



Bogotá, D.C.

15

Doctor
JOSÉ ALFREDO GÓMEZ BRICEÑO
Director Seccional Guainía
**CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZÓNICO**
Calle 26 No. 11-131
Inírida, Guainía

Asunto: Su Oficio número 371 - Solicitud Aclaración Circular Conjunta 18 001 del 11 de enero de 2011

Respetado Doctor Gómez:

Me refiero a su oficio del asunto, radicado en este Ministerio el 1º de abril de año en curso bajo el número 2011016409, a través del cual consulta:

1. ¿"Cuál es la jerarquía jurídica de la Circular Conjunta 18 001 del 11 de Enero de 2011, expedida por los Ministerios mencionados sobre las certificaciones que presenten las personas que vienen realizando los trámites de legalización de minería tradicional y minería con minidragas en zonas que se encuentran dentro de la zona de reserva forestal de ley 2 de 1959"?
2. ¿"A pesar de no haberse hecho llegar formalmente a las Alcaldías, tiene plena vigencia la Circular Conjunta 18 001 del 11 de Enero de 2011, expedida por los Ministerio (sic) mencionados frente a las solicitudes de legalización de minería en zonas de reserva forestal"?
3. "En el caso de ser factible la legalización de minería tradicional y de minidragas en zonas de reserva forestal que a su vez se encuentran dentro de zonas de resguardo, debe agotar el proceso de consulta previa, como presupuesto para la explotación?"
4. A partir de la expedición de la mencionada circular conjunta, proceso (sic) el decomiso material minero, sin la acreditación de procedencia lícita y dará lugar a la apertura de proceso sancionatorio ambiental, sin perjuicio de las acciones penales y administrativas de parte de la Fiscalía General de la Nación y la Alcaldía Municipal?"

Ministerio de Minas y Energía
Origen: OFICINA ASESORA JURIDICA
Rad: 2011028518 02-06-2011 11:45 AM
Anexos: 0
Destino: CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y ORIENTE AMAZONICO
Serie: 15-01-03



5. "(...) para que exista minería legal (...) el beneficiario del contrato de concesión debe contar con título minero antecedente a la explotación y beneficio (contrato de concesión minera), solicitar la exclusión y obtener el acto administrativo en ese sentido de parte del Ministerio del Medio Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial (sic) (antes de la explotación y beneficio), solicitar y obtener licencia ambiental (ya sea de parte del Ministerio del Medio ó (sic) de la Corporación según competencia), realizar el proceso de consulta previa en caso de desarrollarse en territorios indígenas o en su área de influencia."

Sobre el particular, de manera atenta antes de dar respuesta a sus inquietudes, le manifestamos:

El artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, consagra:

"ARTÍCULO 12. LEGALIZACIÓN. Los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, que la mina o minas correspondientes le 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, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001. (Resaltado fuera del texto original).

Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato.

En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del presente Código, entre otros, que permitan la explotación por parte de los grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la solicitud del minero tradicional.

Si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión y se presentare una solicitud de legalización en los términos de este artículo, se continuará el trámite de la propuesta, y en caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo



señalado en el inciso tercero del presente artículo. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.

*PARÁGRAFO 1o. En todo caso, la autoridad minera contará hasta con un (1) año para realizar la visita de viabilización, después de presentada la solicitud de legalización, para resolver el respectivo trámite; y contará hasta con dos (2) meses, a partir del recibo de los PTO y PMA por parte del interesado, para resolver de fondo la solicitud de legalización. **Hasta tanto la Autoridad Minera no resuelva las solicitudes de legalización en virtud de este artículo 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.** (Negrita fuera del texto original).*

En los casos de legalización planteados en el presente artículo, los trámites de evaluación, visita de viabilización y adjudicación de la concesión, se efectuarán de manera gratuita por parte de la Autoridad Minera, quien destinará los recursos necesarios para la realización de estos. Sin embargo los estudios (PTO y PMA) requeridos para la ejecución de la concesión estarán a cargo de los solicitantes.

PARÁGRAFO 2o. (...)

Este artículo fue reglamentado por el Decreto 2715 de 2010, artículos 1º a 14, de los que resaltamos:

***“Artículo 2. Actividad Objeto de Legalización.** La Autoridad Minera legalizará la actividad minera adelantada por aquellos explotadores, grupos y asociaciones, que acrediten ser mineros tradicionales, para lo cual deben cumplir con todos los requisitos establecidos en este Decreto. (Subrayado es nuestro).*

***Parágrafo.** Desde la presentación de la solicitud de legalización y hasta tanto la autoridad minera resuelva las solicitudes de legalización, y se suscriba el respectivo contrato de concesión minera, no habrá lugar a proceder, respecto a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de la Ley 685 de 2001, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental.” (Subrayado y negrilla es nuestro).*



"Artículo 12. Causales de rechazo. No habrá lugar a la legalización en los siguientes casos:

...

2. Cuando las áreas solicitadas para legalización se encuentren dentro de las áreas excluibles de la minería de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, que subrogó el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, ...

...

En relación con este Decreto, se expide por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Minas y Energía, la Circular Conjunta 18 001 del 11 de enero de 2001, en la que se proporcionan, como allí mismo lo expresa, unas directrices sobre el procedimiento administrativo al cual se sujetan las solicitudes de legalización de minería tradicional incluyendo las de minidragas localizadas en áreas de reserva forestal, así:

"La autoridad minera, una vez radicada la solicitud y previo a la realización de la visita de que tratan los artículos 6 y 19 del Decreto 2715 de 2010, verificará si el área solicitada se superpone con Zona de Reserva Forestal y en caso de encontrar que existe superposición con esta, procederá de la siguiente forma:

1. Si el área se superpone totalmente, rechazará la solicitud de legalización de minería tradicional o de minidragas, sin necesidad de realizar visita.
2. Si la superposición es parcial, sin necesidad de visita, procederá al rechazo de la solicitud respecto del área superpuesta y requerirá al interesado para que manifieste su interés en continuar con el trámite de legalización para el área restante, allegue el plano y las coordenadas que excluyan la superposición con la zona de Reserva Forestal. Si el interesado manifiesta su interés en continuar con el trámite, así se ordenará respecto de la nueva área informada, siempre que la misma no se traslape con zona excluible de la minería.
3. En ambos casos, la autoridad minera informará al Alcalde Municipal para que proceda al cierre de las explotaciones mineras superpuestas total o parcialmente con la Reserva Forestal en el caso de legalizaciones de minería tradicional, o a la aplicación de lo dispuesto por los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, para el caso de legalización de minería de minidragas.

Igualmente informará a las demás autoridades para lo de su competencia, especialmente a la autoridad ambiental regional o local con jurisdicción en el área, para los fines de la Ley 1333 de 2009.



Ahora bien, el artículo 34 del Código de Minas, modificado por la Ley 1382 de 2010, prevé:

ARTÍCULO 34. ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERÍA. *No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente.*

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt.

*No obstante lo anterior, las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2ª de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales, podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente. **La autoridad minera al otorgar el título minero deberá informar al concesionario que se encuentra en área de reserva forestal y por ende no podrá iniciar las actividades mineras hasta tanto la Autoridad Ambiental haya sustraído el área. Para este efecto, el concesionario minero deberá presentar los estudios que demuestren la adecuada coexistencia de las actividades mineras con los objetivos del área forestal.** (Negrilla es nuestra).*

Efectuada la sustracción, la autoridad minera en concordancia con las determinaciones ambientales establecidas, fijará las condiciones para que las actividades de exploración y explotación propuestas se desarrollen en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas, de tal forma que no afecten los objetivos del área de reserva forestal no sustraída.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá los requisitos y el procedimiento para la sustracción a que se refiere el inciso anterior. Igualmente establecerá las condiciones en que operará la sustracción temporal en la etapa de exploración.



PARÁGRAFO 1o. En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una vez entrada en vigencia la presente ley, en un término de cinco años, redelimitará las zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959; en cuanto a cuáles son protectoras y cuáles no procurando la participación de la autoridad minera y de los demás interesados en dicho proceso.

PARÁGRAFO 3o. Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía.

De acuerdo con las normas anteriormente transcritas concluimos:

La Ley 1382 de 2010 otorgó la posibilidad de legalizar la explotación de minería tradicional determinando los requisitos para que dicha legalización sea procedente y pueda prosperar.

En consonancia con lo anterior, se expide el Decreto 2715 de 2010 que reglamenta el procedimiento al cual se someterán los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional ni autorizaciones ambientales.

Tanto en la ley como en el reglamento se determina que hasta tanto no se resuelvan las solicitudes de legalización en virtud del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, no hay lugar a proceder, respecto de los interesados en las solicitudes de legalización, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 del Código de Minas.

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo 3º de la Ley 1382 de 2010, establece unas zonas de exclusión, entre ellas las de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, permitiendo la sustracción de las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2ª de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales.

La sustracción prevista en la norma procede en el marco de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 34 ibídem, resaltado en este escrito, por lo que según el análisis realizado a la norma por esta Oficina "no es viable la legalización en áreas que correspondan a reservas forestales, teniendo en cuenta que los estudios de sustracción de áreas se deben presentar antes de la etapa de exploración, con el fin de verificar si es viable o compatible el proyecto minero (Explotación minera) con el área de reserva



forestal, ya que en la legalización por su especialidad, no puede presentarse la figura de la sustracción de área que es la única forma en que podría realizarse una explotación minera, siempre y cuando la autoridad ambiental lo autorice o de la viabilidad.” (Concepto Oficina Asesora Jurídica 2010035947 16-07-2010).

En este orden de ideas, la solicitud de legalización de minería tradicional que se superpone al área de exclusión no es procedente, operando en consecuencia su rechazo, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 12 del Decreto 2715 de 2010.

La Circular Conjunta, en estricto sentido obra como una orientación para el desarrollo de la actividad administrativa que realiza tanto el INGEOMINAS como las Gobernaciones con funciones mineras delegadas en el trámite y resolución de las solicitudes de legalización minera, a pesar de que no sólo tenga como destinatarias a estas entidades sino también a las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible, Grandes Centros Urbanos, Autoridades Ambientales Urbanas creadas mediante la Ley 768 de 2002, a las Alcaldías y a todas las Gobernaciones.

La certificación que expide la autoridad minera con funciones en esta materia delegadas, obedece al debido proceso que siguen estas autoridades, en cumplimiento de lo previsto por la ley y el reglamento.

Frente a lo expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica responde a sus interrogantes en el orden en que fueron propuestos:

1. No se puede predicar una jerarquía jurídica entre la Circular Conjunta 18 001 del 11 de enero de 2011 y la certificación que se les otorga a los interesados en el trámite de una solicitud de legalización de minería tradicional, toda vez que la primera es una instrucción sobre la forma en que debe proceder la autoridad con funciones mineras delegadas cuando se le presenta una solicitud de legalización en un área superpuesta total o parcialmente con una zona de reserva forestal; en tanto que la certificación que estas mismas autoridades expiden hace relación a la constancia de que ante la autoridad minera se tramita una solicitud de legalización y que hasta tanto esta no sea resuelta no habrá lugar a la aplicación de los artículos 159, 160, 161 y 306 del Código de Minas.

2. La Circular Conjunta si bien tiene como destinatarios a otras entidades, aplica y tiene plena vigencia para las autoridades con funciones mineras delegadas quienes tramitan las solicitudes de legalización de minería tradicional, así no se haya dado a conocer formalmente a las Alcaldías. Cabe precisar que una vez la autoridad minera agote el procedimiento administrativo y gubernativo del rechazo de la solicitud de legalización deberá informar al Alcalde del lugar para que proceda al cierre de las explotaciones mineras, que de continuar por parte del explotador a pesar de la orden de cierre, le serán aplicables las medidas previstas en el Capítulo XVII del Código de Minas por la exploración y explotación ilícita de minas.



3. Como ya lo mencionamos en una de las conclusiones de este escrito, y según lo precisado en la Circular Conjunta 18 001 de 2011, las solicitudes de legalización son objeto de rechazo por el área que se traslape a la de la zona de reserva forestal o por el área totalmente superpuesta a ella.

4. No es a partir de la vigencia de la Circular Conjunta 18 001 de 2011 que se debe solicitar la acreditación de la procedencia lícita de los minerales, toda vez que ésta se deriva de lo dispuesto por el artículo 30 del Código de Minas. La citada Circular, se repite, constituye una orientación para el desarrollo de la actividad administrativa que realiza tanto el INGEOMINAS como las Gobernaciones con funciones mineras delegadas en el trámite y resolución de las solicitudes de legalización minera.

5. Sobre este último punto, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 ibidem que establece que a partir de la vigencia del Código de Minas, únicamente se puede 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, dejando a salvo los derechos provenientes de títulos mineros otorgados con anterioridad y los títulos de propiedad privada perfeccionados antes de la vigencia de dicho Código.

Así mismo, concretando su afirmación, concluimos que la minería legal es aquella que cuenta con un título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional; que en caso de encontrarse el área objeto del contrato en una zona de reserva forestal creada por la Ley 2ª de 1959 o de reserva forestal regional, el titular minero no podrá iniciar ninguna actividad minera hasta tanto la Autoridad Ambiental haya sustraído el área; así mismo no podrá iniciar las etapas de construcción y montaje y la explotación hasta que no obtenga la licencia ambiental; y, en caso de desarrollarse en territorios indígenas deberá adelantarse el proceso de consulta previa de conformidad con lo previsto por el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política y el Decreto 1320 de 1998.

No obstante lo anterior, le manifestamos que la ley minera, de manera excepcional y transitoria, dio la posibilidad de legalizar la actividad minera que se realiza sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional a aquellas personas que ejercen esta actividad de manera tradicional y que reúnan los requisitos de forma y fondo previstos en la ley y en el reglamento; y, expresamente señaló que en tanto se resuelva su solicitud no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 159, 160, 161 y 306 del Código de Minas. Que en el evento de encontrarse en zonas de reserva forestal, estas solicitudes no son viables, operando en consecuencia su rechazo.

Cabe resaltar que pese a que los interesados en una solicitud de legalización exhiban la certificación expedida por la autoridad minera delegada de que su solicitud se encuentra en trámite, **las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental son**

