 2010 y 1970 de 2012 sin que se haya surtido el trámite respectivo a cargo de la Autoridad Minera, se someterán a los plazos fijados en el presente decreto.** Aquellos que se hubieren agotado para el solicitante, sin que hubiere satisfecho los requisitos respectivos, darán lugar al rechazo de la propuesta."*

Así las cosas, lo correspondientes a las visitas dentro del proceso de formalización, los actos administrativos que se deriven del mismo y el trámite en general de un proceso de formalización se deben regir por el Decreto 933 de 2013.

Ahora bien, la visita de viabilidad en el proceso de formalización se encuentra establecida en el artículo 11 del mencionado decreto¹, señalando claramente que la misma procede una vez son presentados los documentos de conformidad con el artículo 6° y 7° del mismo decreto o se han subsanado los mismos, hay

¹ **Artículo 11. Visita.** Presentados los documentos de conformidad con los lineamientos previstos en los artículos 6° y 7° del presente decreto, o, habiéndose subsanado las inconsistencias documentales, y determinada la existencia de área susceptible de formalizar, o siendo viable el proceso de mediación con el titular minero del área, la Autoridad Minera competente mediante acto administrativo ordenará la visita al sitio donde se desarrolla la explotación. La visita tendrá por objeto verificar que los anexos técnicos presentados corresponden a los trabajos mineros realizados por el solicitante, la ubicación y antigüedad de las explotaciones mineras, el estado de avance y el mineral objeto de explotación, las condiciones de seguridad, la no presencia de menores en la explotación y las demás circunstancias que se estimen pertinentes, a fin de determinar la viabilidad de continuar con el proceso. En desarrollo de la visita se levantará un acta, de acuerdo con los lineamientos dados por la Autoridad Minera. En desarrollo de la visita podrá surtir la etapa de mediación de que trata el artículo 21 del presente decreto.



área libre susceptible de otorgar o es viable la mediación. La visita tiene como finalidad verificar que los anexos presentados corresponden a los trabajos mineros realizados por el solicitante.

Por lo anterior, es claro que la misma norma exige que la Autoridad Minera debe, antes de realizar la visita al área solicitada, evaluar la información presentada por el solicitante y exigir que se subsane cualquier falencia en la misma. Una vez es subsanada o presentada de conformidad con lo establecido en el mismo decreto, de haber área libre o viabilidad para la mediación en caso de existir un título minero, la Autoridad Minera procederá a realizar la visita, ya que la misma es la oportunidad para verificar que la información reportada se ajuste a lo que se encuentre en la visita.

Ahora bien, en caso de encontrar inconsistencias en la documentación allegada o ante la falta de documentación, el Decreto 933 de 2013 en sus artículos 8° y 9°² establece la forma de requerir y rechazar la solicitud minera. Al respecto, una vez evaluada la documentación el requerimiento que efectúe la Autoridad Minera se notificará por estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 269 de la Ley 685 de 2001, a los diez (10) días siguientes a la fecha de envío de la misma.

Adicionalmente, para otra clase de actos administrativos, el artículo 269 del Código de Minas establece:

“La notificación de las providencias se hará por estado que se fijará por un (1) día en las dependencias de la autoridad minera. Habrá notificación personal de las que rechacen la propuesta o resuelvan las oposiciones y de las que dispongan la comparecencia o intervención de terceros. Si no fuere posible la notificación personal, se enviará un mensaje a la residencia o negocio del compareciente si fueren conocidos y si pasados tres (3) días después de su entrega, no concurriere a notificarse, se hará su emplazamiento por edicto que se fijará en lugar público por cinco (5) días. En la notificación personal o por edicto, se informará al notificado de los recursos a que tiene derecho por la vía gubernativa y del término para interponerlos.”

² **Artículo 8°. Presentación de documentos.** Los documentos a que se refieren los artículos 6° y 7° del presente decreto, deben aportarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud vía web, ante la Autoridad Minera competente. Trascurrido este lapso sin aportar ningún documento, la Autoridad Minera competente procederá al rechazo de la solicitud e informará a las Autoridades Ambientales y Municipales competentes del área de su jurisdicción.

Artículo 9°. Requerimiento para subsanar requisitos. Una vez evaluada la solicitud de que trata este decreto por parte de la Autoridad Minera competente y se determine que la solicitud no cumple con lo establecido en el mismo, o los documentos aportados son insuficientes, presentan inconsistencia o requieren de mayor claridad o información adicional, **se requerirá mediante acto administrativo al interesado** para que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación del mencionado acto que así lo determine, subsane las deficiencias, so pena de rechazo de la solicitud. La Autoridad Minera competente solo podrá hacer los requerimientos necesarios por una (1) vez y el interesado sólo tendrá oportunidad de subsanar por una (1) sola vez.

Parágrafo. Una vez proferido el acto administrativo de requerimiento, la Autoridad Minera competente enviará comunicación al interesado informándole que se ha proferido dicho acto, el cual se notificará por estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 269 de la Ley 685 de 2001, a los diez (10) días siguientes a la fecha de envío de la misma.



En este orden de ideas, esta Oficina Asesora considera que en el proceso de formalización minera se producen diferentes actuaciones administrativas, entre ellas se encuentran unas actuaciones que son actos preparatorios para que se produzca un pronunciamiento definitivo por parte de la Autoridad Minera, que buscan dar impulso al proceso.

Así mismo, se encuentran actos definitivos, los cuales son claramente señalados por el artículo 43 del CPACA como aquellos actos que *"decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"*, contra los actos definitivos es contra aquellos que procederá los recursos correspondientes establecidos en el artículo 74 del CPACA y serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo anterior, los conceptos técnicos y jurídicos que evalúan la documentación aportada por el solicitante, son actos que dan impulso al proceso, pero los mismos no se notifican al interesado hasta tanto no sean adoptados por un acto administrativo, bien sea para que se requiera más información al solicitante o para rechazar la misma.

Así las cosas, los actos administrativos donde se requiera información del solicitante y por medio del cual se adoptan los conceptos jurídicos y técnicos que establecen la obligación de subsanar la documentación aportada, deben ser notificados por Estado tal y como lo establece el Decreto 933 de 2013 o en caso de ser por otro motivo diferente al expresamente regulado por el Decreto 933 de 2013, deberá surtirse en los términos del artículo 269 de la Ley 685 de 2001. En cuyo caso, no procederá recurso alguno, ya que no ponen fin al proceso administrativo.

Adicionalmente, en caso de considerarse que la solicitud debe ser rechazada, se notificará dicha actuación personalmente al solicitante y contra este acto administrativo que pone fin a la actuación, procederá el recurso de reposición conformidad con lo establecido en la normatividad minera anteriormente señalada.

3. **Una persona que tiene la infraestructura (planta y horno) para el quemado del ladrillo y no tiene un título minero con el Estado, puede celebrar contratos comerciales con mineros que si tengan títulos mineros, para que ellos le suministren la tierra o arcilla para que el desarrolle su actividad industrial de hacer y quemar ladrillos, en ese evento no requiere ningún tipo de permiso o autorización minera? para el desarrollo de la anterior actividad (elaboración y quema de ladrillos, mas no extracción o explotación de arcilla) se requiere tener un título minero en Colombia o es una actividad que se encuentra cobijada como industrial comercial independiente, debido a que ya no es actividad minera (pues en ese momento se ha explotado o extraído y conforme al artículo 15 de la Ley 685 de 2001 ya es propiedad particular la Arcilla) y por lo tanto deberá tener las guías o permisos ambientales para las emisiones, pero no un**



título minero?

El contrato de concesión minera según lo establecido por el mismo artículo 14 del Código de Minas constituye, declara y prueba el derecho que tiene una persona a explorar y explotar minas de propiedad estatal. Así las cosas, si la actividad a desarrollarse no es la exploración y explotación de minas de propiedad estatal no se requerirá de un contrato de concesión minera.

Ahora bien, adicionalmente a lo establecido en el artículo 14 del Código de Minas, la regulación minera establece:

“Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. (...)”

“Artículo 106. Plantas y procesos de beneficio. Quienes construyan y operen plantas e instalaciones independientes para beneficiar minerales provenientes de explotaciones de terceros, e igualmente quienes se dediquen al proceso de joyería y elaboración de gemas, disfrutarán de las ventajas y prerrogativas que en las leyes se consagran a favor de la minería.” (Resaltado fuera texto)

En ese orden de ideas, el legislador estableció en favor de la industria minera el carácter de utilidad pública e interés social, el cual hizo extensivo a quienes operen y construyan plantas para beneficiar minerales, como se vislumbra del artículo 106 arriba transcrito, al señalar que disfrutaban de las ventajas y prerrogativas que se consagran a favor de la minería.

No obstante, tales actividades, si bien gozan de las prerrogativas en favor de la minería, para su ejecución se encuentran sujetas al cumplimiento de obligaciones que se establecen en las normas ambientales, locales y mineras, orientadas a garantizar derechos constitucionales fundamentales, tal como lo establece el objeto del Código de Minas al señalar lo siguiente: “...estimular las actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismo y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro del concepto integral de desarrollo sostenible...”

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que *“Artículo 2°. Ámbito material del Código. El presente Código regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, **beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se excluyen la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se regirán por las disposiciones especiales sobre la materia.**”*



Por lo anterior, las disposiciones del Código de Minas, independientemente de si hay título o no, se hacen aplicables en las diferentes etapas de la industria minera, esto es, “*prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, **beneficio, transformación**, transporte y promoción de los minerales.*”.

Para el caso específico de la fase de transformación, como acabamos de señalar, la misma hace parte de la industria minera por disposición expresa del Código de Minas, el cual tiene su alcance y definición en el artículo 93 de la misma norma, de la siguiente manera:

Artículo 93. Plantas de transformación. *Si fuere indispensable para efectuar los trabajos de explotación integrar al complejo industrial de extracción y beneficio, plantas de procesamiento, éstas se deberán incluir en el montaje a petición del interesado. En este caso, el período para estas operaciones, podrá tener una duración adicional de dos (2) años, sin perjuicio de la prórroga ordinaria señalada en el artículo 74 de este Código.*

Se entiende por transformación la modificación mecánica o química del mineral extraído y beneficiado, a través de un proceso industrial del cual resulte un producto diferente no identificable con el mineral en su estado natural.”

Así pues, el Código de Minas otorga a los titulares mineros **la potestad de implementar plantas de transformación**, para efectuar los trabajos de explotación integral, en aquellos casos en que fuere indispensable, definiendo tal proceso como la modificación mecánica o química del mineral extraído y beneficiado, a través de un proceso industrial.

Igualmente, desde el punto de vista jurídico la normatividad minera permite que la transformación de minerales sea desarrollada por fuera del título minero cuando no sea indispensable para efectuar los trabajos de explotación, sin embargo, al ser una actividad que hace parte de la regulación minera, adicional a las normas territoriales, ambientales que la reglamentan, deberá realizarse dicha actividad teniendo en cuenta el desarrollo sostenible de los recursos minerales.

Por ultimo en cuanto a la adquisición y comercialización de minerales se debe tener en cuenta que el Código de Minas califica de ilícito el aprovechamiento del recurso minero bien sea en beneficio, comercialización o adquisición, a cualquier título, cuando este no se encuentre amparado por un título minero, por lo que señala en su artículo 30³ que toda persona que suministre materiales deberán acreditar la procedencia lícita.

³ **Código de Minas.- “Artículo 30. Procedencia lícita.** *Toda persona que a cualquier título suministre minerales explotados en el país para ser utilizados en obras, industrias y servicios, deberá acreditar la procedencia lícita de dichos minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por el beneficiario del título minero o constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo de que trata el artículo 155 del presente Código. Este requisito deberá señalarse expresamente en el contrato u orden de trabajo o de suministro que se expida al proveedor.”*



Por lo tanto, para realizar la actividad de transformación de minerales deberán realizarse amparadas por un título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, o de no poseerlo acreditar la procedencia lícita de los minerales, de lo contrario la actividad sería ilícita, la cual es penalizada por el Código Penal⁴.

Adicionalmente, deberá darse cumplimiento a lo establecido por el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011⁵ y sus decretos reglamentarios que creó el Registro Único de Comercializadores de Minerales – RUCOM-, estableciendo la obligatoriedad de registrarse en el mismo a titulares que se encuentren en etapa de explotación como los comercializadores de minerales.

4. Si el solicitante de una propuesta de formalización minera, que viene desarrollando su actividad desde hace más de 40 años y luego de la reevaluación técnica del Decreto 1970 de 2102, queda un área de tres hectáreas y en ellas puede desarrollar actividad minera, además comprando arcilla a otros titulares mineros, puede tener material para trabajar porque razón la autoridad minera ANM, decide no dar viabilidad técnica, es que hay alguna norma o reglamentación que establezca un área mínima para las solicitudes de formalización?

Al respecto, tal y como se mencionó anteriormente en este oficio, el objetivo de la regulación minera es que se haga un aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en forma racional y dentro del concepto integral de desarrollo sostenible.

Así las cosas, el soporte jurídico para establecer el área mínima para adelantar un proceso de formalización

⁴ **Código de Minas.- "Artículo 160. Aprovechamiento ilícito.** El aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo."

⁵ **Artículo 112. Medidas de control a la comercialización de minerales.** Para los fines de control de la comercialización de minerales, el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS, o quien haga sus veces, deberá publicar la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas. Esta lista también debe incluir la información de los agentes que se encuentran autorizados para comercializar minerales. Las autoridades ambientales competentes informarán, periódicamente al Ingeominas o la entidad que haga sus veces, las novedades en materia de licencias ambientales. A partir del 1° de enero de 2012, los compradores y comercializadores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en las mencionadas listas, so pena del decomiso por la Autoridad competente, del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la Autoridad Minera conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001. Los bienes decomisados serán enajenados por las Autoridades que realicen el decomiso de los mismos y el producido de esto deberá destinarse por parte de dichas autoridades a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales. El Gobierno Nacional reglamentará el registro único de comercializadores y los requisitos para hacer parte de este.



dependerá en la forma como se viene adelantando el proyecto minero por parte del solicitante y si el mismo es sostenible. En el caso por usted mencionado, de existir 3 hectáreas para la explotación de materiales de construcción, la sostenibilidad del proyecto y el aprovechamiento de dichos recursos dependerá de la valoración técnica del proyecto presentado, por lo que es un aspecto de orden técnico que escapa a la competencia de esta Oficina Asesora, pues tal valoración técnica dependerá de cada caso en concreto, independientemente de que existan convenios o acuerdos con otros solicitantes mineros.

5. **Es viable la formalización de actividades sobre un área minera donde existe un título minero – licencia de explotación – otorgada con el Decreto 2655 de 1988, pero la propiedad del suelo es del solicitante de formalización y él viene desarrollando desde hace más de 40 años, la misma labor que el titular de la licencia minera de explotación?**

La Constitución Nacional en su artículo 332⁶ señala que el Estado es el propietario del subsuelo sin perjuicio de los derechos adquiridos. En este mismo sentido, el Código de Minas en su artículo 5° reitera dicha propiedad sobre los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo a favor de la Nación.

Por lo anterior, se aclara que la propiedad del suelo es totalmente diferente a los recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo, los cuales podrán ser otorgados por el Estado al que los solicite de conformidad con la normatividad minera, en el caso por usted descrito de conformidad con el Decreto 2655 de 1988.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de que una solicitud de formalización presentada en vigencia de la Ley 1382 de 2010⁷ sea viable así se encuentre en el área de un título minero vigente, el Decreto 933 de 2013 estableció la posibilidad de la mediación.

Al respecto el artículo 20 del Decreto 933 de 2013, establece lo siguiente:

Artículo 20. Posibilidades de formalización. *La formalización de los mineros tradicionales ubicados en un área cubierta por un título minero, siempre que el beneficiario del título esté interesado en participar, podrá darse a través de una cesión parcial de área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área en procura del proceso de formalización o, de la suscripción de contratos de operación o asociación con el minero tradicional.*

⁶ **ARTICULO 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.

⁷ El programa de formalización establecido por la Ley 1382 de 2010 tuvo una vigencia de dos años, por lo que a la fecha no se encuentra vigente.



NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314621

Pág. 9 de 9

De la disposición anteriormente transcrita, se destacan tres (3) elementos dentro del marco de posibilidades de formalización: i) que se trate de mineros tradicionales. ii) que se presente sobre un área cubierta por un título minero y iii) que siempre debe existir interés del beneficiario del título minero.

Así las cosas, si el titular minero tiene interés en adelantar el proceso de mediación establecido en el artículo 20 y siguientes del Decreto 933 de 2013, la solicitud de formalización será viable en la medida en que cumpla con los requisitos establecidos en el mencionado decreto.

Esperamos haber absuelto sus inquietudes sobre el particular, señalando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

ANDRÉS FELIPE VARGAS TORRES
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexo:0
Elaboró: JFMC
Revisó: AFVT.
Tipo de respuesta

Total (X) Parcial()