Bogotá D.C., 03-05-2024 17:50 PM

Señor:
RESERVADO
Ciudad

Asunto: Respuesta a su derecho de petición de información relacionado con la socialización de los proyectos mineros y el registro de inventarios.

Planes de Gestión Social PGS en materia minera: características, etapas y finalidades / Términos de referencia de los Planes de Gestión Social PGS: Resolución ANM No. 263 de 2021 / Formato Único del Plan de Gestión Social PGS: instrumento para reportar las actividades de información, comunicación, socialización y participación / Verificación del cumplimiento de los Planes de Gestión Social PGS: visitas de fiscalización de la autoridad minera nacional / Términos de referencia de los Estudios de Impacto Ambiental EIA: Resolución MinAmbiente No. 2206 de 2016 / Reporte de la producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio del proyecto minero: periodicidad y finalidad / Formato Básico Minero FBM: insumo de tipo estadístico que brinda a las entidades del sector minero energético información para evaluar la oferta y el estado de los recursos minerales en el territorio nacional / Medición de la producción en boca o borde de mina yen sitios de acopio: ámbito de autonomía de los titulares mineros y mínimos exigidos.

Cordial saludo.

Esta Oficina recibió para su trámite, el derecho de petición por usted radicado en la Agencia Nacional de Minería ANM el 5 de diciembre de 2023 bajo el No. 20231002767052, en el que solicita información acerca de *"las acciones que debe llevar a cabo un titular minero a la hora de dar cumplimiento a sus obligaciones de socialización del proyecto a la comunidad, y el tema del registro de inventarios".*

De manera previa, 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. 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.

Hecha la anterior claridad, se procederá a atender su solicitud de la siguiente manera. En *primer término,* se resolverán sus interrogantes en torno a las acciones que debe llevar a cabo un titular

minero al momento de dar cumplimiento a la obligación contractual de socialización del proyecto a la comunidad y, en *segundo término,* se responderán sus preguntas relacionadas con el cumplimiento de la obligación contractual de llevar registros e inventarios.

1. SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO MINERO A LA COMUNIDAD.

1.1. ¿Puede el Plan de Gestión Social (PGS) suplir la obligación del titular minero de llevar y reportar la trazabilidad de las actividades de información y socialización del proyecto a la comunidad localizada en el área de influencia del título minero?

En atención a diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional[1], en especial el contenidoen la Sentencia SU-095 de 2018, donde se exige la participación ciudadana para la toma de decisiones en los territorios en donde tengan lugar proyectos de minería e hidrocarburos, así como al mandato legal previsto el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015 o Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018[2], la Agencia Nacional de Minería ANM ha diseñado e implementado un instrumento para la construcción de Planes de Gestión Social PGS con una nueva visión de la minería orientada a la construcción social, a efectos de promover oportunidades locales y regionales, y mitigar los riesgos derivados de la conflictividad social.

En esa dirección, con la expedición de la Resolución ANM No. 263 del 25 de mayo de 2021[3], la Agencia Nacional de Minería ANM adoptó los términos de referencia que establecen los parámetros y criterios para la elaboración, presentación, ejecución, evaluación, aprobación y seguimiento de los Planes de Gestión Social PGS en todo el territorio nacional, con el fin de que, a través de estos, los concesionarios contribuyan en la generación de oportunidades sociales y económicas en el área de influencia de los proyectos mineros, así como, a potenciar, mantener y fidelizar las relaciones positivas con sus grupos de interés.

Según el acto administrativo en cuestión, para la construcción del Plan de Gestión Social PGS los titulares mineros deberán involucrar a la comunidad del área de influencia, articulando sus proyectos de inversión social con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal respectivos. Tal relacionamiento con la comunidad tiene lugar desde la etapa de exploración, conforme lo determinan las Guías Minero-Ambientales y los Términos de

---

1 Entre otras, sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-389 de 2016.

2 ***"Articulo 22. Capacidad económica y gestión social.*** *La Autoridad Minera Nacional para el otorgamiento de títulos mineros y cesiones de derechos y de áreas requerirá a los interesados acreditar la capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del proyecto minero.*

En los contratos de concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional a partir de la vigencia de la presente ley, se deberá incluir la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar Planes de Gestión Social que contengan los programas, proyectos y actividades que serán determinados por la Autoridad Minera de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares. La verificación del cumplimiento de esta obligación por parte de la Autoridad Minera hará parte del proceso de fiscalizacióny podrá financiarse con las mismas fuentes.

Parágrafo. *La capacidad económica de que trata este artículo no le es aplicable a las propuestas de contrato de concesión presentadas antes de la entrada en vigencia de la presente ley".* (Subrayado fuera de texto)

3 Link de consulta: https://www.anm.gov.co/?q=content/resoluci%C3%B3n%2Ano%2A263%2Ade%2A2021

Referencia para Trabajos de Exploración de que trata el Programa Mínimo Exploratorio establecido en la Resolución ANM No. 143 del 29 de marzo de 2017, específicamente en el componente de comunicación y enfoque social; además de lo contenido en el Protocolo de Comunicación para Proyectos Mineros elaborado por el Ministerio de Minas y Energía[4].

Por tanto, el Plan de Gestión Social PGS debe relacionar todas las actividades de comunicación y divulgación realizadas con los diferentes actores en el territorio desde el inicio del proyecto, así como los planes a implementar durante las etapas de construcción y montaje, explotación, cierre y abandono de la mina. Nótese como en el numeral décimo del formato único [5] del Plan de Gestión Social PGS denominado *INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN, SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN*, los enunciados 10.1 y 10.2 describen las actividades a través de las cuales se desarrollan estas acciones con la comunidad, en los siguientes términos:

> ***"10.1. INFORMACIÓN.*** *Indicar la fecha en que se llevó a cabo la audiencia de participación ciudadana, en que se le informó a las autoridades locales y a la comunidad de influencia, la iniciación de la etapa de exploración de su proyecto minero y las principales conclusiones y recomendaciones de acuerdo con el Acta de Audiencia de Participación Ciudadana.*
>
> ***10.2. COMUNICACIÓN, SOCIALIZACION Y PARTICIPACION.*** *Relacione las fechas y lugares en las cuales llevó a cabo las reuniones con la comunidad de su área de influencia para la identificación de los riesgos sociales, o la técnica utilizada para conocer sus inquietudes y percepciones sobre el proyecto minero. De igual forma le fecha y lugar de la reunión o reuniones con la administración municipal en la que se expuso el PGS y los acuerdos o conclusiones de las mismas. Adjuntar actas, listados de asistencia y otros soportes que considere pertinentes.*
>
> *Mencionar la mesa de seguimiento a la implementación del PGS, quienes la conforman y su periodicidad de reuniones. Mencionar también el nombre de la persona del proyecto minero con quien se comunicará la comunidad, correo electrónico, celular etc."*

Así las cosas, de todo lo expuesto se puede concluir que el Plan de Gestión Social PGS se compone de dos etapas: *la primera,* que comprende las actividades de comunicación y divulgación a los grupos de interés sobre el proyecto minero, la consulta de los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional y la participación de la comunidad del área de influencia del proyecto; y *la segunda,* que incluye la presentación del Plan de Gestión Social PGS, su aprobación y posterior ejecución durante las fases de construcción y montaje, explotación y cierre del proyecto minero, además de la comunicación permanente con la comunidad y autoridades. De todas estas diligencias, resulta necesario que el titular minero acopie los respectivos soportes, toda vez le permitirán evidenciar el cumplimiento de esta obligación contractual en el Plan de Gestión Social PGS que está llamado a radicar ante la Autoridad Minera Nacional, en el transcurso de los treinta días siguientes a la fecha de perfeccionamiento del contrato de concesión.

4 Link de consulta: https://repositoriobi.minenergia.gov.co/handle/123456789/2436?show=full

5 Documento adjunto, suministrado por la Vicepresidente de Promoción y Fomento Minero de la Agencia Nacional de Minería ANM.

Por consiguiente, el Plan de Gestión Social PGS no sustituye la obligación de documentar y reportar la trazabilidad de las actividades de información y socialización del proyecto a la comunidad localizada en el área de influencia del título minero, sino que, por el contrario, constituye el mecanismo que ha establecido la Agencia Nacional de Minería ANM para que el concesionario, entre otros asuntos, reporte el cumplimiento de dichas actividades.

1.2. ¿Cuál es la forma en que el titular minero debe llevar y reportar a la ANM la trazabilidad de las actividades de información y socialización del proyecto en cada una de las etapas del ciclo minero?

El titular minero debe disponer como mínimo de tres espacios que involucren comunicación, socialización y participación en el Plan de Gestión Social PGS, así: (i) mesas de trabajo con líderes sociales y autoridades del área de influencia del proyecto destinadas a la construcción del Plan de Gestión Social PGS; (ii) espacios de socialización con la comunidad y a las autoridades locales cada vez que haya cambio de etapa en los proyectos mineros; y (iii) espacios de socialización e información con líderes sociales, autoridades y comunidad en general del área de influencia del proyecto sobre la ejecución el Plan de Gestión Social PGS.

Por lo tanto, es importante que el titular adjunte los soportes de la realización de las actividades de participación en la definición de los proyectos y programas sociales, así como de las efectuadaspara informar, comunicar y socializar el proyecto minero y el Plan de Gestión Social. Toda esta información deberá ser reportada mediante el formato único de Plan de Gestión Social y anualmente en la visita de fiscalización, se realizará el seguimiento de las actividades.

1.3. ¿La obligación de socialización frente a otra autoridad se cumple con el desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental EIA? ¿Cómo se soporta su trazabilidad?

La elaboración y socialización de los Estudios de Impacto Ambiental EIA y de los Planes de Gestión Social PGS son obligaciones independientes, cuya validación compete a entidades que, si bien colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado, pertenecen a sectores diferentes de la administración. No obstante, dada la correlación que tienen en materia deimpactos y riesgos, guardan una estrecha relación y, por tanto, incluso se sirven de parámetro entre sí.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en los Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental EIA para los proyectos de explotación minera adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución No. 2206 de 2016[6], la definición y delimitación de las áreas de influencia del proyecto se deben realizar por componentes, con base en una identificación de los impactos que puedan generarse durante las etapas del proyecto.

6 Link de consulta: https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-2206-de-2016-anexo/

En este sentido, el Plan de Gestión Social PGS presentado por el titular minero deberá contemplar la inclusión tanto de los territorios y las comunidades potencialmente impactados debido a la proximidad con el proyecto minero, como de aquellos que se vean impactados por la extensión de sus efectos. Incluso, es recomendable que el titular minero incluya una figura de localización del área de influencia del medio socioeconómico en la que se ubiquen las actividades y la infraestructura del proyecto minero, de manera que esta figura sirva como referencia de los impactos del proyecto en el área de influencia, la cual servirá de base para la evaluación y gestión de los impactos y riesgos tanto en materia social, como en materia ambiental.

En todo caso, en el evento en que el contrato de concesión no establezca área de influencia, la definición de esta no podrá ser menor a los establecido en los linderos del título minero y deberá contemplar las unidades territoriales impactadas por el proyecto: veredas, corregimientos, municipios y o provincias.

2. REGISTROS E INVENTARIOS.

2.1. ¿Por qué se fija en la cláusula contractual una periodicidad de reporte trimestral de la producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio del proyecto minero, si el Formato Básico Minero FBM adoptado por la ANM para el cumplimiento de esta obligacióndebe diligenciarse anualmente?

La obligación consagrada en los contratos de concesión de suministrar registros e inventarios con una periodicidad trimestral sobre la producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio del proyecto minero, atiende a una finalidad muy distinta a la obligación de presentar, cada anualidad vencida, esta información en el Formato Básico Minero FBM[7].

En efecto, la disposición en dicho formato de un espacio para reportar la información sobre la producción de forma consolidada de cada título minero, tiene por objetivo brindar a las entidades del sector minero energético insumos de tipo estadísticos que sirven para evaluar la oferta y el estado de los recursos minerales, así como para medir la riqueza del subsuelo, de cara a gestionar con mayor transparencia y efectividad las actividades mineras en Colombia.

Asunto este que difiere en su totalidad con el de reportar trimestralmente la producción, cuya finalidad no es otra que la de soportar la liquidación de las regalías que subyace a los titulares mineros como contraprestación económica en favor del Estado derivada de la explotación de los recursos naturales no renovables.

7 Mediante Resolución No. 40925 del 31 de diciembre de 2019, el Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1073 de 2015, adoptó el nuevo Formato Básico Minero FBM buscando dar cumplimiento a los objetivos del Sistema de Información Minero Colombiano SIMCO, con el fin de contar con una información completa y detallada que permita a la autoridad minera, anualmente, optimizar los datos que suministran los titulares mineros o cualquier persona obligada, y hacer análisis a partir de estos, generado resultado estadísticos más relevantes para la toma de decisiones.

Tan disímil es la naturaleza de dichas obligaciones que su incumplimiento conlleva a sanciones diferentes, las de tipo económico y de reporte trimestral, pueden derivar en la caducidad del contrato de concesión conforme lo prevé el literal d) del artículo 112 de la Ley 685 de 2001, entre tanto, las obligaciones no contempladas taxativamente en el artículo en mención, como podría ser el no diligenciamiento del Formato Básico Minero FBM, serán sancionadas bajo apremio de multa de conformidad con el articulo 115 *ibidem*[8].

Así las cosas, resulta concluyente que, aunque se trata de obligaciones que se basan en la misma información, su naturaleza, finalidad y periodicidad de reporte son diferentes, por tanto, están llamadas a cumplirse de forma independiente.

2.2. ¿De qué forma el titular minero debe suministrar trimestralmente a la ANM los registros e inventarios actualizados de la producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio en la fase de explotación del proyecto?

En razón a la multiplicidad de minerales que son objeto de explotación en el territorio nacional y a las diferentes técnicas y métodos que se emplean en su extracción, no existen formatos estandarizados que puedan exigirse a los titulares mineros para suministrar trimestralmente la información sobre la producción de cada uno de ellos.

Sin embargo, y aun cuando los procedimientos para medir la producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio son desarrollados por cada titular minero en el marco de la autonomía empresarial consagrada en el artículo 60 de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas [9], cualquiera sea el método empleado, este siempre deberá proporcionar una base de información confiable, trazable y verificable a la Autoridad Minera Nacional que dé cuenta de manera clara y transparente de los volúmenes o cantidades reales del mineral producido.

Por tanto, la Agencia Nacional de Minería ANM en cumplimiento de sus funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los recursos mineros de que tratan la Ley 685 de 2001 -Código de Minas- y Ley 2056 de 2020 - Sistema General de Regalías-, y demás disposiciones que regulan la materia, llevará a cabo, entre otros asuntos, la verificación de los volúmenes de producción y de la liquidación de las regalías a partir de la información reportada por los concesionarios, que como mínimo deberá contener: (i) el flujo del mineral con la identificación y la descripción de los puntos de control; (ii) la metodología de muestreo -cuando aplique-; (iii) el control de inventarios

8 ***"Articulo 115. Multas.*** *Previo el procedimiento señalado en el artículo 287 de este Código, la autoridad concedente o su delegada, podrán imponer al concesionario multas sucesivas de hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviere de declararla. (…)."*

9 ***"Articulo 60. Autonomía empresarial.*** *En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto, podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras. Los funcionarios de la entidad concedente o de la autoridad ambiental, adelantarán sus actividades de fiscalización orientadas a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario, y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales."*

-cuando aplique-; (iv) las variables para el cálculo de la producción; (v) los certificados de origen; y (vi) los datos de producción consolidada.

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 Oficina Asesora Jurídica
Anexos: Formato Único Plan de Gestión Social en once (11) folios útiles.
Copia: NA
Elaboró: Víctor Hugo Peña Zambrano - Abogado OAJ
Revisó: Iván Darío Guauque Torres - Jefe OAJ
Fecha de elaboración: 8/04/2024
Número de radicado que responde: 20231002767052
Tipo de respuesta: Informativa
Archivado en: Conceptos 2024