



Bogotá D.C., 23-12-2024 08:47 AM

Señor:

JUAN CARLOS MORENO CRISTIANO

jucmoreno86@gmail.com

Ciudad

Asunto: Radicado No. 20241002954302 - Respuesta a su solicitud de aclaración y concepto jurídico maquinaria pesada en la minería subterránea de carbón.

/Contrato de concesión minera: definición, características y naturaleza / Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables: mandato constitucional establecido en los artículos superiores 80, 332, 334 y 360 / Competencia para conceder derechos especiales de uso sobre los recursos naturales no renovables a través de concesiones: prerrogativa exclusiva del Estado / Nuevo marco jurídico para la legalización y formalización minera en Colombia: Ley 2250 de 2022 / Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal: Decisión CAN No. 774 de 2012 / Regla general de prohibición de utilización de maquinaria en las actividades mineras sin título inscrito en el Registro Minero Nacional: Artículo 106 Ley 1450 de 2011 / Requisitos excepcionales para el uso de maquinaria por parte de quienes desarrollan actividades de minería tradicional y se encuentren inmersos en procesos de legalización y formalización: Artículo 27 Ley 2250 de 2022./

Cordial saludo.

Esta Oficina recibió para su trámite, Radicado No. 20241002954302 de la Agencia Nacional de Minería, en el que solicita responder una serie de interrogantes asociados al uso de maquinaria en la explotación subterránea de carbón mineral dentro de los procesos de legalización de actividades mineras tradicionales.

De manera previa y dado que los interrogantes formulados en los numerales 1 a 9 de su misiva se observan reiterativos y resultan ser de suma especificidad, 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, en tratándose de casos particulares, deberá estarse a la decisión que, de conformidad con las funciones legalmente asignadas, corresponda al área misional encargada o a la entidad estatal responsable. Conforme a lo anterior, la respuesta emitida por esta Oficina carecerá de efectos vinculantes y no sustituye el análisis ni las decisiones de las áreas de la Agencia Nacional de Minería ANM responsables de la gestión contractual de las concesiones mineras o de los procesos de



formalización de la minería tradicional, así como tampoco de las autoridades de policía que dentro de sus funciones tienen a cargo el decomiso, la incautación, la destrucción o la inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en las explotaciones mineras carentes de título.

Conforme a lo anterior, esta Oficina procederá a emitir pronunciamiento sobre los aspectos normativos relacionados con el uso de maquinaria en la explotación de minerales y su relación con los procesos de formalización minera, explicación que permitirá al solicitante superar las dudas presentes en las nueve preguntas de su solicitud.

Pues bien, es preciso iniciar señalando que por expreso mandato constitucional establecido en los artículos 80, 332, 334 y 360 de la Constitución Política, el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y en tal sentido, le asiste la obligación de intervenir en su planificación, manejo y aprovechamiento.

En relación con estas disposiciones superiores, la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ ha sido consistente en señalar que el Estado en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, de una parte, tiene la obligación de conservación de estos bienes y, de otra parte, le asisten los derechos económicos que se derivan de su explotación. Por consiguiente, tanto la competencia y la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre dichos recursos a través de concesiones, las cuales constituyen derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público, también son una prerrogativa del Estado.

En esa dirección y en desarrollo de los preceptos constitucionales mencionados, el Congreso de la República consagró en el Capítulo V del Título Segundo de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, la definición del contrato de concesión minera en los siguientes términos:

“Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.” (Subrayado fuera de texto)

¹ Entre otras, Sentencia C-029 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y Sentencia C-983 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.



De la norma transcrita, emerge con claridad que los contratos de concesión corresponden a actos jurídicos en los que se plasma la voluntad del Estado de otorgar a personas naturales o jurídicas de derecho privado que han manifestado interés en la explotación de recursos naturales no renovables, la posibilidad de que, bajo su cuenta y riesgo, obtengan réditos por adelantar actividades extractivas de minerales en áreas específicas y habilitadas para estos fines.

Ahora bien, consciente de que en muchas regiones del país la extracción de minerales trasciende el ámbito de lo comercial y se constituye como un hecho económico que desarrollan muchas comunidades como forma de trabajo y subsistencia, el Estado ha desarrollado políticas en dirección a hacer de la minería tradicional una actividad sostenible, respetuosa de los derechos humanos y orientada hacia los grupos de interés.

Como manifestación de este legítimo propósito, el Congreso de la República expidió recientemente la Ley 2250 de 2022, disposición por medio de la cual se adopta el nuevo marco jurídico para la legalización y formalización minera en Colombia. Particularmente, en relación con la materia objeto de su consulta, el legislador incluyó en el artículo 27 de la referida normativa las condiciones que rigen el uso de equipos mecanizados en los escenarios de la formalización minera, en los siguientes términos:

“Artículo 27. Uso de equipos mecanizados en formalización minera. Los mineros que trabajen bajo alguna de las figuras habilitadas por la Ley para la explotación (Áreas de Reserva Especial delimitadas y declaradas, Subcontratos de Formalización Minera, Solicitudes de Formalización de Minería Tradicional Vigentes y Devoluciones de áreas para la formalización), que son objeto de licencia ambiental temporal podrán hacer uso de los equipos mecanizados una vez aprobada dicha licencia, siempre y cuando no superen los volúmenes de producción establecidos para la pequeña minería y el método de explotación desarrollado. Lo anterior, sin perjuicio a las sanciones penales o administrativas a que haya lugar.” (Subrayado fuera de texto)

Según lo anterior, quienes hagan parte de las rutas de legalización y formalización minera podrán hacer uso de maquinaria mecanizada al desarrollar sus actividades de minería tradicional, siempre y cuando cumplan dos condiciones: la *primera*, contar con licencia ambiental temporal aprobada por la autoridad competente, y la *segunda*, no superar los volúmenes de producción establecidos para la pequeña minería y el método de explotación desarrollado.

En lo que tiene que ver con la segunda condición, debe indicarse que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 o Ley 1753 de 2015 se clasificaron en el artículo 21 las actividades mineras en cuatro categorías: *minería de subsistencia, pequeña, mediana y gran minería*; y, además se estableció, que el Gobierno Nacional las definiría y fijaría sus requisitos teniendo en cuenta el nú-



mero de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Gobierno Nacional mediante la expedición del Decreto 1666 de 2016 adicionó una sección al capítulo I, del Título V, de la parte 2, del Libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía (Decreto 1073 de 2015). Allí, definió y estableció los requisitos para las actividades mineras de *subsistencia*, *pequeña*, *mediana* y *gran minería* de la siguiente forma:

“SECCIÓN 5

Clasificación de la Minería y Requisitos

Artículo 2.2.5.1.5.1. Objeto. Definir y establecer los requisitos para las actividades mineras de *subsistencia*, *pequeña*, *mediana* y *gran minería*.

Artículo 2.2.5.1.5.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones establecidas en el presente capítulo se aplicarán a todas las actividades mineras que se desarrollan en el país.

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 1°. 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 2°. 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 3°. 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.

Artículo 2.2.5.1.5.4. Clasificación de la minería en pequeña, mediana y gran escala en etapa de exploración, o construcción y montaje. Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de exploración o construcción y montaje se clasificarán en *pequeña*, *mediana* y *gran minería* con base en el número de hectáreas otorgadas en el respectivo título minero, acorde con la tabla siguiente:



CLASIFICACIÓN	N° HECTÁREAS
Pequeña	Menor o igual a 150
Mediana	Mayor a 150 pero menor o igual a 5.000
Grande	Mayor a 5.000 pero menor o igual a 10.000

Artículo 2.2.5.1.5.5. Clasificación de la Minería a pequeña, mediana y gran escala en etapa de explotación. Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de explotación, con base en lo aprobado en el respectivo Plan de Trabajo y Obras o en el documento técnico que haga sus veces, se clasificarán en pequeña, mediana o gran minería de acuerdo con el volumen de la producción minera máxima anual, para los siguientes grupos de minerales: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, como se muestra a continuación:

MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN	
	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto
Carbón (Ton/año)	Hasta 60.000	Hasta 45.000	> 60.000 hasta 650.000	> 45.000 hasta 850.000	> 650.000	> 850.000
Materiales de construcción (m³/año)	N/A	Hasta 30.000	N/A	>30.000 hasta 350.000	N/A	> 350.000
Metálicos (Ton/año)	Hasta 25.000	Hasta 50.000	>25.000 hasta 400.000	>50.000 hasta 750.000	>400.000	> 750.000
No Metálicos (Ton/año)	Hasta 20.000	Hasta 50.000	>20.000 hasta 300.000	>50.000 hasta 1.050.000	>300.000	>1.050.000
Metales Preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (m³/año)	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 m³/año	> 15.000 hasta 300.000 Ton/año	> 250.000 hasta 1.300.000 m³/año	>300.000 Ton/año	> 1.300.000 m³/año
Piedras preciosas y semipreciosas (Ton/año)	Hasta 20.000	N/A	Hasta 50.000	N/A	>50.000	N/A

Parágrafo 1°. En los casos en que en el área de un título minero se encuentren de manera simultánea los métodos de explotación subterráneos y a cielo abierto, se seleccionará el que tenga mayor producción, para que bajo este se clasifique el proyecto de acuerdo con la tabla anterior.

Parágrafo 2°. Para el caso de metales preciosos y minerales metálicos en minería subterránea, los valores establecidos en la tabla corresponden al total de toneladas de material útil removido. Para minería a cielo abierto, corresponde al total de metros cúbicos de material útil y estéril removido.

Para el caso de piedras preciosas y semipreciosas en minería subterránea y a cielo abierto, los valores establecidos en la tabla corresponden al total de material útil y estéril removido.

Parágrafo 3°. En el evento en que en el área de un título minero se extraiga de manera simultánea diferentes minerales, deberá realizarse para su clasificación la sumatoria de los volúmenes de producción de cada uno de estos; seleccionando el mineral de mayor producción para que en atención a este se clasifique el proyecto de acuerdo con la tabla anterior. (...)."

Por consiguiente, reiterando lo dicho líneas atrás, los mineros tradicionales



vinculados a procesos de legalización y formalización minera, se encontrarán habilitados para hacer uso de equipos mecanizados sí, (i) cuentan con la licencia ambiental temporal aprobada y (ii) no superan los volúmenes de producción para la pequeña minería establecidos en el artículo 2.2.5.1.5.5. de la Sección 5 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía (Decreto 1073 de 2015). Por el contrario, de no cumplir con lo anterior, les resultarán aplicables las demás normas del marco jurídico que regula el uso de maquinaria pesada en actividades mineras carentes de título, del donde conviene destacar lo siguiente:

La Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció en su artículo 106 que, *“A partir de la vigencia de la presente ley [16 de junio de 2011], se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, mini-dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional”* A su vez, estableció que, *“El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”*. (Subrayado fuera de texto).

En idéntica dirección y tres meses antes de la expedición del decreto por medio del cual el Gobierno Nacional adoptó la reglamentación del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, el Estado colombiano, en su calidad de miembro de la Comunidad Andina de Naciones CAN, suscribió la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 o *“Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal”*, con la firme intención de seguir profundizando en la adopción de mecanismos en contra de la actividad minera ilegal y contrarrestar los graves daños a la salud de la población, al medio ambiente y los recursos naturales derivados de la contaminación de los recursos hídricos, la alteración de los ecosistemas naturales y la pérdida de cobertura vegetal, suelo fértil y biodiversidad.

Sobre dicha norma de carácter comunitario, deben destacarse dos aspectos trascendentales, el *primero*, el efecto de preeminencia y de aplicación preferencial sobre las normas nacionales que regulan la misma materia², el *segundo*, el contenido del artículo sexto, según el cual, *“Los Países Miembros se encuentran facultados para **decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar, los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal**, para lo cual los Gobiernos reglamentarán la oportunidad y el procedimiento respectivo, a fin de hacer efectivas estas medidas”*. (Subrayado y negrita fuera de texto).

² De conformidad con lo expresado por la Corte Constitucional en Setencia C-1490 de 2000 y C-077 de 2023, las normas del derecho comunitario *“se incorporan al ordenamiento jurídico de forma directa, con similar rigor y valor que las leyes proferidas por el Congreso de la República, pero dotadas de preeminencia y de aplicación preferencial”*.



Así, en desarrollo de las referidas disposiciones de orden nacional y supranacional, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2235 del 29 de octubre de 2012, norma por medio de la cual reglamentó “el artículo 6° de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley”, en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. Cuando se realice exploración o explotación de minerales por cualquier persona natural o jurídica, sin contar con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la medida de destrucción de maquinaria pesada y sus partes prevista en el artículo 6° de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, independientemente de quién los tenga en su poder o los haya adquirido.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente decreto entiéndase como maquinaria pesada las dragas, retroexcavadoras, buldóceres u otro tipo de maquinaria para el arranque de minerales, con similares características técnicas.

Parágrafo 2°. La medida de destrucción prevista en el artículo 6° de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones es autónoma y no afecta las acciones penales o administrativas en curso o susceptibles de ser iniciadas.

Artículo 2°. Ejecución de la medida de destrucción. La Policía Nacional es la autoridad competente para ejecutar la medida de destrucción de la maquinaria pesada y sus partes, que esté siendo utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin el correspondiente título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental, cuando esta última se requiera.

La autoridad minera nacional aportará la información sobre la existencia o no de título minero vigente inscrito en el Registro Minero Nacional, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, informará sobre la existencia de licencia ambiental o su equivalente, cuando esta se requiera.

Parágrafo 1°. La información de que trata el presente artículo será proporcionada a la Policía Nacional por la autoridad competente, dentro del término máximo de tres (3) días hábiles, contados a partir de la radicación de la solicitud.

(...). (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, según el contenido y alcance de las normas a las que previamente se ha hecho referencia en el presente documento como marco jurídico que regula el uso de maquinaria en actividades mineras carentes de título minero, cuales son, Decisión CAN No. 774 de 2012, Artículo 106 de la Ley 1450 de



2011, Decreto 2235 de 2012 y Artículo 27 de la Ley 2250 de 2022, es válido arribar a las siguientes conclusiones:

- Que en el artículo 6º de la Decisión CAN No. 774 de 2012 se facultó a los países firmantes a *decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal*, y se estableció la necesidad de emitir las respectivas reglamentaciones de carácter interno.
- Que frente a las distintas facultades establecidas en el artículo 6º de la Decisión CAN No. 774 de 2012, el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto 2235 de 2012 únicamente ha ejercido su potestad reglamentaria respecto del verbo DESTRUIR y solo para el elemento MAQUINARIA, acción que determinó ser de competencia de la Policía Nacional respecto de *dragas, retroexcavadoras, buldóceres u otro tipo de equipos mecánicos de similares características técnicas, destinados al arranque de minerales*.
- Que la competencia para producir los actos administrativos que permitan encausar de mejor manera la operatividad de las demás facultades previstas en el artículo 6º de la Decisión CAN No. 774 de 2012, a saber, *decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal*, sigue estando en cabeza del Gobierno nacional. Sobre esta precisa facultad, esto es, la potestad reglamentaria, conviene indicar que la jurisprudencia constitucional ha manifestado que *“el Presidente [de la República] conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo [su] ejercicio.”*³
- Que en razón a encontrarse vigente en el ordenamiento el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, la prohibición de utilizar *dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional*, permanece incólume y es aplicable en todo el territorio nacional.
- Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 2250 de 2022, quienes desarrollen actividades de minería tradicional y se encuentren inmersos en procesos de legalización y formalización, *podrán hacer uso de los equipos mecanizados una vez les sea aprobada la licencia ambiental temporal, siempre y cuando no superen los volúmenes de producción establecidos para la pequeña minería y el método de explotación desarrollado*.

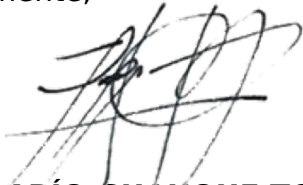
³ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-1005 del 15 de octubre de 2008. Expediente D-7260. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.



- Que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 27 de la Ley 2250 de 2022 deben entenderse como normas complementarias, pues el alcance de este último precepto normativo (art. 27) se constituye como una excepción a la regla general de prohibición de utilización de maquinaria en las actividades mineras sin título inscrito en el Registro Minero Nacional (art. 106), restricción que deberá seguirse aplicando por parte de las autoridades competentes, con las consecuencias sancionatorias a que haya lugar, en los casos en que se adelanten actividades extractivas de minerales sin contar con licenciamiento ambiental temporal o que excedan los volúmenes de producción establecidos para la pequeña minería en el artículo 2.2.5.1.5.5. del Decreto 1073 de 2015.

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, *“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”*.

Atentamente,



IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Anexos: N/A

Copia: “No aplica”.

Elaboró: Rafael Enrique Ríos Osorio, abogado contratista OAJ

Revisó: “Iván Darío Guauque Torres, Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Fecha de elaboración: 22/10/2024

Número de radicado que responde: 20241002954302

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Conceptos 2024