



Bogotá, D.C.

Asunto: Formalización minera y legalización de minería tradicional

Apreciada Señora Nancy Smith;

Atendiendo su solicitud de consulta sobre diferentes aspectos de la Formalización Minera y Legalización de Minería Tradicional, abordaremos de manera general sus inquietudes en el orden en que fueron planteadas, en el siguiente sentido:

*1. Se sirva indicar la normatividad vigente sobre Formalización Minera y Legalización de Minería Tradicional*

Sea lo primero señalar, que el Programa de Formalización Minera está diseñado para los pequeños mineros que trabajan bajo el amparo de un título minero y cuentan con instrumento ambiental o se encuentren en trámite. Ahora bien, las acciones a ejecutar por este Ministerio en desarrollo de este programa van dirigidas a que los pequeños mineros adquieran las competencias básicas mediante formación técnico-práctica en estándares técnicos, mineros, legales, ambientales, laborales y de seguridad minera en el ejercicio de la actividad.

Por su parte, el Decreto 1102 del 27 de junio de 2017 *“Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con la Comercialización de Minerales”*, señala como Explotador Minero Autorizado las siguientes personas: (i) Titular minero en etapa de explotación; (ii) Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera siempre y cuando cuenten con autorización legal para su resolución; (iii) Beneficiarios de áreas de reserva especial mientras se resuelvan dichas solicitudes; (iv) Subcontratista de formalización minera; y (v) Mineros de subsistencia.

En este punto, resulta pertinente aclararle a la peticionaria, que una cosa es el Programa de Formalización Minera que lidera el Ministerio de Minas y Energía del cual acabamos de hacer mención, y otra, son los mecanismos para la legalización y/o formalización de las actividades mineras de hecho o tradicionales. Estos últimos están condicionados al cumplimiento de unos requisitos exigidos en la norma, bajo el estudio y aprobación de la autoridad minera competente (Agencia Nacional de Minería).

Aclarado lo anterior, se procede a la exposición de los mecanismos para la legalización y/o formalización de actividades mineras de hecho o tradicionales:

- Solicitudes de legalización de minería de hecho amparadas en la Ley 685 de 2001

*Artículo 165. Legalización. Los explotadores de minas de propiedad estatal*



*sin título inscrito en el Registro Minero Nacional deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les 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. Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, 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(...).*

De conformidad con la norma antes transcrita, se tiene entonces que los explotadores de minas de propiedad estatal que no estuvieran amparados con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional contaban hasta el 31 de diciembre de 2004 para solicitar ante la autoridad minera, que la mina o minas correspondientes les fueran otorgadas en concesión una vez acreditaran el cumplimiento de los requisitos y condiciones allí establecidas y aquellas dispuestas en el Decreto reglamentario 2390 de 2002.

Adicionalmente, la disposición normativa faculta a los solicitantes de legalización del programa contenido en la Ley 685 de 2001, a seguir explotando sin contar con título minero, sin que proceda respecto de ellos las medidas previstas en los artículos 161 y 306 del Código de Minas, ni que se les prosiga las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160, ídem.

En este orden de ideas, consideramos que todos aquellos solicitantes, que a la fecha cuenten con una solicitud de legalización de minería de hecho y no se haya resuelto de fondo su trámite, tiene la posibilidad de seguir ejerciendo la actividad minera, por medios manuales, en aras de la obtención del respectivo contrato de concesión sin lugar a las sanciones o medidas previstas indicadas en la norma.

- Solicitudes de legalización de minería tradicional amparadas en la Ley 1382 de 2010 “**POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY 685 DE 2001 CÓDIGO DE MINAS**”

El 9 de febrero de 2010, fue expedida la Ley 1382 de 2010, creando un nuevo programa de legalización minera, dirigido a aquellos mineros tradicionales con el fin que legalizaran sus labores.

El artículo 12 de la mentada ley, dispuso que aquellos explotadores, grupos o asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título minero inscrito en el Registro Mineral Nacional, solicitaran por el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la ley, que la mina o minas correspondientes les fueran otorgadas en concesión con el lleno de los requisitos de forma y fondo exigidos, entre estos, que acreditaran que los trabajos mineros se desarrollaran en forma continua antes de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001. Es preciso mencionar que esta norma fue reglamentada por los Decretos 2715 de 2010 y 1970 de 2012.

No obstante lo anterior, el 11 de mayo de 2011, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-366 de 2011, estableciendo que la Ley 1382 de 2010 es inexecutable, pero con efectos diferidos por el término de dos (2) años.



La declaratoria de inexecutable diferida de la Ley 1382 de 2010, cobró efectos a partir del 12 de mayo de 2013, y con ocasión a ello, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0933 de 9 de mayo del 2013, “*Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero*”, en el que se establecieron los mecanismos para evaluar y resolver las solicitudes que se presentaron en vigencia del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 y que se encontraban en trámite por parte de la Autoridad Minera, facultando a los solicitantes a seguir explotando sin contar con título minero y no estar sujetos a las sanciones previstas en los artículos 161 y 306 del Código de Minas ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de la Ley 685 de 2001.

Posteriormente, el Honorable Consejo de Estado, mediante Auto de fecha 20 de abril de 2016, Radicación: 11001-03-26-000-2014-00156-00, decretó la suspensión provisional del Decreto 0933 de 2013, y a la fecha continúa en firme esta decisión.

En consecuencia, todas las solicitudes de legalización radicadas en vigencia de la Ley 1382 de 2010 que no fueron resueltas de fondo, su trámite se encuentra suspendido por ausencia de normatividad sobre el procedimiento que debe surtir para su evaluación y estudio. En este orden de ideas, en criterio de esta oficina, los interesados no pueden ejecutar actividad minera bajo el amparo de este programa hasta tanto no se resuelva la situación jurídica.

- Áreas de reserva especial

*Artículo 31. Reservas especiales. Modificado por el art. 147, Decreto Nacional 019 de 2012. La Autoridad Minera o quien haga sus veces, por motivos de orden social o económico, determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde exista explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológicos-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Atendiendo la norma invocada, frente a la modalidad de áreas de reserva especial, éstas son delimitadas por la Autoridad Minera de oficio o a petición de una comunidad minera cuando se determine en cada caso motivos de orden social y económico. La comunidad minera, debe acreditar explotaciones tradicionales, y la concesión se otorga solo a las comunidades que demuestren tradicionalidad, así hubiera solicitud de terceros sobre dicha área.

Actualmente, el trámite administrativo para la delimitación y declaración de áreas de reserva especial para comunidades mineras se encuentra prevista en la Resolución No. 546 del 20 de septiembre de 2017 proferida por la Agencia Nacional de Minería.



Dicha disposición normativa brinda la posibilidad que una vez declarada y delimitada un área de reserva especial mediante el correspondiente acto administrativo, proferido por la autoridad minera competente, la comunidad beneficiaria puede continuar con el ejercicio de las labores mineras de manera manual, hasta que se obtenga el contrato de concesión especial.

Este tipo de legalización y/o formalización de actividades mineras, dirigido a comunidades, se encuentra vigente y los interesados pueden presentar su solicitud con el lleno de los requisitos exigidos en la norma ante la autoridad competente.

- Subcontrato de formalización minera

El subcontrato de formalización minera dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, permite que los pequeños mineros que se encuentran desarrollando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, puedan suscribir con el titular minero este tipo de subcontrato con el fin de continuar adelantando su explotación, previa autorización de la autoridad minera competente.

Ahora bien, el subcontrato de formalización minera inicialmente fue previsto en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, reglamentado por el Decreto 480 de 2014 e incorporado al Decreto 1073 de 2015. No obstante, dada la necesidad de ajustar dicha reglamentación a las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, que sustituyó el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, este Ministerio profirió el Decreto 1949 de 2017 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015, en cuanto se reglamentan los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería y se toman otras determinaciones”*.

Esta disposición normativa, en el artículo 2.2.5.4.2.2., establece los requisitos que debe cumplir el titular minero que se encuentra interesado en celebrar un subcontrato de formalización minera y actualmente se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. En este sentido, consideramos que todo aquel interesado en participar para la formalización de actividades mineras bajo esta modalidad, puede presentar su solicitud en los términos dispuestos en la norma y ante la autoridad minera competente.

- Devolución de áreas

Figura jurídica contemplada en el artículo 19 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 y reglamentada en el artículo 2.2.5.4.3.1. y siguientes del Decreto 1949 de 2017. Actualmente vigente.

- Minería de subsistencia – Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”*

*ARTÍCULO 21. CLASIFICACIÓN DE LA MINERÍA. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá*



los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas.

*PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida.*

Vemos que a través de la Ley 1753 de 2015, se hizo la clasificación para las actividades mineras en: minería de subsistencia, pequeña, mediana y gran minería.

En lo que respecta a la minería de subsistencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1666 de 2016 y en su artículo 2.2.5.1.5.3., dispuso:

*Artículo 2.2.5.1.5.3. Minería de Subsistencia. Es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque.*

*Parágrafo 1°. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional.*

*Parágrafo 2°. Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, la minería de subsistencia no comprenderá actividades mineras que se desarrollen de manera subterránea.*

*Parágrafo 3°. Los volúmenes máximos de producción en esta actividad se establecerán por el Ministerio de Minas y Energía con fundamento en datos estadísticos, recopilación de información y estudios técnicos que se realicen para el efecto.*

De acuerdo a lo anterior, en criterio de este despacho, la minería de subsistencia solo puede ser desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dediquen a la extracción y recolección a cielo abierto de los minerales allí definidos sin la utilización de maquinaria y que en el desarrollo de esta actividad generen los recursos necesarios para subsistir. Dentro de este tipo de minería se encuentra incluida la de barequeo de que trata el artículo 156 y siguientes del Código de Minas.

En tal sentido, otra de los mecanismos que puede utilizar el minero para legalizar y/o formalizar su actividad es a través de las figuras contempladas en la minería de subsistencia, siempre y cuando cumpla con las condiciones requeridas para ser reconocido en esta modalidad.

Dada las consideraciones anteriores, se tiene entonces que en opinión de esta oficina, los mineros que estén ejecutando actividades sin el amparo de un título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, pueden legalizar y/o formalizar su labor a través de los mecanismos que a la fecha se encuentran



vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, tales como: i) solicitudes de legalización de minería de hecho -Ley 685 de 2001 que no han sido resueltas de fondo, ii) solicitud de áreas de reserva especial, iii) subcontrato de formalización minera, iv) devolución de áreas y, v) minería de subsistencia, si se encuentra en las condiciones que para ello se requiere.

2. *Se informe si ¿es permitido que un minero, el cual es subcontratista dentro de un contrato de concesión, y que se encuentra amparado bajo la figura de Formalización Minera, contrate con un tercero para el desarrollo de actividades mineras? En caso contrario indicar las razones jurídicas por las cuales no es posible.*

Tal como se ha indicado, el subcontrato de formalización minera se encuentra regulado en el Decreto 1949 de 2017, y de acuerdo a dicha disposición normativa contiene entre otras, las siguientes características:

- Los beneficiarios son pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas ocupadas por un título minero, desde antes del 15 de julio de 2013.
- Es un negocio jurídico que se celebra entre el titular minero y los pequeños mineros, previa autorización de la autoridad minera competente.
- Se suscribirá por un periodo no inferior a cuatro (4) años que podrá prorrogarse de manera sucesiva previa aprobación de la Autoridad Minera Nacional, pero no podrá ser superior a la vigencia del título minero.
- El Subcontrato de Formalización Minera debe ser anotado en el Registro Minero Nacional.
- El beneficiario del subcontrato de formalización deberá tramitar y obtener la correspondiente licencia ambiental.
- las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato y de las derivadas del mismo, estarán a cargo del subcontratista, al igual que el cierre minero y demás impactos causados por la explotación, así como las sanciones derivadas del incumplimiento normativo o legal.
- El titular minero está obligado a informar a la autoridad minera cualquier anomalía en la ejecución del subcontrato.
- La suscripción del subcontrato de formalización minera se podrá realizar en cualquier etapa del título minero.

Resulta pertinente indicar que los subcontratos de formalización minera están reconocidos en la norma producto de una propuesta de formalización desarrollada por la Dirección de Formalización Minera de este Ministerio, en el siguiente sentido: “(...) establecer de conformidad con el artículo 19 mencionado (Artículo 19 de la Ley 1753 de 2015) los lineamientos, condiciones y requisitos para la celebración del “Subcontrato de Formalización Minera” entre el beneficiario de un título minero y los pequeños mineros que se encuentran adelantando actividades de explotación, antes del 15 de julio de 2013, en el área perteneciente a dicho título(...)para lograr conforme a lo establecido en la normativa vigente que dichos mineros (no regularizados) puedan trabajar bajo el amparo de un título(...).” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Así las cosas, en nuestro criterio, el subcontrato de formalización minera, resulta ser un mecanismo para que los pequeños mineros - no regularizados, continúen ejerciendo sus labores mineras en el área ocupada por un título,



conforme al acuerdo y condiciones pactadas con el titular y aprobadas por la autoridad minera competente.

Ahora bien, una vez verificado el contenido del Decreto 1949 de 2017, esta oficina no identifica regulación para la celebración de un contrato de operación minera dentro de la ejecución de un subcontrato de formalización.

Por su parte, el artículo 27 del código civil establece: “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (...).*”, por lo tanto, teniendo en cuenta que la norma, dentro de los requisitos que debe aportar el interesado en una solicitud de subcontrato de formalización, dentro de las causales de rechazo de la solicitud, en sus prohibiciones y en las causales de terminación, no contempló el evento de contrato de operación dentro de la ejecución de un subcontrato de formalización minera, consideramos no existe una prohibición en permitir al beneficiario de un subcontrato de formalización, que contrate con un tercero para el desarrollo de las actividades mineras.

No obstante lo anterior, se precisa que en nuestra opinión, el subcontratista no podrá celebrar contrato de operación minera dentro del subcontrato de formalización, cuando en el acuerdo y las condiciones pactadas con el titular minero y aprobadas por la Autoridad Minera haya quedado establecida esta prohibición.

- 3. Se informe si ¿es permitido que un minero, el cual es subcontratista dentro de un contrato de concesión, y que se encuentra amparado bajo la figura de Legalización de Minería Tradicional, contrate con un tercero para el desarrollo de actividades mineras? En caso contrario indicar las razones jurídicas por las cuales no es posible.*

En esta instancia, es del caso reiterar que el subcontrato de formalización es una figura jurídica mediante la cual permite que los pequeños mineros que se encuentran desarrollando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, puedan suscribir con el titular minero este tipo de subcontrato con el fin de continuar adelantando su explotación, previa autorización de la autoridad minera competente.

Dentro del procedimiento administrativo para el estudio y evaluación de la solicitud de subcontrato de formalización minera, la autoridad minera realiza visita de viabilización al área a subcontratar, cuyo objeto es verificar que las labores estén siendo adelantadas por pequeños mineros desde antes del 15 de julio de 2013, así como los aspectos técnicos y de seguridad minera de estas operaciones.

Sin embargo, consideramos que no requerirá visita al pequeño minero que se encuentre desarrollando actividades mineras en el área a subcontratar y haya presentado con anterioridad a la expedición de la Ley 1658 de 2013, solicitud de legalización de minería tradicional en cualquiera de sus programas, siempre y cuando los documentos aportados o visitas realizadas con anterioridad, permitan a la Autoridad Minera determinar que efectivamente se trata de un pequeño minero y que cumple con todas las condiciones y requisitos exigidos.

Lo anterior para indicar, que en consideración de esta oficina, aquellos pequeños mineros que presentaron o cuentan con solicitudes de legalización



El futuro  
es de todos

Minería

de minería tradicional en las condiciones descritas, igualmente pueden formalizar la actividad minera para el área solicitada bajo la figura de subcontrato de formalización. En este orden de ideas, bajo este supuesto, también consideramos que resulta procedente que un beneficiario de subcontrato de formalización minera, contrate con un tercero la operación para el desarrollo de la actividad.

A su turno, resulta válido precisar, que en el evento que se verifique que el pequeño minero o la asociación de pequeños mineros con la que se pretende celebrar el subcontrato de formalización minera haya suscrito otro subcontrato de formalización minera, sean beneficiarios de un título minero o de un área de reserva especial, ello podría ser ser causal de rechazo de la solicitud de subcontrato de formalización minera, tal como se establece en el literal b) del artículo 2.2.5.4.2.5., del Decreto 1949 de 2017, que a su tenor reza:

*ARTÍCULO 2.2.5.4.2.5. Causales de rechazo de la solicitud de Subcontrato de Formalización Minera. Serán causales de rechazo de la solicitud de Subcontrato de Formalización Minera:*

(...)

*b) Cuando el pequeño minero o asociación de pequeños mineros con los que se pretende celebrar el Subcontrato de Formalización Minera hayan suscrito otro Subcontrato de Formalización Minera, sean beneficiarios de un título minero o de un área de reserva especial.*

Finalmente, informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, sustituido por el artículo 10 de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan, y no tiene carácter obligatorio ni vinculante, por tener la naturaleza de un concepto jurídico.

Cordialmente,

LUCAS HENAO ARBOLEDA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: No aplica

Copia: Grupo de Participación Ciudadana MME

Elaboró: Marcela Isabel Jiménez Cantillo

Revisó: Jorge David Sierra Sanabria -Coordinador Grupo de Minas.

Aprobó: Lucas Henao Arboleda

(Revisor: 2019012894 27 02-2019)

TRD: 13.24.70