



Radicado ANM No: 20231200284831

Bogotá D.C., 07-02-2023 14:50 PM

Señores:

RESERVADO**Asunto:** Área de Reserva Especial y Amparo administrativo

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto radicada bajo el número 20221002159102, relacionada con la procedencia de amparo administrativo, bajo el siguiente contexto: *“Que el área de reserva especial ARE La Uvita fue delimitada mediante la Resolución 338 de 2007, expedida por el Ministerio de Minas y Energía dos meses antes del otorgamiento del contrato F16-144. Que como consecuencia de esto el ARE La Uvita, presenta una superposición parcial con el contrato de concesión FI6 – 144, desde el año 2007. Que desde el año 2007 y hasta la fecha de presentación de esta petición el titular minero del contrato de concesión FI6 – 144, sus socios y aliados han presentado múltiples acciones de amparo administrativo contra personas que se encuentran en el proceso de formalización minera.”*; 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 tratándose de casos particulares, deberá estarse a la decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área misional encargada.

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

1. *Que la autoridad minera nos informe sobre la procedencia o improcedencia jurídica del amparo administrativo en una zona de superposición entre un ARE y un contrato de concesión según la normatividad minera colombiana y la doctrina de la autoridad minera.*

Para dar respuesta a este interrogante conviene precisar lo siguiente:



Radicado ANM No: 20231200284831

- Las Áreas de Reserva Especial

El artículo 31 de la Ley 685 de 2001 por el cual se expidió el Código de Minas y Energía establece:

“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 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”.

El artículo 165 del mismo cuerpo normativo, señala:

“Artículo 165. Legalización. Los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1o) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.

Los procesos de legalización de que trata este artículo, se efectuarán de manera gratuita por parte de la autoridad minera. Adicionalmente, esta última destinará los recursos necesarios para la realización de éstos, en los términos del artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

Los títulos mineros otorgados o suscritos, pendientes de inscripción en el Registro Minero Nacional, con anterioridad a la vigencia de este Código, serán inscritos en el mismo y para su ejecución deberán cumplir con las condiciones y obligaciones ambientales pertinentes.

Tampoco habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos”.
(Subrayado fuera del texto)

Por su parte, el artículo 248 de la Ley 685 de 2001 señala que se entiende por proyectos mineros especiales:

“Proyectos Mineros Especiales. El Gobierno Nacional, con base en los resultados de los estudios geológico-mineros de que trata el artículo 31 de este Código, a través de las entidades estatales adscritas o vinculadas al sector de Minas y Energía, organizará dentro de las zonas que hubieren



Radicado ANM No: 20231200284831

sido declaradas reservas especiales, proyectos mineros orientados al aprovechamiento racional de los recursos mineros allí existentes, los cuales podrán ser de dos clases:

1. Proyectos de minería especial. Son proyectos mineros comunitarios que por sus características geológico-mineras posibilitan un aprovechamiento de corto, mediano y largo plazo. En estos casos, el Estado intervendrá, a través de la entidad estatal competente, en la capacitación, fomento, transferencia de tecnología, manejo ambiental, estructuración, desarrollo del proyecto minero y desarrollo empresarial de los mineros informales ya legalizados, de las empresas de economía solidaria y de las asociaciones comunitarias de mineros que allí laboren; en la asesoría de alianzas estratégicas, consorcios o compañías con el sector privado para las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización de los minerales existentes. (...)” (Subrayado fuera del texto).

Teniendo en cuenta la normativa precedente, la Agencia Nacional de Minería profirió la Resolución No. 266 del 10 de julio de 2020, “*Por la cual se modifica el trámite administrativo para la declaración y delimitación de las Áreas de Reserva Especial con el fin de adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos de minería mediante el otorgamiento del contrato especial de concesión minera, de que tratan los artículos 31 y 248 de la Ley 685 de 2001*”, y que establece los lineamientos y procedimiento para otorgar contratos especiales de concesión minera en favor de las comunidades que hayan ejercido labores de explotación de manera tradicional.

El artículo 14 de la Resolución No. 266 del 10 de julio de 2020 que se refiere a los beneficios y obligaciones de la comunidad minera reconocida en el acto administrativo que declara y delimita un Área de Reserva Especial, expresa:

“ARTÍCULO 14. En firme el acto administrativo que declara y delimita el Área de Reserva Especial, 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 la misma ley, en los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos de conformidad a lo dispuesto en el último inciso del artículo 165 del Código de Minas. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias ambientales establecidas en la ley, así como las relacionadas a los incumplimientos de los reglamentos de seguridad e higiene minera de los trabajos adelantados”.

Por su parte, el artículo 15 de la misma normativa señala que la autorización legal para realizar actividades de explotación, es un beneficio de carácter transitorio en favor de las comunidades mineras beneficiarias de las áreas de reserva especial declaradas y delimitadas, a saber:

“ARTÍCULO 15. Para efectos de las Áreas de Reserva Especial declaradas y delimitadas, la autorización legal para el desarrollo de actividades mineras es un beneficio transitorio y ampara la realización de los trabajos mineros de explotaciones tradicionales declaradas y por lo tanto esta habilitación es exclusiva de los beneficiarios del Área de Reserva Especial, razón por la cual no podrá ser objeto de transacción comercial, cesiones, contratos de operación o negociación sobre la habilitación de explotación de los frentes o bocaminas tradicionales. (...)”



Radicado ANM No: 20231200284831

Lo anterior significa que para la no aplicación de las medidas previstas en los artículos 161¹ y 306²; ni a proseguir con las acciones penales señaladas en los artículos 159³ y 160⁴ de la Ley 685 de 2001, debe quedar en firme el acto administrativo que declara y delimita el Área de Reserva Especial, conforme a lo previsto en el último inciso del artículo 165 de la Ley 685 de 2001; prerrogativa que se concede hasta el otorgamiento del contrato de concesión minera a la que hace referencia el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 en concordancia con el artículo 248 ibídem, o se dé por terminada el Área de Reserva Especial, en favor de la comunidad minera reconocida por la autoridad minera y beneficiaria del área de reserva declarada.

- Del amparo administrativo minero

El procedimiento de amparo administrativo se encuentra establecido en el Capítulo XXVII del Código de Minas –Ley 685 de 2001, -norma especial y de aplicación preferente que 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 diferentes fases-, regulación completa que comprende 11 artículos, del 306 al 316 inclusive, y tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio⁵, actual o inminente contra el derecho que consagra el título minero.

El artículo 306 del Código de Minas –Ley 685 de 2001-⁶ señala que los alcaldes municipales suspenderán de forma indefinida la explotación de minerales que no cuenten con título inscrito en

¹ Artículo 161. Decomiso. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.

² Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o par aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

³ Artículo 159: Exploración y explotación ilícita. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

⁴ 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 Diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanellas PERTURBACIÓN. Desorden. Trastorno. Confusión. Desconocimiento de derechos". (Editorial Heliasta, tomo 6, año 1996, pág. 232)
-Otros- Acto de despojo, o tentativa del mismo, contra el propietario, el legítimo poseedor tan sólo o el simple tenedor, éste con respecto a un extraño.

⁶ Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.



Radicado ANM No: 20231200284831

el Registro Minero Nacional, para lo cual dentro del ámbito de sus competencias deberán adoptar las medidas que consideren necesarias para dar cumplimiento a las normas mineras.

El artículo 307 del mismo cuerpo normativo, señala que la querrela de amparo administrativo deberá tramitarse mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes.

Por su parte, el artículo 309 detalla que en la diligencia de reconocimiento del área sólo será admisible para la defensa del perturbador, **la presentación de un título minero vigente e inscrito**,⁷ en caso de no presentarlo: *“se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos. Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal.”*

Sobre la naturaleza del amparo administrativo, la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. T-361/93, determinó que *“su finalidad, su objeto, su trámite y su semejanza con los juicios civiles de policía regulados en el Código Nacional de Policía, permiten concluir que **participa de una naturaleza policiva**”,* señalando:

*“La acción de amparo administrativo tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, actual o inminente contra el derecho que consagra el título. El carácter tuitivo de esta garantía de los derechos mineros frente a actos de perturbación u ocupación de hecho se refleja en un procedimiento previsto por el legislador en el que **no se vislumbra ni se articula confrontación alguna entre el particular y el Estado, sino amparo de los derechos de un sujeto privado ante los actos perturbadores de otro u otros, todo lo cual hace de éste un proceso de naturaleza eminentemente policiva**. La intervención del Ministerio de Minas al decidir en forma definitiva la solicitud de amparo no tiene la virtud de sujetar a la jurisdicción contencioso administrativa la respectiva resolución contra la que no procede recurso alguno, porque la función aquí ejercida por la Administración Central es netamente policiva - protección del statu-quo minero mediante un trámite inmediato, con prelación a cualquier otro asunto - y su atribución al Ministerio de Minas y Energía obedece a la titularidad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.”*

En este orden de ideas, el trámite del amparo administrativo se estructura como un procedimiento prevalente y sumario que garantiza los derechos de un sujeto privado ante los actos perturbadores de otro u otros, todo lo cual hace de éste un proceso de naturaleza policiva, y obedece a la titularidad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

⁷ Artículo 309. Reconocimiento del área y desalojo. Recibida la solicitud, el alcalde fijará fecha y hora para verificar sobre el terreno los hechos y si han tenido ocurrencia dentro de los linderos del título del beneficiario. La fijación de dicha fecha se notificará personal y previamente al autor de los hechos si este fuere conocido. En la diligencia sólo será admisible su defensa si presenta un título minero vigente e inscrito. La fijación del día y hora para la diligencia se hará dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes al recibo de la querrela y se practicará dentro de los veinte (20) días siguientes.



Radicado ANM No: 20231200284831

Del recuento normativo, se tiene que: 1). En firme el acto administrativo que declara y delimita el Área de Reserva Especial, 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 la misma ley, en los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos, -lo que implica una prerrogativa de explotación-, 2). El beneficiario de un título minero está facultado para presentar solicitud de amparo administrativo cuando considere que se están presentando actos de ocupación, perturbación o despojo por parte de terceros en el área objeto de su título, y 3). En la diligencia de reconocimiento del área en un procedimiento de amparo administrativo, sólo será admisible para la defensa del presunto perturbador, la presentación de un título minero vigente e inscrito.

2. *Que la autoridad minera nos explique de manera detallada, si la doctrina plasmada en el radicado 20104300018521 se encuentra vigente, en cuanto a la improcedencia de la acción de amparo administrativo por parte del titular del contrato de concesión FI6 – 144 contra los mineros tradicionales del ARE La Uvita.*

Haciendo el rastreo correspondiente, no se encontró pronunciamiento de la ANM, que corresponda al radicado 20104300018521.

3. *Que la autoridad minera, nos explique la procedencia de la acción de amparo administrativo, cuando el contrato de concesión se encuentra en proceso de nulidad contractual por demanda de la propia autoridad minera. Como es el caso del contrato de concesión FI6 – 144 según el proceso judicial 25000232600020090001901.*

En línea con lo señalado en el numeral 1 de la presente, se reitera que del caso en comento, emerge una serie de particularidades, a saber que: previo a la inscripción de la Resolución No. 338 del 6 de septiembre de 2007, a través de la cual se declaró un área de reserva especial denominada La Uvita, como área de Reserva Especial, para adelantar estudios geológico - mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país, con base en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, se inscribió el Contrato de Concesión Minera FI6-144, y que en la medida que el contrato FI6-144 en concepto de INGEOMINAS, se celebró en contravención de la Resolución No. 338 del 6 de septiembre de 2007, se presentó una demanda de controversias contractuales por parte de INGEOMINAS, en contra del titular del contrato en cuestión, donde si bien el fallo de primera instancia se dio en favor de la Autoridad Minera, el mismo fue apelado y actualmente se encuentra en espera de sentencia por parte del Consejo de Estado.

En este sentido es menester estarse a lo que disponga el Consejo de Estado, en fallo de segunda instancia, para continuar con las demás etapas que enmarcan el trámite administrativo de declaración y delimitación de las áreas de reserva especial, así como a lo que en el trámite de amparo administrativo decida la autoridad llamada a decidirlo y a lo que determine la Vicepresidencia de Promoción y Fomento, como área misional con competencia frente a las Áreas de Reserva Especial.



Radicado ANM No: 20231200284831

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,

IVONNE DEL PILAR JIMÉNEZ GARCÍA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0).

Copias: (0).

Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica

Tatiana Araque – Gestor Grupo de Fomento

Revisó: NA

Fecha de elaboración: 01/02/2022

Número de radicado que responde: 20221002159102

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica