



20151200006593

Bogotá D.C, 19-01-2015

PARA: Rafael Enrique Ríos Osorio
Vicepresidente de Contratación y Titulación

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto participación de la autoridad minera en la etapa de mediación de las solicitudes de formalización de minería tradicional e interpretación del parágrafo del artículo 14 del Decreto 933 de 2013.

Cordial Saludo;

En atención a la consulta formulada mediante radicado número 20142110196243, en el que presenta sus inquietudes relacionadas con el proceso de mediación que establece el Decreto 933 de 2013, me permito atender sus cuestionamientos en el mismo orden en que fueron formulados, previas transcripción y análisis de la norma que establece lo relacionado con el proceso de mediación del Decreto de 933 de 2013.

***“Artículo 21. Mediación.** Cuando la solicitud de formalización de que trata este decreto presente superposición con un contrato de concesión, contrato en áreas de aporte o autorización temporal, la Autoridad Minera competente en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, y una vez evalúe el cumplimiento de los requisitos por parte del interesado, dentro del trámite de visita de viabilización o en una diligencia independiente, citará al titular minero y al minero tradicional y mediará entre las partes para que si lo considera el titular minero se vincule al programa de formalización, y se logren acuerdos entre las partes para permitir que los mineros tradicionales puedan seguir explotando el área ubicada en un contrato de concesión minera, con base en una de las posibilidades descritas en el artículo anterior.*

***Parágrafo 1°.** De no prosperar la mediación, la Autoridad Minera competente dará por terminado el trámite de la formalización y, en consecuencia, ordenará el archivo de la solicitud.*

***Parágrafo 2°.** Si el área solicitada para el proceso de formalización, no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión, se continuará con el trámite de esta última y si llegare a perfeccionarse como contrato de concesión, procederá la mediación de que trata este decreto. Si la solicitud de propuesta de concesión es rechazada, el minero tradicional que solicita su formalización tendrá derecho a continuar con el trámite.*

La norma transcrita, involucra dentro de proceso de formalización de minería tradicional, a los titulares de Contratos de concesión y contrato en áreas de aporte o autorización temporal, como alternativa para la formalización de mineros tradiciones, y los faculta para que en los eventos en que la solicitud de legalización se superponga con el área de su título,

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:
-----------------	-----------------



20151200006593

se adelante el trámite de mediación para llegar a acuerdos con el minero tradicional y de esta manera permitir la continuidad de las labores en condiciones de formalidad.

Dicho proceso de mediación hace parte del trámite de legalización el cual se surte con posterioridad a la acreditación de los requisitos de minero tradicional, los cuales hacen parte de los tres aspectos relevantes que componen el proceso de formalización en el siguiente orden: *i) el cumplimiento de requisitos establecidos en el Decreto 933 de 2013, ii) el proceso de mediación entre los titulares mineros y los mineros tradicionales, iii) Terminación el trámite de legalización o la celebración del contrato de concesión.*

El primero hace relación a la acreditación y cumplimiento de requisitos, parámetros y condiciones, establecidas en el Decreto 933 de 2013, que permita determinar la tradicionalidad del interesado en la solicitud de legalización, y posteriormente surtir el trámite de mediación, si a ello hay lugar, el cual corresponde al segundo aspecto relevante del trámite de legalización, en el que se analiza por parte del titular minero la pertinencia de participar en la formalización de las actividades mineras en su área, proceso en el que interviene la autoridad minera en coordinación el Ministerio de Minas y Energía, por último, y como resultado de este proceso la autoridad minera deberá rechazar la solicitud en caso de que la mediación no prospere, o con la materialización del acuerdo al que llegaron los involucrados, el cual determina el grado de participación de la autoridad minera en el seguimiento a las actividades mineras.

De la etapa de mediación pueden resultar dos escenarios, el primero, la terminación del trámite de la legalización al no lograrse la mediación, tal como lo dispone el parágrafo primero del artículo 21 del Decreto 933 de 2013 y el segundo con el acuerdo entre las partes en el que se indique bajo que modalidad se continuarán adelantado las labores de explotación.

El segundo escenario dependiendo de la figura jurídica de formalización adoptada en la mediación, da inicio a un nuevo proceso, bien sea el de suscripción y aprobación del Subcontrato de formalización, cesión de área entre otros, que tras la manifestación de la voluntad de los interesados y el inicio de la actuación administrativa, la autoridad minera adelantará las actuaciones a que haya lugar en el marco de sus competencia y las atribuciones conferidas por la ley.

Así las cosas, tales aspectos constituyen procesos y etapas diferentes en el curso de la evaluación de una solicitud de legalización de minería, así como la participación de la autoridad minera bajo escenarios diferentes y cuyas atribuciones están dadas en el marco de los acuerdos efectuados por las partes, como quiera que las posibilidades a adoptar se encuentra establecida en la legislación minera, la cual limita o permite la intervención de la autoridad minera en mayor o menor proporción.

Efectuada la anterior aclaración pasamos a resolver las inquietudes formuladas.

1. ¿Debe la autoridad minera hacer seguimiento a los acuerdos a que lleguen las partes en la etapa de mediación?

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:



20151200006593

La etapa de mediación es un proceso en el que la autoridad minera se involucra bajo la coordinación del Ministerio de Minas y Energía, como se indicó anteriormente, y su participación tiene por finalidad, la vinculación voluntaria del titular en el proceso¹, a través de la cesión parcial de área en favor del minero tradicional, suscripción de contrato de operación o asociación, entre otros que beneficien la formalización de las actividades, por lo que considera esta oficina que efectuado el acuerdo entre las partes y acordado el mecanismo de formalización a adoptar, prosiguen los trámites de suscripción del documento que le permita continuar la actividad amparado en las normas legales vigentes y las correspondientes formalidades que la ley le requiera.

Las normas bajo las cuales se ampara el procedimiento, está dado por la legislación minera según el mecanismo al que se acuda, pues de tratarse de la cesión total o parcial área, celebración de contratos de operación o asociación, las condiciones están establecidas la Ley 685 de 2001, por su parte la celebración del Subcontrato de Formalización y Devolución de Áreas, está comprendido en a la Ley 1658 de 2013 y sus decretos reglamentarios, sin perjuicio de que el Ministerio de Minas y Energía resuelva articular estos procedimientos.

Por lo tanto, el anterior trámite no se enmarca como un seguimiento al acuerdo de particulares, sino que corresponde a un proceso que permite determinar si se configura la causal de terminación o se procede con la suscripción del instrumento de formalización.

2. En caso de resultar afirmativa la respuesta al interrogante anterior ¿Hasta dónde llegaría el seguimiento que debería realizar la Agencia Nacional de Minería a estos acuerdos privados? ¿Cuál sería el sustento normativo que otorgaría tal potestad a la entidad?

La respuesta a este interrogante se abordó en la respuesta al numeral anterior.

3. Teniendo en cuenta que la prerrogativa contenida en el párrafo del artículo 14 del Decreto 0933 de 2013, se instituye en cabeza de los mineros tradicionales que se acogieron al programa, hasta tanto se decida de fondo la solicitud por la autoridad minera, podría establecerse que el acuerdo al que lleguen los titulares y los mineros tradicionales en la etapa de mediación, decide de fondo el trámite administrativo del expediente minero y por consiguiente extingue la citada prerrogativa? O es del recibo de su Oficina que la prerrogativa se mantenga en cabeza de los mineros tradicionales hasta que se materialicen efectivamente los acuerdos privados a que se comprometen las partes?

Para atender este cuestionamiento es pertinente verificar lo dispuesto por el párrafo del artículo 14 del Decreto 933 de 2013

¹ Concepto 20141200158493 del 06 de Agosto de 2014.

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:
-----------------	-----------------



20151200006593

Parágrafo. Desde la presentación de la solicitud de formalización y hasta tanto la Autoridad Minera competente no resuelva de fondo el trámite, y se suscriba el respectivo contrato de concesión minera, no habrá lugar a proceder a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, 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, así como las relacionadas con la seguridad minera. La explotación y comercialización de minerales, se realizará conforme a las leyes vigentes que regulen la materia.

La disposición del párrafo transcrito, señala el momento a partir del cual no se podrá acudir a las medidas de decomiso, suspensión de actividades descritas en el artículo 306 del Código de Mina, así como tampoco las acciones penales de explotación ilícita, ni aprovechamiento ilícito de minerales señalados en los artículos 159 y 160 de la misma norma, así como el momento a partir del cual cesa la aplicación de dicha disposición.

Dicho beneficio, es aplicable desde la presentación de la solicitud y hasta que la autoridad minera resuelva de fondo la solicitud y se suscriba el correspondiente contrato de concesión, y para determinar en qué momento la administración emite un pronunciamiento definitivo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció lo siguiente.

"Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la Actuación." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Al Respeto la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-557/01 indicando lo siguiente:

*"4.2. La doctrina en materia administrativa, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto. En este sentido, los actos de trámite son "actos instrumentales", que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser inválido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.
Ahora bien: ciertos actos previos al fallo pueden tornarse definitivos cuando pongan fin a la actuación administrativa o hagan imposible su continuación. En este caso, tales actos serán enjuiciables."*

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:



20151200006593

Así pues, la decisión de fondo sobre la solicitud de legalización debe estar precedida por la secuencias de actuaciones que le garantizan el debido proceso a los interesados y que agoten los presupuestos legales que le permitan al interesado continuar con el proceso, tal es el caso, de la configuración de las causales de rechazo establecidas en el artículo 28 del Decreto 933 de 2013² o que no prospere la mediación, en los términos del artículo 21³, entre otros previsto por la ley, que permiten determinar que el proceso culminó, dejando al arbitrio de los involucrados la interposición de los recursos legales que controviertan la decisión.

En ese orden de ideas, y bajo lo preceptuado por el Decreto 933 de 2013, la mediación a que hace referencia el artículo 21 de la norma mencionada, si bien como se señaló anteriormente proporciona la facultad al titular minero de vincularse con el proceso de formalización e involucra a la autoridad minera en el margen de la mediación, bajo la coordinación del Ministerio de Minas, esta etapa o aspecto del trámite, no faculta a la autoridad minera para dar por terminada la solicitud,

² **Artículo 28. Causales de rechazo.** Se rechazará de plano la solicitud de formalización de minería tradicional en los siguientes casos:

1. Cuando las áreas solicitadas se encuentren ocupadas por títulos mineros diferentes a los contratos de concesión, contratos en áreas de aporte o autorización temporal.
2. Cuando las áreas solicitadas se encuentren dentro de las áreas excluidas de la minería, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, con las modificaciones introducidas por la Ley 1450 de 2011 respecto a las prohibiciones de realizar actividades mineras en ecosistemas de páramo teniendo como referencia mínima el Atlas de páramos del Instituto Humboldt, reservas forestales protectoras que no se pueden sustraer para estos fines, así como arrecifes de coral, manglares y humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR, como tampoco en áreas incompatibles con la minería de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.
3. Cuando las áreas solicitadas se encuentren dentro de las señaladas en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 y no cuenten con los respectivos permisos a que hace mención dicho artículo.
4. Cuando efectuados los respectivos recortes por la Autoridad Minera competente se determine que no queda área susceptible de otorgar, que las explotaciones queden por fuera del área susceptible de continuar con el trámite, o que en el área resultante no se pueda desarrollar técnicamente un proyecto minero.
5. Cuando la persona que radique la solicitud no sea aquella a la que se le asignó el PIN.
6. Cuando el interesado esté inhabilitado para contratar con el Estado, de acuerdo con las causales previstas en la ley.
7. Cuando allegada la documentación a la Autoridad Minera competente, esta no cumpla con los requisitos señalados en los artículos 6° y 7° del presente decreto o la misma no sea aprobada por la Autoridad Minera competente.
8. Cuando la Autoridad Ambiental haya impuesto sanción de cierre definitivo y dicha decisión se encuentre en firme.
9. Cuando la Autoridad Minera competente, por condiciones de seguridad minera, haya impuesto sanción de cierre definitivo y dicha decisión se encuentre en firme.
10. En aquellos casos en los cuales se haya producido una sentencia judicial debidamente ejecutoriada que ordene el cierre de las minas, en relación con el área objeto de la solicitud de formalización.
11. Cuando se determine en la visita técnica de viabilización que la explotación minera no acredita la tradicionalidad o que se considere que no es viable continuarla por razón de sus fallas en aspectos técnicos, mineros o ambientales.
12. Cuando se detecte la presencia de menores trabajando en actividades mineras asociadas a las distintas etapas del ciclo minero.
13. Cuando el área solicitada por el interesado exceda el área máxima definida por el Ministerio de Minas y Energía.
14. La no aprobación del Plan de Trabajos y Obras o el Plan de Manejo Ambiental por la Autoridad competente.

³ **2Parágrafo 1°.** De no prosperar la mediación, la Autoridad Minera competente dará por terminado el trámite de la formalización y, en consecuencia, ordenará el archivo de la solicitud." 

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20151200006593

pues la terminación del trámite esta dado en la medida en que se suscriba el contrato de concesión o se deba terminar el trámite de la legalización por configuración de la causales de rechazo, o de no prosperar la mediación, garantizando el derecho al debido proceso de los solicitantes.

Por lo tanto, a juicio de esta Oficina Asesora, la mediación es una etapa o aspecto que comprende el proceso de la legalización, y que requiere que este se culmine para poder emitir un pronunciamiento de fondo que garantice la finalidad del proceso administrativo y permita dar por terminado el trámite de legalización, en los término del parágrafo del artículo 14 del Decreto 933 de 2013 y el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, en consideración de esta Oficina Asesora, la prerrogativa contenida en el parágrafo del artículo 14 del Decreto 933 de 2013, se mantiene hasta que se resuelva de fondo el trámite de la legalización, por disposición expresa de ese mismo decreto.

De esta manera esperamos haber atendido sus las inquietudes, aclarando que el presente concepto se emite de conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,


ANDRES FELIPE VARGAS TORRES
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0

Copia: Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Angela Paola Alba *paola*

Elaboró: APAM

Revisó: Juan Felipe Montes

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO: