



El futuro
es de todos Minenergía

13

Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta Derecho de Petición sobre minería legal e ilegal y, formal e informal.

Apreciado Señor Mercado:

Damos respuesta a las preguntas 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de su solicitud, de conformidad con el oficio de traslado por la Agencia Nacional de Minería radicado N° 2019002972, en los siguientes términos:

A la pregunta dos:

¿Qué es la Minería Formal?

La Resolución 40599 de 2015, *“Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero”*, sobre el tema de consulta trae la siguiente definición:

Minería formal. Conformada por unidades de explotación de tamaño variable, explotadas por empresas legalmente constituidas.

Agregamos, que en opinión de esta oficina, la minería formal es la actividad cuyas unidades productivas desarrollan las labores mineras bajo el amparo de un título minero y cumplen con los parámetros técnicos (mineros y ambientales), económicos, laborales y sociales de la industria, definidos por la legislación vigente en cada uno de estos aspectos.¹

A la pregunta tres:

¹ Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff-6e426accf9c>



El futuro
es de todos

Minenergía

¿En Colombia cual es la protección legal y jurisprudencial que tiene la Minería Formal?

Frente a la presente inquietud vale señalar que en materia jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reiterado lo establecido en los artículos 332, 334, 360 y 80 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado, es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes preexistentes.

A nivel legal, la Ley 685 de 2001, como reguladora de las relaciones entre las personas y el Estado, dispuso parámetros obligatorios para el cumplimiento de quienes deseaban realizar la actividad minera, de manera formal. Lo anterior, sin desconocer que en la actualidad por virtud de los artículos 14 y 46, de la ley ídem, se encuentran vigentes algunas normas del Decreto 2655 de 1988, anterior Código de Minas.

De igual forma, el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 211-2015, en relación con el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, estableció las “Reservas Mineras Estratégicas”, que son áreas mineras de especial interés por parte de la Nación, para otorgarlas en procesos de selección objetiva de acuerdo a la escogencia de la mejor propuesta realizada por los inversionistas, donde se observa el especial interés por parte del Estado de desarrollar la economía del país a través de la minería.

También la Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo 2015 -2018, en su artículo 21 establece la clasificación de la minería en subsistencia, pequeña, mediana y grande, norma reglamentada por los Decretos 1666 de 2016 y 1102 de 2017.

De igual modo, el Decreto 480 de 2014, reglamentó las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 - Ley del Mercurio, regulando las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución por parte del titular minero y de los mineros formalizados.

Por último, es oportuno informarle que la jurisprudencia relacionada con la Minería Formal la puede encontrar en la página de la Corte Constitucional





(<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>) o en la del Consejo de Estado (<http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>),

A la pregunta cuatro.

¿Qué es la Minería Informal?

La Resolución 40599 de 2015, “*Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero*”, sobre el tema de consulta trae la siguiente definición:

Minería informal. Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables.

En ese orden, en criterio de esta oficina, la minería informal hace referencia a aquella actividad de extracción que se lleva a cabo sin tener un título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional. Este tipo de minería puede incluir la tradicional, ocasional, de subsistencia, o la minería a pequeña y mediana escala; cabe indicar, que este concepto no se concentra sólo en la falta de registro, sino, en otros márgenes (como por ejemplo el cumplimiento de regulaciones de otra índole como tributarias, sanitarias, de seguridad en el trabajo, medioambientales, pagos de beneficios sociales a trabajadores, etc.)²

A la pregunta cinco:

¿En Colombia, que protección legal y jurisprudencial tiene la Minería Informal?

Como se mencionó en la pregunta tres, la jurisprudencia referente a los temas de minería informal los encuentra en la página de la Corte Constitucional (<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>) o en la del Consejo de Estado (<http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>).

En lo que respecta al régimen legal, se tienen las siguientes normas: Ley 685 de 2001 – actual Código de Minas, Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2015, Decreto 480 de 2014, Decreto 1666 de 2016, Decreto 1102 de 2017.

² política nacional para la formalización de la minería en Colombia (Ministerio de Minas y Energía – MME-, mayo 2014)



En ese sentido, el artículo 165. 248 y 249 de la citada Ley 685 de 2001, sobre la minería informal, estableció lo siguiente:

Artículo 165. 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.

(...).

Artículo 248. 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 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.

2. Proyectos de reconversión. Son proyectos en los cuales, dadas las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental, no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero. Estos proyectos se orientarán en el mediano plazo a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones. La acción del Gobierno estará orientada a la capacitación de nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera su financiación y al manejo social.

Todas las acciones a que se refiere el numeral 1o anterior, se desarrollarán mediante contratos especiales de concesión, cuyos términos y características serán señaladas por el Gobierno.

Dichas acciones, igualmente, se podrán ejecutar a través de los departamentos y municipios si así lo dispone el Gobierno, con la provisión de los correspondientes recursos.

Artículo 249. Como parte de los planes específicos de desarrollo y de los proyectos mineros especiales, el Gobierno, a través de organismos estatales adscritos o vinculados del sector de Minas y Energía, o a través de los departamentos y municipios, deberá adelantar las siguientes acciones en relación con la exploración y explotación de minas:

a) Promover la legalización, organización y capacitación de empresarios mineros de la región o localidad en asociaciones comunitarias o cooperativas de explotación y beneficio de minerales;



- b) Asesorarlos en los estudios técnicos, económicos y legales que fueren necesarios para la exploración, la racional explotación, el beneficio y el aprovechamiento de los recursos mineros dentro de los planes de desarrollo comunitario;
- c) Otorgar dentro de las zonas reservadas especiales, a los mineros asociados o cooperados, contratos de concesión bajo condiciones especiales. Estas concesiones podrán otorgarse a las cooperativas o asociaciones o, en forma individual, a los mineros vinculados a los planes comunitarios.

A la pregunta nueve:

Legal y jurisprudencialmente ¿Cómo se diferencia la minería legal de la minería informal?

Reiteramos, que la Resolución 4 0599 de 2015, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero, establece:

Minería informal Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables.

Minería legal Es la minería amparada por un título minero, que es el acto administrativo escrito mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional, según el Código de Minas. El título minero deberá estar inscrito en el Registro Minero Nacional.

- En ese orden, consideramos que la Minería legal es la que está amparada por un título minero, mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional, según los artículos 5 y 14 del Código de Minas. El título minero deberá estar inscrito en el Registro Minero Nacional.
- Por otro lado, en criterio de esta oficina, la Minería informal hace referencia a aquella actividad de extracción que se lleva a cabo sin tener un título minero debidamente inscrita en el Registro Minero Nacional. Este tipo de minería puede incluir la tradicional, ocasional, de



El futuro
es de todos

Minenergía

subsistencia, o la minería a pequeña y mediana escala; cabe indicar, que este concepto no se concentra sólo en la falta de título y registro, sino, en otros márgenes (como por ejemplo el cumplimiento de regulaciones de otra índole como tributarias, sanitarias, de seguridad en el trabajo, medioambientales, pagos de beneficios sociales a trabajadores).

A la pregunta 10

Legal y jurisprudencialmente ¿Cómo se diferencia la minería ilegal de la minería informal?

Conceptos:

La Resolución 4 0599 de 2015, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero, establece lo siguientes conceptos:

Minería ilegal. Es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia.

Minería informal Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables. As las cosas, La política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia señala que la minería informal se caracteriza por lo siguiente: La explotación está en manos de individuos o pequeños grupos, casi siempre es selectiva o superficial o a baja profundidad, en el caso de metales y piedras preciosas, existe la expectativa del enriquecimiento rápido y es una minería nómada, debido al bajo nivel tecnológico, el recurso se desperdicia y presenta muy poca recuperación, en las zonas rurales la minería representa una fuente importante o a veces la única fuente de ingresos, la misma es causante de serios problemas ambientales de carácter local y regional, generadora de problemas legales, sociales e institucionales muy complejos. En términos



El futuro
es de todos

Minenergía

generales la minería responde a condiciones socioculturales y económicas de alta complejidad, no es ejercida como un negocio, sino como una forma de ganarse la vida y es por esta característica que la misma puede redundar en la prolongación de la pobreza.³

Por otro lado, la Minería ilegal o extracción ilícita de minerales, es la desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero.

Se puede presentar también amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia⁴.

Por otra parte, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-389-2016 señala que se debe:

(...) diferenciar entre la minería informal, que actualmente incumple con parte de las normas que regulan la minería, pero se realiza en pequeña escala y puede adecuarse en un plazo razonable al ordenamiento jurídico, de (iii.3) la minería ilegal, que incumple buena parte de tales estándares, se realiza en escalas mayores, y carece por esa razón de vocación de legalidad”

Así mismo, la SU 133/17 precisó la misma corte que:

(...) sin embargo, que “por vía reglamentaria, de derecho internacional y jurisprudencial” se ha contemplado una sub clasificación de la minería ilegal que permite distinguir la minería “de hecho” de la “ilícita”. La primera abarca la minería a pequeña escala, generalmente tradicional, artesanal o de subsistencia que se desarrolla “en las zonas rurales del país, como una alternativa económica frente a la pobreza y como una forma de obtención de recursos económicos que permite asegurar el mínimo vital de las familias que por tradición se han ocupado del oficio

³ <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff-6e426acccf9c>

⁴ Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec3-6de512822e96>



El futuro
es de todos

Minenergía


minero como herramienta de trabajo". La segunda se asocia con el patrocinio de actividades ilícitas, "como lo son, por ejemplo, los grupos armados ilegales o las bandas criminales, que utilizan este negocio como medio de financiación de sus actividades".

Ambas formas de minería se diferenciarían, entonces, en virtud de su vocación de legalización. La minería ilícita no tiene la intención de legalizarse, porque la destinación de sus recursos es ilegal; en cambio, los mineros de hecho aspiran a obtener un título que les brinde la posibilidad de ejercer la minería como forma de subsistencia. La sentencia estableció que es por ello, en virtud de los derechos fundamentales involucrados en este último caso, que la promoción de la formalización minera ha sido entendida como una obligación del Estado" (subrayado fuera del texto original)

Entiéndase del texto anterior que en nuestra consideración "*minería de hecho*" hace referencia a la minería informal, y la "*minería ilícita*" a la ilegal.

Finalmente, informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, sustituido por el artículo 1o de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan, y no tiene carácter obligatorio ni vinculante, por tener la naturaleza de un concepto jurídico.

Cordialmente,


Lucas Arboleda Henao
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Elaboró: Jessica Martínez
Revisó: Jorge Sierra
Aprobó: Lucas Arboleda Henao

(Radicado: 002972 18/01/2019)

Calle 43 No 57-31 CAN Bogotá, Colombia
Conmutador (57 1) 2200 300
Código postal 111321
www.minminas.gov.co

Página 9 de 9



CO15/6225

