

Medidas policivas derivadas de un amparo minero. *Autoridad competente para adelantar el procedimiento*

1. De la solicitud presentada el 20 de noviembre de 2023 y reiterada el 21 de febrero de 2024 y su relación con las decisiones adoptadas por la Agencia Nacional de Minería en 2016

A partir del estudio íntegro del expediente, la Sala observa que la sociedad (x) presentó, el 20 de noviembre de 2023, y reiteró el 21 de febrero de 2024, una petición que denominó «amparo administrativo y policivo», con fundamento en los artículos 105 y, especialmente, 108 de la Ley 1801 de 2016, solicitando que se: «conceda el amparo administrativo (...) y, como consecuencia, se ordene el desalojo de los perturbadores, la suspensión de los trabajos y la incautación de elementos utilizados para la explotación ilegal».

Por su parte, en el año 2016, luego de evidenciar el riesgo de desconfinamiento del macizo rocoso que sería generado por las múltiples conexiones subterráneas efectuadas de manera indiscriminada, irracional e ilegal, la realización de voladuras masivas y no controladas con el uso de explosivos de alto poder, fabricados de manera ilegal, clandestina y en algunos casos de fabricación casera mediante uso de sustancias químicas como el bórax, la existencia de condiciones irregulares de sostenimiento en socavones, exposición a gases y las deficientes condiciones de ventilación, así como las peligrosas conexiones eléctricas que aceleraron el riesgo de un evento catastrófico de gran magnitud, la Agencia Nacional de Minería profirió la Resolución VSC No. 000055 del 20 de enero de 2016, aclarada en sus artículos 2º y 5º por la resolución VCS No. 000135 del 3 de marzo de 2016 en la cual se impartió la orden de cierre técnico definitivo de las minas ilegales localizadas dentro del título minero No. 7495, dando inicio a la denominada operación “Creta” con el fin de configurar el creciente riesgo que para la vida y seguridad de los trabajadores y la comunidad en general venía en evidente crecimiento.

Si bien la empresa identifica formalmente su solicitud como un nuevo amparo administrativo, el análisis material de la petición -conforme a los principios de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y de realidad sobre las formas- permite concluir que no se está frente a la apertura de un nuevo trámite de amparo minero, pues tal actuación ya fue resuelta por la Agencia Nacional de Minería en el año 2016, mediante las Resoluciones VSV 000055 del 20 de enero de 2016 y VSV 000135 del 3 de marzo de 2016.

En esas resoluciones, la Agencia Nacional de Minería:

- Determinó la existencia de actividades mineras ilegales dentro del área titulada a Continental Gold;
- Declaró un riesgo inminente para la integridad y vida de los trabajadores y terceros; y
- Ordenó al alcalde de Buriticá «proceder con el desalojo inmediato» de tales labores ilegales, adelantando las medidas necesarias para impedir su continuidad.

Dichos actos administrativos son definitivos, gozan de presunción de legalidad y no fueron cuestionados ante la jurisdicción contenciosa, razón por la cual la Sala no revisa ni puede revisar su validez.

Igualmente, a pesar de lo manifestado por la Alcaldía de Buritica del 7 de noviembre 2025, se evidencia la persistencia de actividades ilegales dentro del mismo título¹.

¹ En comunicación enviada a la Sala, la Alcaldía de Buritica señaló: “Que, lo ordenado por la ANM en la Medida de Seguridad en el año 2016 (Resolución 000055 del 20 de enero de 2016, modificada por la Resolución 000135 del 3 de marzo de 2016) fue cumplido por el Municipio de Buritica en coordinación con la Gobernación de Antioquia y otras entidades, mediante la intervención conocida como "Operación Creta" con las siguientes ejecutorias: 1. Cierre técnico de 166 bocaminas ilegales. 2. 63 plantas de beneficio de oro intervenidas. 3. 23 plantas de beneficio de oro desmontadas o demolidas. 4. Intervención de las redes eléctricas y suministro de agua de las plantas de beneficio intervenidas. 5. 2.886 mineros foráneos evacuados. 6. 855 solicitudes de legalización minera atendidas. 7. 3.799 personas impactadas por el operativo. 8. Control policivo en lugares de lenocinio, compraventas de oro y demás. Comunicación número 1874 del 7 de noviembre de 2025.

Así las cosas, aunque la empresa denomina su petición como «amparo administrativo», lo que verdaderamente plantea es la necesidad de que una autoridad de policía territorial adopte las medidas materiales de desalojo frente a una perturbación actual, la cual constituye una nueva manifestación fáctica del fenómeno ilegal advertido en 2016, pero que no fue objeto del amparo minero decidido en esa oportunidad.

Por ello, la Sala concluye que la solicitud corresponde a una actuación administrativa policiva orientada a hacer cesar la perturbación, y no a la apertura de un nuevo amparo minero de naturaleza jurisdiccional. En efecto:

- La decisión del amparo minero ya fue adoptada por la Agencia Nacional de Minería en 2016;
- La solicitud de la empresa del 20 de noviembre de 2023, reiterada el 21 de febrero de 2024, se realizó con fundamento en Ley 1801 de 2016. Se trata de una solicitud que corresponde a la fase de ejecución policiva, no a un asunto de naturaleza jurisdiccional;
- La ejecución policiva de medidas de desalojo no es competencia de la ANM, sino de las autoridades territoriales en ejercicio de la función de policía; y
- El parágrafo del artículo 108 de la Ley 1801 de 2016 atribuye al gobernador la facultad de adoptar medidas policivas cuando la perturbación se produce sobre áreas o títulos mineros debidamente inscritos.

En consecuencia, la Sala considera que la petición elevada por la empresa no constituye un amparo minero nuevo, sino una actuación administrativa dirigida a obtener la ejecución de medidas policivas frente a la perturbación minera actual, actuación que, por su naturaleza, debe ser analizada desde el punto de vista de la competencia policiva territorial, no desde la perspectiva de la función que ejerce la Agencia Nacional de Minería en los amparos mineros regulados por el Código de Minas.

2. Poder, función y actividad de policía. Reiteración²

En diversos pronunciamientos la Sala de Consulta y Servicio Civil ha distinguido entre poder, función y actividad de policía, conceptos que resultan de gran importancia, dado que permiten establecer la forma como se distribuyen las competencias de policía para el mantenimiento y conservación del orden público en sus diversos componentes de seguridad, tranquilidad y salubridad pública. Al respecto ha sostenido:

a) Poder de policía

El poder de policía corresponde a la facultad normativa de policía, esto es la competencia estatal de «regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal con fines de convivencia social». Es, en otros términos, «la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general». [...]. Así que, de acuerdo con la Corte Constitucional, sólo ejercen poder de policía el Congreso de la República y excepcionalmente las Asambleas Departamentales de conformidad con el artículo 300- 8 de la Constitución, [...].

b) Función de policía

La función de policía corresponde ya no al dictado de las normas generales de policía, sino a la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida por las autoridades administrativas a través de los medios de policía autorizados por el legislador y dentro del marco fijado por éste [...]. Se trata así del ejercicio de funciones típicamente administrativas que carecen, por tanto, del carácter material y formal de ley. Los titulares naturales de esta función son el Presidente de la República a quien le compete «conservar en todo el territorio nacional el orden público» (art. 189-4 C.P.), los gobernadores (art. 303 C.P.) y los alcaldes (art. 315-2), quienes ejercen la función de policía dentro del marco

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 25 de enero de 2024, expediente núm. 11001-03-06-000-2023-00621-00 y Decisión del 10 de julio de 2024, expediente núm. 1100103-06-000-2024-00171-00.

constitucional, legal y reglamentario. En esa medida, las autoridades administrativas tendrán los medios de policía autorizados por el legislador, tales como órdenes, prohibiciones, medidas correctivas, permisos y reglamentos de para su utilización. [...].

c) Actividad de Policía

[...] Esta se refiere ya a la actividad material de los cuerpos de policía, que tienen a su cargo la ejecución concreta e inmediata de mantenimiento del orden público (Art. 218 C.P) [...] // En ese sentido, el cuerpo de policía tiene una misión de ejecución material, que en cualquier caso, en virtud del principio de legalidad, está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por su naturaleza ejecutora, la actividad de policía «no está orientada a la producción de actos jurídicos» y «tampoco es reglamentaria ni reguladora de la libertad»³.

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-492 de 2002 también diferenció en tres dimensiones el concepto de policía, el cual se ha utilizado de forma generalizada en la jurisprudencia para determinar la competencia del legislador y de las autoridades administrativas en relación con el control y mantenimiento del orden público, así:

[E]n síntesis, se puede afirmar que la Corte Constitucional frente a la función de proteger el orden público tiene como criterio de distinción:

El poder de policía lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando éste trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y

La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.

La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.

Revisadas las anteriores nociones, procede la Sala a analizar las competencias de las autoridades de policía, de conformidad con la Ley 1801 de 2016 «Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana».

3. Las competencias de las autoridades de policía previstas en la Ley 1801 de 2016. Reiteración⁴

El artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 «Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana», establece que son autoridades de policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. [Se destaca].

Ahora bien, el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016 dispone que la primera autoridad de policía de los municipios es el alcalde, el cual cuenta con las siguientes atribuciones (art. 205):

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 20 de mayo de 2010, radicado interno: 1999. Criterio reiterado en la decisión del 23 de noviembre de 2015, radicación 11001-03-06-000-2015-00132-00.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 10 de julio de 2024, expediente núm. 11001-03-06-000-2024-00171-00.

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.
3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

[...].

8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.

[...].

Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código.

Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía, en primera instancia, cuando procedan, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de Policía.

[...].

17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar. [...].

Por su parte, el artículo 108 de la citada ley, en el capítulo sobre medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícita de minerales. Señala lo siguiente:

Artículo 108. Competencia en materia minero-ambiental. La Policía Nacional, a efectos de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables, no renovables y el ambiente, deberá incautar sustancias y químicos como el zinc, bórax, cianuro y mercurio utilizados en el proceso de exploración, explotación y extracción de la minería ilegal.

Parágrafo. Cuando se trate de la presencia de más de una actividad de explotación de minerales sin título de un Municipio, o más de una actividad de explotación de minerales sin título o de situaciones de ocupación, perturbación o despojo dentro de un mismo título minero, la persona o entidad denunciante o el beneficiario del título minero podrán interponer directamente ante el gobernador, como autoridad de Policía las medidas de amparo administrativo correspondientes para su respectiva ejecución.

De acuerdo con el marco normativo previsto en la Ley 1801 de 2016, las competencias en materia de policía están distribuidas entre autoridades nacionales y territoriales según la naturaleza de la actuación requerida. El artículo 198 identifica expresamente como autoridades de policía, entre otros, a los gobernadores y alcaldes, lo que implica que son ellos quienes ejercen la función de policía en los niveles departamental y municipal, conforme a los artículos 204 y 205 *ibidem*.

A su vez, el parágrafo del artículo 108 dispone que, cuando existan situaciones de ocupación, perturbación o despojo dentro de un título minero, el titular podrá acudir directamente ante el gobernador para que adopte las medidas necesarias para restablecer el derecho perturbado. Esta disposición asigna al mandatario departamental una competencia específica y concurrente en materia mineroambiental, distinta y adicional a la competencia técnica de la autoridad minera nacional.

4. La Ley 1801 de 2016 regula funciones administrativas de policía en materia minero-ambiental

El artículo 108 de la Ley 1801 de 2016 -ubicado en el Título X, relativo a las medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícita de minerales- establece un conjunto de facultades destinadas a la protección del orden público, la seguridad y el ambiente frente a actividades mineras irregulares.

En su inciso primero, la norma asigna a la Policía Nacional la adopción de medidas para prevenir y controlar la explotación ilícita de minerales, con el fin de salvaguardar la salud humana, los recursos naturales y el ambiente. Así, la policía está facultada para incautar sustancias, insumos y elementos utilizados en actividades mineras ilegales, en el marco del ejercicio de la actividad de policía, según el diseño del ordenamiento jurídico.

A su vez, el párrafo del artículo 108 prevé un supuesto especial para aquellas situaciones en las que se presentan múltiples explotaciones sin título, o actos de ocupación, perturbación o despojo dentro de un mismo título minero. En tales eventos, el legislador dispuso que el titular del título minero o la persona afectada puedan acudir directamente ante el gobernador, a fin de que este, como autoridad de policía del orden departamental, adopte las medidas de amparo administrativo necesarias para su ejecución.

La intervención que habilita esta norma corresponde al ejercicio de la función administrativa de policía, cuya finalidad es restablecer el orden público, la seguridad, la convivencia y la integridad del territorio frente a hechos que alteran el uso legítimo de los recursos naturales y la explotación formalmente autorizada en un título minero.

El propósito de estas medidas no es solucionar un conflicto jurídico entre sujetos, sino restablecer, proteger y preservar las condiciones de orden público, adoptando órdenes administrativas que pueden implicar, entre otras acciones, la suspensión de actividades ilegales, el sellamiento de instalaciones, el retiro de elementos o personas que perturban el área y la coordinación con otras autoridades para evitar la continuidad del riesgo minero-ambiental.

En suma, el párrafo del artículo 108 se inserta dentro del modelo de actuaciones administrativas de policía, dirigidas a la ejecución de medidas inmediatas, preventivas y correctivas para garantizar la convivencia ciudadana y el cumplimiento de la normativa minera y ambiental en el territorio, sin que tales actuaciones tengan naturaleza jurisdiccional ni puedan considerarse equivalentes a los juicios policivos de perturbación regulados por la misma Ley 1801.

Conviene precisar entonces que, conforme al diseño constitucional colombiano, los gobernadores ejercen funciones administrativas, entre ellas la función de policía prevista en los artículos 303 y 305 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 198 y siguientes de la Ley 1801 de 2016.

En esta condición, los gobernadores:

- Conservan el orden público en el departamento,
- Imparten órdenes de policía,
- Adoptan medidas para prevenir y corregir perturbaciones, y
- Dirigen a las autoridades territoriales bajo su jurisdicción,
- No administran justicia ni cuentan, en principio, con habilitación constitucional o legal para ejercer función jurisdiccional.

Ello es coherente con el principio de separación funcional que rige a las autoridades administrativas y jurisdiccionales. La jurisprudencia reiterada de la Sala de Consulta ha señalado que únicamente ciertas autoridades administrativas (por ejemplo, inspectores de policía, hoy inspectores de convivencia y paz)⁵ pueden ejercer excepcionalmente funciones jurisdiccionales, cuando la ley así lo prevea de manera expresa y restrictiva.

En esos mismos pronunciamientos, la Sala ha aclarado que el ejercicio de función jurisdiccional por autoridades administrativas es excepcional y debe estar previsto de manera expresa en la ley, mientras que la regla general es que las autoridades ejecutivas -como los gobernadores- solo ejercen funciones administrativas.

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, pronunciamiento emitido dentro del CCA 2025-155, del 28 de mayo de 2025; Sección Tercera, Sentencia del 25 de octubre de 2019, radicación 11001-03-26-000-2019-00007-00 (63151).

En la Ley 1801 de 2016 no existe disposición que atribuya a los gobernadores competencia para adelantar procesos policivos jurisdiccionales, como los previstos en los artículos 77, 79 o 223 para amparar la posesión, la tenencia o la servidumbre. Tales procedimientos corresponden exclusivamente a inspectores de policía, hoy inspectores de convivencia y paz, quienes actúan en sede jurisdiccional, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia SU-016 de 2021).

En consecuencia, cualquier actuación atribuida al gobernador en virtud del artículo 108 de la Ley 1801 de 2016 -incluida la adopción de medidas de amparo administrativo en materia minera- debe entenderse como parte del ejercicio de la función administrativa de policía, cuyo objetivo es restablecer el orden público, y no como una actuación de naturaleza jurisdiccional.