



Radicado ANM No: 20211200278341

Bogotá D.C. 10-05-2021 15:37 PM

Señora

RESERVADO

Municipio: Bogotá D.C.

Asunto: Concepto sobre integración de áreas y devolución de áreas para la formalización minera.

En atención a su solicitud de consulta radicado en la Agencia Nacional de Minería bajo el número 20211001102242, remitido mediante memorando 20212110327693, a la Oficina Asesora Jurídica, por medio del cual plantea una serie de interrogantes relacionados con la devolución de áreas para la formalización y la integración de áreas, se emitirá concepto dando respuesta a cada uno de las preguntas y de manera conjunta aquellos que guarden identidad de contenido en los siguientes términos.

Sea lo primero mencionar que de conformidad con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 12 del Decreto- Ley 4134 de 2011, le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería elaborar conceptos jurídicos sobre normas o materias legales que afecten o estén relacionados con la misión, objetivo y funciones de la Agencia.

En ese sentido, los postulados normativos sobre los cuales corresponde a esta oficina interpretar y conceptuar son de carácter general y abstracto, su aplicación surge de la relación lógica de la situación particular, específica y concreta con la precisión abstracta e hipotética de la ley, operación denominada subsunción, en la que el caso que se examina deberá resultar del análisis de las condiciones fácticas y los elementos normativos constitutivos de la figura. En tal virtud, corresponderá a la vicepresidencia correspondiente analizar el caso particular y concreto para adoptar la decisión a que haya lugar.



Radicado ANM No: 20211200278341

1. *¿Cómo se desarrolla el trámite de una devolución de área para la formalización, en la cual el área a devolver corresponde a una porción de dos títulos mineros que actualmente tienen en curso una integración de áreas?*
2. *¿Como puede verse afectado el trámite de integración de áreas de la cual hacen parte estos dos títulos que tienen la intención de iniciar una devolución de áreas para la formalización?*
3. *¿Cuál sería el proceso para adelantar la devolución de áreas para la formalización, sin que se afecte la integración de áreas?*

Respuesta. Teniendo en cuenta que estas tres preguntas se relacionan con la integración de áreas y la voluntad del titular minero de hacer una devolución de áreas para la formalización minera, se dará respuesta de manera conjunta, haciendo una explicación de cada una de las figuras mencionadas y, se concluirá con la posibilidad de realizar los trámites de integración de áreas y la devolución de áreas para la formalización.

1. Integración de áreas.

El artículo 101 de la Ley 685 de 2001 establece que las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral se podrá incluir en un programa único de exploración y explotación integrándolos en un solo contrato, así:

“Artículo 101. Integración de áreas. *Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se podrán incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables.*

En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas aéreas al mismo contrato de concesión”. (Subrayado fuera del texto).

“(…)”.



Radicado ANM No: 20211200278341

De conformidad con lo anterior, es claro que también es procedente la integración de áreas “(...) con propuestas de contrato de concesión o formalización, para lo cual dichas propuestas, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley (...)”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 de la Resolución 209 de 2015 expedida por la Agencia Nacional de Minería “por medio de la cual se establece el procedimiento, trámite y criterios para la evaluación de áreas, de que trata el artículo 101 de la Ley 685 de 2001”, prevé que la integración de áreas entre títulos mineros y propuestas de contratos de concesión, es procedente siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la norma¹, esto es, los artículos 270 y 271 del Código de Minas, adicionalmente deberá cumplir con lo previsto en la Resolución 143 de 2017² (programa mínimo de exploración- Formato A), Resolución 299 de 2018³, Resolución 352 de 2018⁴ proferidas por la Agencia Nacional de Minería, la Resolución 40600 de 2015⁵ del Ministerio de Minas y Energía y demás normas concordantes⁶.

Además de lo anterior, en los términos del párrafo del artículo 2 de la Resolución 209 de 2015, la prueba de la existencia del conceso entre los interesados en la integración debe ser presentada por escrito ante la autoridad minera.

Por su parte, en el artículo 3 de la misma Resolución 209 de 2015 se establece que los interesados en la integración de áreas deben presentar el Programa Único de Exploración y Explotación, el cual deberá contener, entre otra, la siguiente información el área definitiva y el plano topográfico de las áreas a integrar, descripción de la situación actual de los títulos a integrar conforme a la etapa en la que se encuentren y la etapa en la que inicia el proyecto unificado, como se señala en el artículo 4 de la misma Resolución.

¹ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica ANM 20181200266171 del 25 de julio de 2018.

² Por medio de la cual se deroga la Resolución 428 de 2013, modificada por la Resolución 551 de 2013 y se adoptan los términos de referencia señalados en el literal f del artículo 271, los artículos 278, 339 y 340 del Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

³ Por medio de la cual se modifica la Resolución No. 143 de 29 de marzo de 2017.

⁴ Por la cual se fijan los criterios para evaluar la capacidad económica de las solicitudes de contrato de concesión, cesión de derecho y cesión de áreas de que trata el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, se deroga la Resolución número 831 del 27 de noviembre de 2015 y se dictan otras disposiciones”

⁵ "Por medio de la cual se establecen requisitos y especificaciones de orden técnico-minero para la presentación de planos y mapas aplicados a la minería"

⁶ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica ANM 20191200269461 del 22 de marzo de 2019.



Conforme a la solicitud de integración de áreas y la presentación de los documentos y del Plan Unificado de Exploración la autoridad minera realizará la respectiva evaluación de la solicitud, así como del Plan Unificado de Exploración y Explotación con el fin de aprobar la integración de áreas mediante acto administrativo.

2. Devolución de áreas para la formalización minera

El numeral 2 del artículo 19 de la Ley 1753 de 2015 definió la figura de la devolución de áreas para la formalización, como uno de los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 19. MECANISMOS PARA EL TRABAJO BAJO EL AMPARO DE UN TÍTULO EN LA PEQUEÑA MINERÍA. (...)

“2. Devolución de áreas para la formalización minera. Entiéndase por devolución de áreas para la formalización minera, aquella realizada por el beneficiario de un título minero como resultado de un proceso de mediación efectuado por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente, o por decisión directa de este, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación en dicha área o a la reubicación de aquellos que se encuentran en un área distinta a la zona devuelta, y que la requieran debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores.

Cuando se trate de reubicación, los pequeños mineros deberán tramitar y obtener previo al inicio de las actividades de explotación el respectivo título minero y la correspondiente licencia ambiental, de conformidad con la normatividad vigente. En el evento de no obtenerse dichas autorizaciones el área será liberada para ser otorgada por el régimen ordinario.

Los beneficiarios de títulos mineros podrán devolver áreas para la formalización, en cualquier etapa del título, no obstante, en la etapa de exploración esta devolución solo podrá realizarse como resultado de un proceso de mediación. La Autoridad Minera dará trámite inmediato a la devolución de estas áreas.

Las áreas devueltas serán administradas por la Autoridad Minera Nacional para el desarrollo de proyectos de formalización minera. Si contados dos (2) años a partir de la fecha en que haya sido aceptada la devolución por parte de la Autoridad Minera



Radicado ANM No: 20211200278341

Nacional las áreas no han sido asignadas para la formalización estas serán liberadas para ser otorgadas mediante el régimen ordinario. Los instrumentos mineros y ambientales para el desarrollo de las actividades mineras a pequeña escala en las áreas objeto de devolución, serán el título minero y la correspondiente licencia ambiental, con el fin de garantizar la explotación racional de los recursos y apoyar a los mineros a formalizar. El Gobierno nacional reglamentará la materia, al igual que las condiciones para la aceptación de la devolución de áreas para los fines de formalización. (subrayado fuera del texto).

(...)

Así, de la norma transcrita se destacan los siguientes elementos para la aplicación de la devolución de áreas para la formalización⁷:

1. Sujeto activo. El titular minero, por decisión directa o como resultado de un proceso de mediación con el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente.
2. Finalidad. Contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación en el área del título minero o a la reubicación de aquellos que se encuentran en un área distinta a la zona devuelta, y que la requieran debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores.

Cuando se trate de reubicación es deber de los pequeños mineros tramitar y obtener previo al inicio de las actividades de explotación el respectivo título minero y la correspondiente licencia ambiental, de conformidad con la normatividad vigente, so pena de ser liberada el área para ser otorgada por el régimen ordinario.

3. Oportunidad. Los beneficiarios de títulos mineros podrán devolver áreas para la formalización, en cualquier etapa del título. Cuando se pretenda devolver el área en la etapa de exploración, solo podrá realizarse como resultado de un proceso de mediación.
4. Instrumentos para el desarrollo de actividades mineras a pequeña escala. Para el desarrollo de las actividades mineras a pequeña escala en las áreas objeto de devolución, serán el título minero y la licencia ambiental correspondiente.

⁷ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica ANM 20181200265551 del 15 de mayo de 2018.



Radicado ANM No: 20211200278341

Por su parte, en el artículo 2.2.5.4.3.1. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el 1949 de 2017, prevé que: *la devolución de áreas para la formalización minera, es la realizada por el titular minero como resultado de un proceso de mediación o por decisión directa de este, con el fin de contribuir a la formalización de la pequeña minería (...)*, para los siguientes fines a saber:

“(i) Formalizar a los pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación en el área del título minero; o

(ii) Para aquellos que se encuentran adelantando labores de explotación en un área distinta a la del título minero, y que debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores, requieran ser reubicados⁸”.

Entonces, de acuerdo con lo prescrito en la norma citada se procederá a explicar cada uno de los escenarios previstos así:

- (i) Devolución de área para formalización de mineros que se encuentren explotando en el área de un título minero, le corresponde al titular minero con la solicitud de devolución de área el titular minero, presentar la siguiente información:

“a) Nombre, identidad y domicilio del titular minero, del pequeño minero, del grupo o asociación de economía solidaria constituida de conformidad con las disposiciones aplicables a la misma, o del representante legal; siempre y cuando se encuentren determinados, Tratándose de persona jurídica, aportar el certificado de existencia y representación legal que en su objeto tenga incluidas expresamente las actividades de exploración y explotación minera.

b) Identificación del título minero sobre el cual se pretende realizar la devolución de áreas a favor de la formalización minera, con el respectivo plano topográfico del área objeto de devolución, el cual deberá presentarse atendiendo los requisitos dispuestos en la Resolución 40600 del 27 de mayo de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

⁸ Parágrafo artículo 2.2.5.4.3.1. del Decreto 1949 de 2017.



Radicado ANM No: 20211200278341

c) Justificación por parte del titular minero de que el área objeto del título, luego de la devolución, garantizará el cumplimiento de las obligaciones pactadas para el mismo.

d) Solicitud de propuesta de contrato de concesión para el caso de la devolución de áreas donde existan explotaciones de pequeños mineros⁹. (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, de la norma parcialmente transcrita se resalta que el titular minero para la devolución de áreas para la formalización minera debe hacer la identificación del título minero con el respectivo plano topográfico del área objeto de devolución, así como, la propuesta de contrato de concesión para el pequeño minero que está desarrollando actividades mineras dentro del área de un título minero, en ese sentido como se lee, tanto de la ley, como del decreto los pequeños mineros deben tramitar y obtener previo al inicio de las actividades de explotación el respectivo título minero y la correspondiente licencia ambiental.

Aunado a lo anterior, el artículo 2.2.5.4.3.12 del Decreto 1949 de 2017 prevé lo siguiente:

“Dentro del mismo término dispuesto para la evaluación de la devolución de áreas, la Autoridad Minera Nacional evaluará la propuesta de contrato de concesión que fue presentada con la solicitud de devolución, si encuentra que dichos documentos no cumplen con lo establecido para el efecto por la normatividad vigente, requerirá al solicitante por una sola vez para que en el término de treinta (30) días subsane las deficiencias, so pena de decretar el desistimiento de la solicitud, de acuerdo con lo previsto por el inciso final del artículo 17 de la Ley 1755 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan”.

Una vez evaluada la solicitud y realizada la visita de viabilización cuando sea procedente, la Autoridad Minera Nacional requerirá al pequeño minero para que dentro del término máximo de un (1) mes, prorrogable por el mismo plazo, presente el Programa de Trabajos y Obras de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 685 de 2001, so pena de declararse desistida la solicitud, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

⁹ Artículo 2.2.5.4.3.2 del Decreto 1949 de 2017.



Radicado ANM No: 20211200278341

- (ii) Pequeños mineros que se encuentran adelantando labores de explotación en un área distinta a la del título minero y que debido a las restricciones ambientales o sociales requieran ser reubicados.

Una vez se cumplan los requisitos de la solicitud de devolución de áreas para la formalización Minera, la Autoridad Minera Nacional realizará una visita al área objeto de devolución con el fin de verificar el área viable para explotación y los aspectos técnicos y de seguridad minera de la misma.

Así mismo, la Autoridad Minera verificará si el área devuelta cumple con las condiciones para la explotación minera y, de acuerdo con lo observado en la visita, elaborará el informe técnico sobre la viabilidad o no de aceptar la devolución de área y de celebrar el Contrato de Concesión Minera.

Entonces, de acuerdo con los fundamentos jurídicos expuestos, de la ley 1753 de 2015 y el Decreto 1949 de 2017 se considera que los pequeños mineros beneficiarios de una devolución de áreas para la formalización deberán cumplir los requisitos previstos en la Ley 685 de 2001 y demás normas concordantes para la evaluación de la propuesta del contrato de concesión instrumento administrativo para continuar con la explotación de minerales en el área devuelta por el titular minero.

Ahora bien, si bien no existe restricción normativa para adelantar de manera simultánea las solicitudes de integración de áreas y de devolución de áreas para la formalización minera de la lectura integral de las normas que regulan estas figuras y, teniendo en cuenta que en los dos trámites se requiere la presentación de un plano topográfico en el que se determine el área definitiva a integrar, así como, para devolver, se considera, que dado a que en su consulta se infiere que se está adelantando inicialmente una solicitud de integración de áreas, será necesario culminar el trámite de la integración de áreas con el fin de establecer el área definitiva del título minero integrado y, con base en esa información, proceder a adelantar los procesos a que haya lugar para la devolución del área indicando en un plano topográfico el área definitiva del título a devolver.

Ahora bien, una vez identificada el área del título que pretende devolverse para la formalización la autoridad minera realizará la evaluación de la solicitud y, en caso de ser procedente, la visita de viabilización y una vez verificado el cumplimiento de todos los requisitos previstos en la norma aprobará mediante acto administrativo, la devolución de área a favor de la formalización de pequeños mineros, en los términos del artículo 2.2.5.4.3.6. del decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1949 de 2017.



Radicado ANM No: 20211200278341

Si se tratare de devolución parcial de área, le corresponderá a la autoridad minera nacional expedir el acto administrativo de aprobación de la devolución de área a favor de la formalización de pequeños mineros, el otrosí o acto correspondiente de reducción de área del título minero. En caso de cumplir con los requisitos legales, se otorgará el contrato de concesión para la formalización de pequeños mineros, los cuales deberán ser inscritos en el Registro Minero Nacional, previa modificación del Programa de Trabajos y Obras.

4. *“¿En relación a la prerrogativa de explotación con la que cuenta el trámite de devolución de áreas para la formalización, exactamente en qué momento inicia esta prerrogativa? Es decir, ¿inicia con la fecha de expedición del acto administrativo de aprobación de la devolución del área; o inicia con la fecha de firmeza de este acto; o inicia con la fecha de inscripción en el RMN de este acto; o inicia con la fecha de inscripción en el RMN del otrosí que perfeccione la devolución de área?”*

Respuesta. Sea lo primero resaltar como se mencionó en la respuesta anterior, el numeral 2 del artículo 19 de la Ley 1753 de 2019 prevé que los instrumentos mineros y ambientales para el desarrollo de las actividades mineras a pequeña escala en las áreas objeto de devolución, serán el título minero y la correspondiente licencia ambiental, con el fin de garantizar la explotación racional de los recursos y apoyar a los mineros a formalizar.

Ahora bien, con el fin de establecer las condiciones para la aceptación de la devolución áreas para la formalización, de conformidad con la facultad que la ley concedió al Gobierno Nacional, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 1949 de 2017, por medio del cual se reglamentan los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería, y sobre la devolución de áreas en la memoria justificativa del proyecto de decreto elaborada por la Dirección de Formalización Minera se menciona como razones de oportunidad y conveniencia para su expedición *“(...) lograr conforme a lo establecido en la normativa vigente que dichos mineros (mineros no regularizados) puedan trabajar bajo el amparo de un título.”*

“(...)”

“Surtido el trámite de regularización, el minero es ingresado al programa de formalización y a partir de este momento es acompañado de manera permanente a la identificación y subsanación de falencias de nivel técnico minero, ambiental, empresarial y económico entre



Radicado ANM No: 20211200278341

otros (...)”, para permitir un mayor acceso a la legalidad a los mineros¹⁰.

Por su parte, en el Decreto 1378 de 2020 se adicionó el Decreto 1073 de 2015 en relación con los requisitos diferenciales para el otorgamiento de contratos de concesión a mineros para beneficiarios de devolución de áreas para la formalización minera, determinando que aquellos mineros que se encuentran realizando actividades en el área del titular minero que realiza la devolución, deberán presentar el Programa de Trabajos y Obras - PTO en los términos señalados por el artículo 84 de la Ley 685 de 2001 y demás normas complementarias, como se lee en el párrafo 2 del artículo 2.2.5.4.4.1.2.1. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1378 de 2020.

Para los contratos que inician en etapa de explotación, esto es, los beneficiarios de devolución de áreas para la formalización dentro de un título minero, el estimativo de inversión se calculará con fundamento en los flujos financieros que se presenten como parte del anexo técnico conforme a la operación actual.

Los beneficiarios de devolución de áreas que requieran ser reubicados, podrán solicitar con la presentación de la propuesta, que una vez otorgado el contrato, se autorice la realización de actividades de exploración con explotación anticipada, para lo cual deberán presentar adicionalmente, dentro del anexo técnico establecido en el literal d) del citado artículo 2.2.5.4.4.1.2.1., un diagnóstico de las actividades de explotación, geología básica, un plan minero y un plan de cierre, así como las condiciones, medidas y actividades que aseguren el cumplimiento de los Reglamentos de Seguridad e Higiene Minera, de conformidad con lo establecido en el párrafo del mencionado artículo.

De la misma manera, deberán tramitar la licencia ambiental de acuerdo con los Términos de Referencia Diferenciales establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para estos efectos.

Los Beneficiarios de Devolución de Áreas que se encuentran realizando actividades de explotación en el área del titular minero que realiza la devolución, deberán suscribir un contrato de concesión atendiendo los lineamientos señalados en el artículo 2.2.5.4.3.14. del presente Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1949 de 2017, esto es, se otorgará en etapa de explotación y se regulará por lo previsto en la Ley 685 de 2001, o la que la adicione, modifique o sustituya.

¹⁰ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20181200263923 del 14 de febrero de 2018.



Ahora bien, se considera que en los términos del artículo 2.2.5.4.3.15. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1949 de 2017 a partir de la suscripción del Contrato de Concesión para la formalización minera y hasta que los pequeños mineros obtengan la respectiva Licencia Ambiental, deberán aplicar las guías ambientales expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, caso en el cual no habrá lugar a proceder respecto de los pequeños mineros mediante la medida prevista en el artículo 161 de la Ley 685 de 2001, sin perjuicio de las acciones administrativas ambientales que deban imponerse por parte de las autoridades ambientales competentes, en caso de daño ambiental.

Así las cosas, y en concordancia con el artículo 2.2.5.4.3.11. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1949 de 2017 los instrumentos mineros y ambientales para regularizar la actividad minera en las áreas objeto de devolución serán el Contrato de Concesión y la Licencia Ambiental y se podrá adelantar las actividades de explotación una vez suscrito el contrato de concesión minera.

5. *“¿Cuál es el medio idóneo para garantizar que el área producto de devolución nunca fue intervenida por el titular?”*

Respuesta. Aunque no es clara su pregunta, es importante mencionar que la norma prevé que la devolución de áreas para la formalización minera puede solicitarse en cualquier etapa del título, condicionado únicamente que cuando se pretenda la devolución del área en exploración, deberá ser mediante mediación del Ministerio de Minas y Energía.

En caso que el título minero que se pretende devolver para la formalización se encuentre en etapa de explotación, el titular minero deberá solicitar la modificación de su Plan de Trabajos y Obras antes de suscribir el contrato de concesión con el pequeño minero, así como justificar por parte del titular minero de que el área objeto del título, luego de la devolución, garantizará el cumplimiento de las obligaciones pactadas para el mismo.

De otra parte, no existe restricción respecto de si el área objeto de la devolución para la formalización fue intervenida o no por el titular minero en el desarrollo de su respectivo título minero y de la respectiva etapa en la que se encuentre, siempre que cumpla con la normativa vigente.

En todo caso, se considera que si se pretende demostrar que el área objeto de devolución para la formalización minera no fue objeto de intervención por parte del titular minero, podrá hacerlo por cualquier medio de prueba que estime pertinente, conducente y



Radicado ANM No: 20211200278341

oportuno para el efecto por aplicación supletoria de las normas probatorias dentro del proceso administrativo o del Código General del Proceso, en virtud de lo establecido en el artículo 3 del Código de Minas.

Esperamos haber absuelto sus inquietudes señalando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual subrogó el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual establece que 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,



JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Anexos: 0

Copia: No aplica.

Elaboró: Mónica María Muñoz B. *MB*

Revisó: No aplica.

Fecha de elaboración: 10-05-2021

Número de radicado que responde: 20211001102242.

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Conceptos.