

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 6 7 9 3	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2026793	
	Fecha Radicado: 2025-07-31 12:11:25	
	Código de Verificación: 94127	Folios: 6
	Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor
CARLOS BERMÚDEZ
DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Cesión de licenciamiento ambiental, respecto a devolución de área en el marco del proceso de Formalización y Legalización Minera. Radicado No. 2025E1023244 de fecha 13 de mayo de 2025.

Respetado Doctor Bermúdez,

Atendiendo los compromisos adquiridos durante el espacio de trabajo adelantado el pasado 19 de mayo de 2025, en instalaciones de la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, convocado como consecuencia del compromiso adquirido durante mesa de seguimiento a trámites minero ambientales del Departamento de Boyacá y en donde se hizo un primer análisis técnico y jurídico para el licenciamiento ambiental de 22 títulos producto devolución de área para la formalización minera que realizará la sociedad Acerías Paz del Rio, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Una vez revisados los pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con la temática consultada se encuentran los siguientes pronunciamientos con radicados de salida: 13002023E2033232 del 26 de septiembre de 2023, 13002025E2006480 del 4 de marzo de 2025.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

En Colombia, el ordenamiento jurídico ambiental ha establecido una serie de normas respecto a las licencias ambientales y la cesión de este instrumento ambiental, así como la devolución de áreas para la formalización, las cuales se mencionan a continuación:

Ley 99 de 1993
Artículos 49 y 50

Decreto 1076 de 2015

CONCEPTO JURÍDICO

Artículos 2.2.2.3.1.4., 2.2.2.3.8.4

Decreto 1949 de 2017, compilado en el Decreto Único Reglamentario Sector Minero Energético **1073 de 2015**.

Artículo 2.2.2.5.4.2.11. y ss.

Siendo estas consideradas para la construcción del presente concepto jurídico.

III. ASUNTO A TRATAR:

Con el ánimo de atender la consulta realizada por el Ministerio de Minas y Energía procede esta Oficina Asesora Jurídica a pronunciarse sobre el interrogante planteado el cual se transcribe y extracta del acta de la reunión, el cual refiere:

“...Análisis jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre si aplica la cesión de licenciamiento ambiental del Artículo 2.2.2.3.8.4 del Decreto 1076 de 2015 para las devoluciones de área o no por cuanto el Decreto 1949 de 2017 solo refiere la cesión de la licencia ambiental para la figura del Subcontrato de Formalización. (Artículo 2.2.2.5.4.2.11. Instrumento de Control y Manejo Ambiental Decreto 1949 de 2017)”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, en relación con el trámite de cesión de Licencia Ambiental, en relación con la devolución de área para la Formalización y Legalización Minera es necesario en primer lugar considerar que la licencia ambiental es entendida como una autorización otorgada por la autoridad ambiental de obligatorio cumplimiento para la ejecución de obras o actividades.

Al respecto los artículos 49 y 50 de la Ley 99 de 1993, el cual expresa lo siguiente:

“Artículo 49. De la obligatoriedad de la licencia ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que, de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental”.

“Artículo 50. De la Licencia Ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.”

Posteriormente, se expidió el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, donde se delimitó el concepto sobre la Licencia Ambiental Global, quedando de la siguiente manera:

CONCEPTO JURÍDICO

Artículo 2.2.2.3.1.4. *Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación Minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental global, que abarque toda el área de explotación que se solicite.*

En este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos será necesario presentar un plan de manejo ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global.

Dicho plan de manejo ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades, que serán objeto de control y seguimiento ambiental.

La licencia ambiental global para la explotación minera comprenderá la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales”

Respecto del trámite de cesión de la licencia ambiental

Existen diversas figuras jurídicas, aplicables a la licencia ambiental, entre estas encontramos la **CESION DE LICENCIA AMBIENTAL**, la cual puede ser parcial o total y se deben cumplir con los requisitos exigidos por la norma vigente, esto es el Decreto 1076 de 2015 para adelantar dicho trámite ante la autoridad ambiental competente. A continuación, citaremos las normas previstas en el Decreto 1076 de 2015, sobre este asunto.

“Artículo 2.2.2.3.8.4. CESIÓN TOTAL O PARCIAL DE LA LICENCIA AMBIENTAL. *El beneficiario de la licencia ambiental en cualquier momento podrá cederla total o parcialmente, lo que implica la cesión de los derechos y obligaciones que de ella se derivan.*

En tales casos, el cedente y el cesionario solicitarán por escrito la cesión a la autoridad ambiental competente identificando si es cesión total o parcial y adjuntando para el efecto:

- a) Copia de los documentos de identificación y de los certificados de existencia y representación legal, en caso de ser personas jurídicas;*
- b) El documento de cesión a través del cual se identifiquen los interesados y el proyecto, obra o actividad;*
- c) A efectos de la cesión parcial de la licencia ambiental, el cedente y el cesionario deberán anexar un documento en donde se detallen todas y cada uno de los derechos y obligaciones de la licencia ambiental y de sus actos administrativos expedidos con posterioridad.*

La autoridad ambiental deberá pronunciarse sobre la cesión dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud mediante acto administrativo y expedirá los actos administrativos que fueren necesarios para el efecto.

En cualquiera de los casos antes mencionados, el cesionario asumirá los derechos y obligaciones derivados del acto o actos administrativos objeto de cesión total o parcial en el estado en que se encuentren.

CONCEPTO JURÍDICO

Parágrafo 1o. La cesión parcial sólo procederá cuando las obligaciones puedan ser fraccionadas, lo que implica que las actividades propias de la ejecución del mismo tengan el carácter de divisibles.

Parágrafo 2o. En los casos de minería y de hidrocarburos se deberá anexar a la solicitud de cesión, el acto administrativo en donde la autoridad competente **apruebe la cesión del contrato respectivo.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En consecuencia, la cesión de Licencia Ambiental podrá realizarse en cualquier tiempo de forma total o parcial, atendiendo los requisitos contemplados en el artículo 2.2.2.3.8.4. del Decreto 1076 de 2015 y que para el caso de minería y de hidrocarburos a la solicitud deberá anexarse el acto administrativo en donde la autoridad competente, ya sea Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos aprueben la cesión del contrato respectivo.

Respecto a la figura de devolución de áreas para la formalización

Ahora bien, respecto al cuestionamiento planteado por el Ministerio de Minas y Energía, en relación con la aplicación de la cesión de la Licencia Ambiental para las devoluciones de área por cuanto refiere que el Decreto 1949 de 2017 solo refiere la cesión de la licencia ambiental para la figura del Subcontrato de Formalización, es importante aclararle que la inquietud planteada respecto a la figura de “**devolución de áreas**” no es competencia de esta Cartera Ministerial, sino de su sector, por ser una figura propia de su regulación en el marco del ordenamiento de la actividad minera, no obstante, se realiza un análisis de la devolución de área para la formalización, de cara a la figura de cesión de licencia ambiental, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

Tal como se ha expresado la figura de **devolución de área**, se encuentra contemplada en el artículo 2.2.5.4.3.1. del 1949 de 2017, entendiéndose que es aquella solicitada por el titular minero como resultado de un proceso de mediación o por decisión directa de este, ante la Autoridad Minera Nacional, con el fin de contribuir a la formalización de la pequeña minería, la cual se puede realizar para 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 reubicados.

Dentro de los requisitos de solicitud establecidos en la norma (Decreto 1949 de 2017) para la devolución de área se encuentra la presentación de: “*d) Solicitud de propuesta de contrato de concesión para el caso de la devolución de áreas donde existan explotaciones de pequeños mineros.*”

Siendo este un trámite sujeto a evaluación, aprobación y registro por parte de la Autoridad Minera Nacional, las cuales una vez devueltas, las mismas serán ingresadas al banco de áreas de que trata el artículo 2.2.5.4.3.8. del Decreto 1949 de 2017 el cual refiere:

“ARTÍCULO 2.2.5.4.3.8. Banco de Áreas. Con las áreas objeto de devolución se crea el Banco de Áreas, el cual será administrado por la Autoridad Minera Nacional para el desarrollo de proyectos de

CONCEPTO JURÍDICO

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 Nacional, las áreas no han sido asignadas para la formalización, éstas serán liberadas para ser otorgadas mediante el régimen ordinario” (Subrayado fuera de texto)

De lo que puede entenderse que una vez devuelto, esta en cabeza de la Autoridad Minera Nacional, la asignación para formalización por un periodo máximo de dos (2) años.

Adicionalmente, en relación con los instrumentos minero ambientales, el Decreto 1949 de 2017 reza:

“ARTÍCULO 2.2.5.4.3.11. Instrumentos mineros y ambientales. *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...*” (Subrayado fuera de texto)

Siendo esta reglamentación concordante con la normativa ambiental vigente para actividades mineras.

En los articulados siguientes el Decreto 1949 de 2017, se establece que en el mismo termino en el que se evalúa la devolución de áreas, la Autoridad Minera Nacional evaluará la propuesta de contrato de concesión que fue presentada con la solicitud de devolución, y posterior a ello de considerarlo requerirá el Programa de Trabajos y Obras- PTO de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 685 de 2001, para posteriormente suscribir con el pequeño minero beneficiario, el correspondiente Contrato de Concesión para la Formalización Minera.

Así las cosas, una vez inscrito en el Registro Minero Nacional el Contrato de Concesión para la Formalización Minera, el pequeño minero titular deberá solicitar la respectiva licencia ambiental, aportando para el efecto el estudio de impacto ambiental.¹

Desprendiendo de lo anterior, que si bien es cierto la devolución de área y el contrato de concesión para la formalización se realizan en el mismo tiempo, no implica que por su naturaleza obedezcan a la misma figura jurídica, toda vez que como fue expuesto anteriormente, los instrumentos mineros y ambientales para regularizar la actividad minera en las áreas objeto de devolución son el Contrato de Concesión y la Licencia Ambiental.

Vale la pena, referir que la devolución de área y el contrato de concesión para la formalización, son figuras distintas, que pueden ser objeto de rechazo, en caso de configurarse alguna de las causales contempladas en la norma.

En consecuencia, y una vez aclarado lo anterior, la cesión de la licencia ambiental de que trata el artículo 2.2.2.3.8.4. del Decreto 1076 de 2015, le es aplicable a la figura jurídica de Contrato de Concesión como instrumento para regularizar la actividad minera en las áreas objeto de devolución, tal y como lo señala el artículo 2.2.5.4.3.11 del Decreto 1949 de 2017

¹ Decreto 1949 de 2017. ARTÍCULO 2.2.5.4.3.16. *Permisos Ambientales y/o Licencia Ambiental*.



CONCEPTO JURÍDICO

El presente concepto se expide a solicitud del Doctor CARLOS BERMUDEZ, Director de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Diana Ramírez Canaria – Abogada Contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ

