Bogotá DC 03-07-2024 22:21 PM

Señor
RESERVADO
Ciudad

Asunto: Respuesta a su solicitud de consulta recibido el 20 de mayo de 2024 bajo el No. De radicado 20241003122212, ***Competencias ANM / Autoridades Competentes / Pronunciamiento de la Corte / Coordinación entre Entidades / Canales de Atención al Ciudadano / explotación ilícita / explotación de yacimientos mineros / explotación ilícita de minerales y reiteración de concepto*** **con Radicado ANM No: 20241200289341 emitido por esta oficina asesora jurídica el 3 de mayo de 2024.**

Respetado Señor Luis Fernando,

De manera previa, conviene indicarle que en cumplimiento de las funciones que le asisten a la Oficina Asesora Jurídica según el Decreto Ley 4134 de 2011, con la presente respuesta se le brindará una ilustración jurídica general sobre las normas o materias legales asociadas a su consulta. Por tanto, lo aquí informado carecerá de efectos vinculantes y no sustituye el análisis ni las decisiones de las demás entidades del Estado encargadas de atender el fenómeno de la minería ilícita en el territorio nacional.

Esta Oficina recibió para su trámite de respuesta, el derecho de petición por usted impetrado y radicado en la Agencia Nacional de Minería - ANM el 20 de mayo de 2024 bajo el No. De radicado 20241003122212, en el que solicita información acerca de la normativa que actualmente contempla el ordenamiento jurídico para combatir la minería ilícita en Colombia y de manera atenta en el marco de las competencias de esta Agencia, se da respuesta en los siguientes términos:

"¿Cuáles son las competencias de su entidad, en materia de explotación ilícita de yacimientos mineros - explotación ilícita de minerales? Por favor referenciar las leyes, decretos, jurisprudencia y demás normas concordantes que considere pertinentes."

Para ello a continuación la Oficina Asesora Jurídica – OAJ:

I. Describirá el marco de sus competencias frente a la minería ilícita
II. Absolverá los interrogantes formulados;

Según el Decreto Ley 4134 de 2011 *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.[1]"* en su *"ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones de la Agencia Nacional de Minería, ANM las siguientes:*

> *14. Dar apoyo al Ministerio de Minas y Energía en la formulación y ejecución de la política para prevenir y controlar la explotación ilícita de minerales."*

Según el Decreto Ley 4134 de 2011 *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.[2]"*en su Artículo 16. FUNCIONES DE LA VICEPRESIDENCIA DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y SEGURIDAD MINERA. Las funciones de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera serán las siguientes:

> *11. Dar el apoyo a las autoridades competentes para la ejecución de la política de erradicación de la explotación ilícita de minerales.*

La Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia han fallado respectivamente acciones de tutela, acciones populares y acciones penales relacionadas con la extracción ilícita para pronunciarse como a continuación referenciamos un aparte de cada de lassentencias:

Sentencia T-445/16

> *"La Sentencia T-445/16 de la Corte Constitucional aborda la minería y la soberanía alimentaria, disponiendo que esta actividad sustrae grandes extensiones de tierra de la posibilidad de explotación agraria y en este sentido "atenta contra el derecho a la seguridad alimentaria, ya que a menos tierra por adjudicar, es claro que correlativamente habrá menos alimentos por generar"; asimismo, menciona que existe una correlación entre el desarrollo de proyectos mineros y la expansión o aparición de grupos armados al margen de la ley que buscan controlar los rendimiento que generan las actividades[3]."*

SENTENCIAS DE ACCIONES POPULARES

> *Mediante la Sentencia N.º 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP) del 5/11/13 el Consejo de Estado declaró la vulneración de los derechos colectivos por el no ejercicio de las funciones de control y seguimiento ambiental, y las sanciones, a sabiendas de la explotación minera ilícita que se desarrollaba en la Reserva Forestal Protectora, y posteriormente, la Sentencia Nº 15001-23-33-000-2014-00223-01 del 13/ 07/2017 aborda la actividad minera en zonas de páramo, señalando el Consejo de Estado que pese a que la Ley 685 de 2001 en el artículo 34 no incluyó los páramos en la prohibición de realizar trabajos, exploración y explotación minera en zonas declaradas y*

[1] Decreto Ley 4134 de 2011 *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica". Artículo 4.*
[2] Decreto Ley 4134 de 2011 *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica". Artículo 16.*
[3] Sentencia T-445/16

delimitadas por las autoridades ambientales, estos ecosistemas se encuentran cubiertos por la norma, ya que la Corte Constitucional privilegió la protección del medio ambiente frente a los derechos económicos derivados de la actividad minera y derogó la disposición que permitía que proyectos de explotación y exploración continuarán operando en zonas de páramos hasta la terminación de los permisos y licencias[4]:

De lo anteriormente expuesto por la Corte podemos inferir que se tiene por entendido que la Agencia Nacional de Minería – ANM no posee facultades distintas a las de dar apoyo a otras autoridades para prevenir, controlar, erradicar en materia de explotación ilícita de minerales; y para esto debe coordinar con las autoridades que tienen competencia dentro del marco normativo para ejercer las funciones de investigación y judicialización a las personas que incurren en la explotación ilícita.

De lo anteriormente expuesto queda claro como la competencia de la autoridad minera nacional frente al ejercicio de explotación ilícita de minerales, consiste en "brindar apoyo" al ente rector que adopta las políticas públicas y a las autoridades con competencias para la erradicación de la minería sin título (fuerza pública y autoridades territoriales). Esto obedece a que las actividades principales de la ANM se orientan hacia la fiscalización de títulos y a los instrumentos de formalización de mineros en tránsito ala legalidad, mas no en el tratamiento directo de la minería ilícita.

La Agencia Nacional de Minería - ANM debe informar a las autoridades penales sobre la explotación de minería ilícita que detecte o de la que tenga conocimiento a través de otros canales. Esto es fundamental para que se tomen las acciones legales correspondientes en el anterior entendido no se le puede obligar a la Agencia Nacional de Minería – ANM, el ejercicio de facultades no previstas en la ley. (Artículos 6 y 121 de la Constitución Política)

Cabe resaltar que dentro del marco de las competencias de la Agencia Nacional de Minería - ANM, cuando se detectan actividades de explotación minera ilícita, pueden tomarse diversas acciones para abordar la situación. A continuación, describimos algunas de las medidas que la ANM podría implementar en estos casos:

DEBER DE DENUNCIA:

De acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*." Y expresa en su:

> *"ARTÍCULO 67. DEBER DE DENUNCIAR. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.*
>
> *El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad com*petente."[5]

En tal sentido y conforme a la norma invocada, los funcionarios de la ANM están obligados a poner en conocimiento situaciones que entrañen la comisión de conductas punibles.

[4] *Sentencia N. º 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP) del 5/11/13 el Consejo de Estado*
[5] Código de Procedimiento Penal "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*." Artículo 67.

Acerca de la definición o alcance de la minería ilícita, puntualmente la rama judicial ha expresado:

> *"El Código de Minas dispone que la exploración y explotación de minerales se torna ilícita cuando se adelantan actividades de exploración, extracción o captación de minerales sin contar con un título minero vigente o autorización que faculte para desarrollar estos trabajos[6]."*

En consecuencia, de lo expuesto cuando la ANM realiza labores de fiscalización y monitoreo en las áreas mineras. Si se llegare a identificar actividades ilícitas, puede documentarlas y recopilar pruebas para respaldar futuras acciones en las que se coordina con las autoridades competentes para investigar y judicializar a quien cometiere dicha falta.

COORDINACIÓN CON OTRAS ENTIDADES:

La Agencia Nacional de Minería - ANM trabaja en conjunto con otras instituciones, como la Policía Nacional y la fiscalía general de la Nación, para combatir la minería ilícita. Puede proporcionar información relevante para facilitar traslados de información, convenios interadministrativos, reporte de información geográfica, investigaciones y operativos entre otros.

Para dar mayor aplicabilidad en materia de minería ilícita citamos a continuación lo que se encuentra estipulado en la Ley 685 de 2001[7], en su CAPITULO XVII en su Artículo 318
así:

> *"Fiscalización y vigilancia. La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta elcontrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad."*

Para ejercer la coordinación con otras autoridades, la ANM trabaja en conjunto con otras instituciones como la Policía Nacional y la fiscalía general de la Nación brindando apoyo para combatir la minería ilícita. Puede proporcionar información relevante para facilitar las respectivas investigaciones y operativos. Para tal efecto encontramos que en el marco normativo la Ley 489 de 2001[8], establece en suartículo 6 el principio de la coordinación.

En consecuencia, con lo anteriormente mencionado la Agencia Nacional de Minería - ANM no tiene competencia directa para tomar medidas administrativas contra la explotación ilícita, pero su papel es fundamental para informar y colaborar con las autoridades competentes en la lucha contra esta problemática.

[6] Cartilla de la Rama Judicial sobre JUSTICIA AMBIENTAL PARA LA RAMA JUDICIAL - Guía para la acción judicial: EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES (MINERÍA ILEGAL) Y FINANCIACIÓN DE GRUPOS ARMADOS A TRAVÉS DE DELITOS AMBIENTALES Bogotá D.C. abril 2022.
[7] Ley 685 de 2001, CAPITULO XVII en su Artículo 318, Artículo 279.
[8] Ley 489 de 2001, Artículo 6. Principio de coordinación.

En la Agencia Nacional de Minería - ANM Se tienen distintos canales de atención de denuncia, en las cuales la ANM se disponen de mecanismos efectivos para que la ciudadanía pueda denunciar actividades de explotación ilícita:

- Línea gratuita nacional: 1-800-915-2000.
- Página web: https://www.anm.gov.co
- Oficinas regionales de la ANM.

Para complementar de fondo su consulta, le hacemos extensiva la reiteración de concepto con Radicado ANM No: 20241200289341 emitido por esta oficina asesora jurídica el 3 de mayo de 2024[9], en donde se da respuesta a "información sobre normativa vigente en materia de minería ilegal.", que puede resultarle relevante a su consulta y pueda conocer más a fondo la normativa sobre esta:

"" El alcance de las competencias de la ANM en materia de minería ilegal.

Ahora bien, respecto del frente de acción estatal que le compete ejercer específicamente en relación con la minería ilegal, la ANM dentro de su marco de competencia funcional, enmarca su labor administrativa al desarrollo de las siguientes actividades: i) ejecutar los programas de Legalización Minera por medio de los cuales se adelanta en el país la formalización de la minería ilegal[10], ii) aprobar los subcontratos de formalización minera en áreas entregadas en concesión, para que el pequeño minero continúe con la explotación bajo el amparo de un título[11], iii) declarar y delimitar Áreas de Reserva Especial donde existen explotaciones tradicionales de minería informal[12], iv) hacer presencia administrativa y seguimiento en las zonas del país donde se adelanten actividades de exploración y explotación minera[13]; v) adelantar el trámite administrativo para la declaración de caducidad de títulos mineros por desarrollo de actividades mineras por fuera del área concesionada[14],
vi) informar a la Autoridad Ambiental y a la Fiscalía General de la Nación sobre el desarrollo de actividades mineras que no cuentan con un título habilitante[15], vii) adoptar las medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores en procura de darle mayor transparencia a la actividad comercializadora de minerales en el país[16]; y, viii) evaluar las propuestas y otorgar contratos de concesión con requisitos diferenciales para la pequeña minería[17], entre otras.

---

[9] Concepto con Radicado ANM No: 20241200289341 emitido por esta oficina asesora jurídica el 3 de mayo de 2024
[10] Entre los que se destacan: Programa de Legalización de Minería de Hecho, Artículo 165 de la Ley 685 de 2001, reglamentado mediante el Decreto 2390 de 2002; Programa de Formalización de Minería Tradicional, cuyas solicitudes fueron radicadas en vigencia del artículo 12° de la Ley 1382 de 2010; Ley 1955 de 2019, artículo 325; 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"* y Ley 2250 de 2022.
[11] Decreto 480 de 2014 *"Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera",* compilado en el Decreto 1073 de 2015.
[12] Artículo 31, Ley 685 de 2001.
[13] Resolución 40008 de 2021 del Ministerio de Minas y Energía, "*por la cual se establece los lineamientos para el desarrollo de las actividades de fiscalización de proyectos de exploración, y de explotación de minería en cumplimiento a lo establecido en el numeral 2 del literal A del artículo 7 de la Ley 2056 del 2020".*
[14] Literal c), Artículo 112, Ley 685 de 2001.
[15] Artículo 306, Ibídem.
[16] Decreto 276 de 2015, *"Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores - RUCOM".*
[17] Resolución 614 de 2020 de la Agencia Nacional de Minería *"Por medio de la cual se establecen los criterios para evaluar la capacidad económica, las condiciones para acogerse a la modificación de solicitudes a propuesta de contrato de concesión con requisitos diferenciales y se adoptan los términos de referencia para la presentación del anexo técnico de las propuestas de contratos de concesión con requisitos diferenciales"*, 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".*

De lo anotado, se tiene que existen gran variedad de instrumentos normativos cuya aplicación está a cargo de la ANM en su calidad de autoridad minera y entidad especializada, enfocados principalmente en contrarrestar el fenómeno de la minería ilegal a través de la materialización de los procesos de formalización y legalización de los mineros tradicionales e informales.

Por el contrario, frente a la minería ilícita se considera que a la ANM no le asiste ninguna competencia o atribución legal para atender dicho fenómeno, que por naturaleza es delictivo, el cual afecta de forma incontrolada el patrimonio del Estado, el medio ambiente, la seguridad y el orden público en las zonas apartadas del país, donde se desarrolla en mayor medida esta actuación criminal.

Así las cosas, resulta concluyente que el ordenamiento jurídico ha desarrollado y tiene contempladas un número plural de acciones de tipo policivo, administrativo y penal, así como iniciativas de formalización y legalización, para combatir la minería ilegal e ilícita en Colombia. Sin embargo, la superación de esta problemática solo será posible en la medida que, en el marco de sus competencias, las autoridades colaboren de manera armónica en su aplicación, con la firme intenciónde proteger los recursos naturales, preservar el medio ambiente y retornar el orden público a las comunidades afectadas por la criminalidad.

Para finalizar, resulta oportuno mencionar que la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios recientemente expidió la Circular No. 003 del 18 de marzo de 2024 con el propósito de exhortar e instar a diferentes entidades gubernamentales para actuar en contra de la explotación ilícita de recursos minerales y mitigar sus impactos socio ambientales.

Puntualmente, en el numeral cuarto instó a "las Alcaldías Municipales cuando tengan conocimiento de actividades de explotación ilícita de minerales en las áreas de su circunscripción, a adoptar las medidas administrativas y policivas para controlar esta problemática, así como poner en conocimiento de la jurisdicción penal de las conductas de exploración, explotación y aprovechamiento ilícito de minerales establecidas en la Ley 685 de 2001 y la Ley 2111 de 2021".

Sumado a lo anterior, dentro de las demás acciones recomendadas a otras entidades destinatarias de la circular para abordar la problemática de la minería ilegal en Colombia, el ministerio público mencionó, entre otras, las siguientes: i) realizar decomisos temporales de minerales que se transporten sin los soportes requeridos, como facturas y constancias de minas de donde provengan;
ii) implementar mecanismos para determinar la procedencia y trazabilidad de los minerales, registrar transacciones mineras y aplicar herramientas de control necesarias, según lo establecido en el Decreto 2234 de 2023; iii) fortalecer colaboraciones con entidades de control y vigilancia en la actividad minera, intercambiar información y coordinar con la DIAN para obtener listados de mineros de subsistencia con suspensión o cancelación del RUT; iv) consolidar informes trimestrales sobre el avance en el cumplimiento de las directrices establecidas en la circular y en las Hojas de Ruta construidas en las Mesas Territoriales Contra la Minería Ilegal y la Contaminación por Mercurio; v) diseñar e implementar medidas efectivas para prevenir y controlar el ingreso, comercio y uso ilegalde mercurio en el territorio nacional; y vi) propiciar espacios de participación y diálogo continuo para permitir la formalización, sustitución y/o reubicación de actividades mineras informales, con enfoque local y de género, en cumplimiento

de la normatividad colombiana.”"

Esperamos que la información suministrada sea de gran utilidad y haya sido clara en cuanto a las dudas existentes, quedando atentos a cualquier solicitud adicional o complementaria que usted requiera de parte nuestra.

En los anteriores términos, se da respuesta a su solicitud, aclarando que de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA[18], *“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”.*

Cordial Saludo,

IVAN DARIO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica - ANM

Anexos: 0
Copia “No aplica”.
Elaboró: Antonia María Guerra Meza – Fanny Yolima Zamora García - Abogadas Contratistas de la OAJ
Revisó: Iván Darío Guaque Torres
Fecha de elaboración: 27 de junio de 2024
Número de radicado que responde: 20241003122212 - 20241003132562
Tipo de respuesta: “Total”
Archivado en: OAJ

[18] Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA artículo 28