

1239

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2013-02459-00  
**Demandante:** IVÁN CEPEDA CASTRO Y OTROS  
**Demandados:** MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS  
**Referencia:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS

Procede la Sala a decidir la demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos presentada por los señores Iván Cepeda Castro, Johana Rocha Gómez, Lila Tatiana Roa Avendaño, Diego Pérez Guzmán, Jhon Jairo Enriquez Clavijo, Teófilo Manuel Acuña Ribón, Aida Julieta Quiñones Torres, Isabel Giselle Clavijo Flórez, Sergio Alejandro Usuga Sánchez, Elson Leonardo Rodríguez, Hernando Alarcón Carbonell, Adelmo Mendoza, Fredy Fernando Romero, Rigoberto Loaiza, Absalón de Jesús Arias Arias y Yimi Fernando Torres Fajardo contra el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para la protección de los derechos e intereses colectivos relativos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas; la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas consagrados en los literales a), b), c), e) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (fls. 1 a 45 cdno. ppal. no. 1).

y Desarrollo Sostenible, con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente; las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011.

La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales.

**PARÁGRAFO-** El acto administrativo correspondiente donde consten las áreas de que trata el presente artículo, se remitirá a la autoridad minera junto con la cartografía correspondiente para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recibo, se incorporen en el Catastro Minero Colombiano.

**ARTÍCULO 2º.- VIGENCIA DE LAS RESERVAS DE RECURSOS NATURALES DE MANERA TEMPORAL.** El término de duración de las reservas de recursos naturales de manera temporal será de un (1) año contado a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo que las establezca.

**PARAGRAFO-** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía y con fundamento en los resultados y estado de avance de los procesos de delimitación y declaración definitivos, podrá prorrogar hasta por año (1) el término anteriormente señalado.

**ARTÍCULO 3º. EFECTOS DE LA NO DELIMITACIÓN DEFINITIVA.** Vencido el término señalado en el artículo anterior sin que las autoridades ambientales competentes hayan declarado y delimitado de manera definitiva las zonas excluidas de la minería, la autoridad minera realizará las respectivas desanotaciones en el Catastro Minero Colombiano.

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial." (fls. 125 a 128 cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas y negrillas del texto original).

12) Posteriormente mediante Resolución no. 0705 de 28 de junio de 2013 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definió las siguientes reservas temporales de recursos naturales:

#### **"RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Establecer temporalmente como Reservas de Recursos Naturales, las áreas que se identifican a continuación:

**1. Sitios prioritarios para la conservación.** La delimitación de estas zonas corresponde a la cartografía generada por los Parques Nacionales Naturales de Colombia, incluyendo los identificados en el CONPES 3680 de 2010, así como en el Área de ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete cuya delimitación está

1240

4) El Presidente de la Agencia Nacional de Minería mediante Resolución 0006 del 2 de mayo de 2012 suspendió la recepción de las propuestas de los contratos mineros hasta el por el término de tres (3) meses en consideración que se requería culminar el proceso de declaratoria de zonas de seguridad nacional en el oriente del país y la amazonía colombiana, coordinar con los trámites mineros que en ese momento eran competencia de las autoridades mineras delegadas y finalizar las actuaciones jurídicas del plan de descongestión de solicitudes mineras a cargo del Servicio Geológico Colombiano.

5) En Resoluciones números 133, 214,304, 484 de 2012 la Agencia Nacional de Minería identificó varios problemas y/o hechos nuevos que impedían la entrada en funcionamiento normal del sistema de la ventanilla minera pero la reapertura se realizó sin resolver las circunstancias que motivaron la declaración y sucesivas prórrogas de la moratoria pues, en la Resolución no. 0484 de 30 noviembre de 2013 se mencionaron otros factores que ameritaban prorrogar el cierre de la ventanilla tales como:

a) En el documento CONPES 3680, que estableció los lineamientos para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas, se identificaron varios problemas consistentes en que dicho sistema no es completo, no es ecológicamente representativo y no está efectivamente gestionado.

b) En el caso de los páramos que son territorios estratégicos y legalmente excluidos de la minería no se ha cumplido con la obligación contenida en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 en el sentido de delimitarlos a escala 1:25.000.

c) No existe ninguna reserva forestal que haya culminado el proceso de zonificación y ordenamiento.

d) No hay claridad para resolver sobre los criterios para resolver los conflictos entre la minería y en las zonas que se están desarrollando otras actividades de utilidad pública e interés social.

e) No contar con una sola institución para la administración del recurso minero lo que puede generar duplicidad de criterios para evacuar las nuevas solicitudes de titulación minera.

f) No contar con criterios claros en la evaluación de las peticiones de legalización de minería tradicional lo que ha ocasionado un trato desproporcionado e injusto contra dicha minería en el que la característica fundamental de las actuaciones administrativas ha sido la negligencia.

g) No se cuentan con herramientas suficientes para garantizar el ejercicio del derecho de prelación en las zonas mineras de comunidades indígenas y negras.

6) La reapertura de la ventanilla minera para la recepción de títulos mineros se realizó sin que las entidades pertinentes hayan adquirido las capacidades para evaluar los impactos ambientales de la minería, tampoco las entidades de fiscalización tienen la capacidad para evaluar con información propia y no con la entregada por las empresas el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

7) El 24 de septiembre de 2012 un grupo de académicos en una carta dirigida al ministro de minas y energía le solicitaron declarar la moratoria indefinida hasta tanto se superaran los siguientes puntos: i) se consolidara institucionalmente la Agencia Nacional de Minería, ii) hasta tanto el Servicio Geológico Colombiano resolviera las solicitudes mineras represadas, iii) hasta que no se contara con una plataforma tecnológicamente estable y eficiente, iv) se realice una reforma al Código de Minas que incorpore suficientes disposiciones de protección ambiental y que sea consultada con las comunidades, v) hasta que se cuente con normas ambientales y una institucionalidad capaz de controlar los pasivos ambientales y sociales de la minería, vi) hasta que se cuente con información propia sobre el desarrollo de las operaciones que se adelantan en el país, vii) hasta que haya avances sustantivos en materia de formalización y un control efectivo de la minería ilegal, viii) hasta cuando se delimiten adecuadamente los páramos, ix) hasta que el Gobierno Nacional cuente con estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que le permitan decidir sobre la conveniencia nacional de prorrogar

2011

contratos de gran minería y, x) hasta que se esté en capacidad de hacerle frente a la minería que financia a los grupos armados ilegales.

8) La Contraloría General de la República a través de la función de advertencia no. 80110 de 2013 alertó a los Ministerios de Minas, Ambiente e Interior y a la Agencia Nacional de Minería sobre los riesgos de abrir la recepción de nuevas solicitudes como la necesidad de resolver 6.653 solicitudes de títulos pendientes, el desconocimiento del estado del catastro minero colombiano y la necesidad de no reabrir la ventanilla hasta tanto este estuviera funcionando óptimamente, la importancia de contar con una plataforma tecnológica adecuada que no permita el otorgamiento de títulos mineros en zonas donde no debe permitirse como en los ecosistemas de páramo, humedales, etc.

9) La omisión de prorrogar la moratoria sin que estuvieran delimitadas de manera definitiva las zonas excluibles de la minería implicó que el Estado desconociera su obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación pues, al no contar con la delimitación definitiva de los páramos de conformidad con la Ley 1450 de 2011 ni con la plena identificación de las zonas de reserva forestal se configura un riesgo de que se concedan títulos mineros sobre zonas prohibidas o restringidas.

10) La omisión de prorrogar indefinidamente la moratoria implicó que el Estado vulnerara el derecho colectivo relativo al equilibrio ecológico como quiera que omitió su obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, como también la obligación de prevenir y controlar los factores del deterioro ambiental.

11) Las entidades responsables vulneraron el deber de actuar de conformidad con el principio de precaución en materia ambiental por omitir prorrogar la moratoria hasta tanto se contara con una delimitación definitiva de los páramos, parques naturales y se incluyeran todas las áreas de protección constitucional en el sistema de áreas protegidas.

12) Se vulneró el interés colectivo relativo a la seguridad y salubridad públicas pues, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el derecho al ambiente

sano no se puede desligar de los derechos a la vida y a la salud de las personas como quiera que los factores perturbadores al ambiente causan daños irreparables en los seres humanos.

13) Las zonas de páramos, nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos son objeto de protección especial y por lo tanto hacen parte del patrimonio común y, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 gozan de especial protección y por no estar plenamente delimitados para el momento de la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes mineras el Estado incumplió el deber de protegerlos afectando de esta manera el patrimonio público.

14) Los recursos naturales no son renovables y son propiedad de la Nación y por ende hacen parte del patrimonio público y al permitirse que se soliciten nuevos títulos mineros para la exploración o explotación en zonas que desde un principio deben estar excluidas de la actividad minera pero que, al momento de la reapertura de la ventanilla no lo estaban, implica una afectación directa y una disminución del patrimonio público.

15) El Ministerio de Minas y Energía vulneró el derecho colectivo relativo a la moralidad administrativa en el entendido que cometió una desviación de poder al omitir la prórroga de la moratoria sin que se hubieran superado las causas que motivaron las sucesivas prórrogas de la moratoria minera y sin que se protegieran la totalidad de las áreas que debían ser protegidas en virtud del principio de precaución.

16) La competencia desviada que ha ejercido el Ministerio de Minas y Energía es la de administrar los recursos naturales no renovables en perjuicio de la protección ambiental y de los intereses nacionales como quiera que reabrió la posibilidad de que los privados soliciten títulos mineros sin que estén dadas las condiciones mínimas en materia institucional y de ordenamiento ambiental para garantizar que la minería se desarrolle de forma sostenible.

17) La reapertura de la ventanilla para la concesión de nuevas solicitudes de títulos mineros atenta contra el derecho al territorio de las comunidades indígenas y afrodescendientes como quiera que no se está considerando como

242

zonas excluibles de la actividad minera las áreas que ellos habitan y donde han desarrollado planes de vida que excluyen a su vez de su ordenamiento territorial la actividad minera.

## 2. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte demandante solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

### ***“VII. PRETENSIONES***

*Solicitamos proferir sentencia de acuerdo con las siguientes pretensiones:*

**1.** *Que se ordene al MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y a la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA prorrogar indefinidamente la suspensión del inicio de la radicación de las solicitudes de concesión minera, salvo en el caso de legalización de la minería tradicional y de las que se concedan en ejercicio del derecho de prelación de las comunidades étnicas, hasta tanto: i) exista la certeza en la delimitación de las áreas disponibles para el otorgamiento de títulos mineros: polígonos de coberturas de las áreas excluidas, restringidas, zonas mineras especiales, áreas en donde las comunidades rurales excluyan de sus planes de vida la actividad minera y certeza sobre el ordenamiento ambiental colombiano; ii) hasta que se disponga de información suficiente sobre los impactos ambientales acumulados de los distintos proyectos minero energéticos en el país, iii) hasta que se cuente con la capacidad institucional adecuada para evaluar la información imparcial el cumplimiento de las obligaciones fiscales y ambientales de los títulos mineros en el país y iv) hasta que se realicen los procesos de consulta previa, conforme a lo establecido en el Convenio No. 169 de la OIT, para delimitar las áreas en las que puede concederse títulos mineros.*

**2.** *Que se ordene al MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA , Y A LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA suspender indefinidamente el otorgamiento de títulos mineros, salvo en el caso de las solicitudes de legalización de minería tradicional y de los que se concedan en ejercicio del derecho de prelación de comunidades étnicas, hasta tanto no se cumplan las mismas condiciones señaladas en la pretensión anterior.*

**3.** *Que se tengan por no presentadas las solicitudes de concesiones mineras, salvo en los casos de legalización de minería tradicional y aquellas que se realicen en ejercicio del derecho de prelación de comunidades étnicas, presentadas a partir del 2 de julio de 2013 en adelante.” (fls. 41 y 42 cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original).*

### **3. Derechos e intereses colectivos presuntamente afectados**

Con la presente demanda se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relativos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas; la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas consagrados en los literales a), b), c), e) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (fls. 1 a 45 cdno. ppal. no. 1).

### **4. Actuación procesal**

- 1) Mediante escrito radicado en la secretaría de la Sección Primera de esta corporación el señor Iván Cepeda Castro y otras personas interpusieron demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos contra el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, siendo vinculados posteriormente para integrar la parte demandada en el proceso de la referencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior.
- 2) Efectuado el respectivo reparto de la secretaría de la Sección Primera correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia (fl. 244 cdno. ppal. no. 1).
- 3) En providencia de 24 de octubre de 2013 se ordenó a la parte actora corregir la demanda de la referencia dentro del término de tres (3) días contados a partir de la notificación (fls. 246 y 247 cdno. ppal. no. 1), posteriormente una vez subsanada en debida forma por auto de 29 de octubre de 2013 (fls. 273 a 275 cdno. ppal. no. 1) se admitió ordenándose notificar del inicio del proceso al Ministerio de Minas y Energía y al Agencia Nacional de Minería, como también a la Procuraduría General de la Nación en calidad de entidad administrativa encargar de proteger los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados.



1243

El Ministro de Minas y Energía y el Director de la Agencia Nacional de Minería fueron notificados por aviso (fls. 282 y 283 cdno. ppal. no. 1).

4) En proveído de 12 de diciembre de 2013 se aceptó tener como coadyuvantes de la parte actora al señor Alirio Uribe Muñoz y a la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, y se ordenó que por secretaría se fijara un aviso en la cartelera de la Sección Primera del tribunal por el término de cinco (5) días con el fin de informar a los miembros de la comunidad el inicio de la demanda de la referencia y se les solicitó lo mismo a todas y cada una de las entidades públicas que intervienen dentro del proceso (fls. 460 a 462 cdno. ppal. no. 1).

5) Mediante auto de 26 de marzo de 2014 (fls. 557 a 559 cdno. ppal.) se aceptó la solicitud de coadyuvancia en favor del Ministerio de Minas y Energía elevada por la señora María Liliana Hernández Martínez.

6) Por proveído de 5 de mayo de 2014 se citó a las partes, a la entidad pública encargada de velar por la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, al agente del Ministerio Público y al director general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 (fls. 562 y 563 cdno. ppal.), diligencia que se programó inicialmente para el día 9 de junio de 2014 y fue reprogramada por auto de 13 de junio de ese mismo año (fl. 611 a 614 *ibidem*) la cual finalmente se declaró fallida el 28 de julio de 2014 (fls. 683 a 689 cdno. ppal.).

7) Asimismo en providencia de 13 de junio de 2014 en atención a la solicitud elevada por la Agencia Nacional de Minería se vinculó para integrar la parte demandada dentro del proceso de la referencia a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenibles y del Interior e informar a las Autoridad Nacional de Licencias Ambientales la existencia de la presente demanda como entidad administrativa encargada de proteger los derechos colectivos presuntamente vulnerados y finalmente se aceptó como coadyuvante de la parte actora al señor Sergio Raúl Chaparro Hernández (fls. 611 a 614 cdno. ppal.).

8) En auto de 18 de septiembre de 2014 se abrió el proceso a pruebas (fls. 713 a 716 cdno. ppal.), pruebas entre las cuales se decretaron diferentes testimonios y pruebas documentales.

9) En proveído de 20 de abril de 2015 (fls. 942 a 945 cdno. ppal.) se aceptó como coadyuvantes de la parte actora a las siguientes personas: a) César Rodríguez Garavito, b) Nathalia Sandoval Rojas, c) Beatriz Botero Arcila, d) Alfredo Geraldo Ordoñez Paredes, e) Fundación Educación, Investigación y Desarrollo "FIDHAP", f) Ricardo Sánchez Andrade, Fernando Hernández Valencia, g) Corporación Nuevo Arco Iris, h) Rafael Colmenares Faccini, i) Gloria Stella Moreno Fernández, j) Luisa Fernancia Vargas Hernández, k) Abel Arturo Sánchez y l) Patricia Bohórquez Piña y se resolvió sobre las medidas cautelares solicitadas por el señor Fernando Hernández en el sentido de denegarlas.

10) Posteriormente en auto de 10 de junio de 2015 se aceptó al señor Fernando Vásquez Lalinde como coadyuvante de la parte demandante y se denegó tener como pruebas unos documentos que fueron presentados por la parte actora (fls. 1073 a 1076 cdno. ppal.).

11) En providencia de 25 de septiembre de 2015 se aceptó como coadyuvante de la parte actora a la señora Diana Luz Barrios Marceles en calidad de representante legal de la Asociación Colectivos de Mujeres al Derecho (fls. 1118 a 1120 cdno. ppal.).

12) Por auto de 4 de noviembre de 2015 (fl. 1130 cdno. ppal.) se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión.

13) Mediante proveído de 29 de septiembre de 2016 se aceptó como coadyuvante de la parte actora al señor William Manuel Vega Vargas (fls. 1236 y 1237 cdno. ppal.).

1299

## 5. Contestación de la demanda

### 5.1 Ministerio de Minas y Energía

La mencionada cartera ministerial a través de apoderado judicial contestó la demanda (fls. 308 a 372 cdno. ppal. no. 1) con oposición a las pretensiones en los siguientes términos:

- 1) En materia de minería al Ministerio de Minas y Energía le corresponden funciones encaminadas a la determinación de directrices y políticas generales sobre exploración, explotación, distribución y comercialización de los recursos mineros del país, en ejercicio de la facultad que le confiere la ley mediante Resolución no. 180074 de 27 de enero de 2004 delegó algunas funciones como autoridad en el Instituto Colombiano de Geología y Minería hoy Servicio Geológico Colombiano y en algunas gobernaciones.
- 2) No hay relación de causalidad frente al ministerio con los hechos descritos en la demanda por no estar dentro de su competencia las funciones relacionadas con la minería, es decir que no es competente para prorrogar indefinidamente la suspensión del inicio de las solicitudes de concesión minera.
- 3) La Agencia Nacional de Minería es la entidad competente para prorrogar la suspensión de recepción de solicitudes de propuestas de contratos de concesión minera o fijar la fecha para reiniciar la recepción de las solicitudes que presenten los interesados.
- 4) A lo largo de la demanda se menciona que la vulneración de los derechos colectivos se dio por el hecho de que la Agencia Nacional de Minería mediante Resolución no. 0484 de 30 de octubre de 2012 estableció el plazo para la reapertura de la ventanilla minera, por lo tanto la controversia versa entorno a aquel acto administrativo y lo que resultaría procede en este caso es el medio de control de nulidad.
- 5) El recibo de un contrato de concesión minera no conlleva por sí solo una aprobación de concesión, exploración, o explotación pues esto solo se otorga

previo el lleno de los requisitos exigidos por la ley y que previene y protegen los derechos que la parte demandante consideran vulnerados y/o amenazados.

6) El hecho de que se hubiera fijado una fecha para la recepción de solicitudes de propuesta de contratos de concesión minera, no constituye una acción u omisión que vulneren los derechos que se pretenden proteger en el presente caso y tampoco involucra daño contingente, peligro, amenaza vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos pues, solo constituye el inicio de un procedimiento para conceder autorizaciones de celebración de contratos cuando las solicitudes reúnan los requisitos legales y cumplan con todos los requerimientos que establece la ley.

7) La Agencia Nacional de Minería al expedir la Resolución no. 0484 de 30 de octubre de 2012 dió cumplimiento a un deber legal que le asigna el Decreto 4134 de 2011, funciones que son de obligatorio cumplimiento.

8) La suspensión del recibo de solicitudes mineras obedeció a lo siguiente: i) la necesidad de implementar un "radicador web" con el fin de garantizar el acceso en igualdad de condiciones, ii) realizar la depuración de datos contenidos en la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano y iii) llevar a cabo un plan de descongestión de las solicitudes mineras las cuales ascendían a 19.692 al 2 de febrero de 2011.

9) Una vez superado lo anterior a criterio de la autoridad minera las causas que dieron lugar a la suspensión del recibo de propuestas mineras no existe ningún fundamento para mantener cerrada la ventanilla para el recibo de propuestas de contratos de concesión.

En dicho escrito se formularon los siguientes medios exceptivos:

a) *Falta de legitimación en la causa por pasiva* toda vez que al ministerio no profirió la Resolución no. 0484 de 30 de octubre de 2012 y no es competente para cumplir con las órdenes que solicitan los demandantes en las pretensiones de la demanda.

1245

b) *Legalidad de la Resolución no. 0484 de 30 de octubre de 2012* como quiera que fue proferida por la Agencia Nacional de Minería en cumplimiento de las funciones que le asigna la ley.

c) *Improcedencia de la acción* por cuanto el fondo de la controversia en el presente asunto versa sobre la legalidad o no de un acto administrativo con el que supuestamente se han vulnerado y/o amenazado unos derechos colectivos.

d) *Falta de fundamentos fácticos de la acción* porque la presente demanda de acción popular se sustenta en premisas equivocadas.

## **5.2 Agencia Nacional de Minería**

La mencionada autoridad minera mediante escrito radicado en la secretaría de la Sección Primera de esta corporación (fls. 326 a 364 cdno. ppal. no. 1) contestó la demanda en los siguientes términos:

1) En las actividades mineras el principio de sostenibilidad ambiental adquiere importancia máxima cuando el mismo debe estar acorde con la necesidad de fomentar y desarrollar racionalmente el aprovechamiento de los recursos mineros como componentes básicos de la economía nacional y el bienestar social, sin embargo tales componentes deben quedar consagrados en el respectivo estudio de viabilidad ambiental y en la licencia ambiental las cuales se tramitan ante la autoridad ambiental competente y constituye un requisito bajo lo establecido en la Ley 685 de 2001 para la iniciación de la etapa de construcción y montaje y la consecuente explotación minera.

2) Todas las obras y trabajos de minería adelantados por contrato de concesión o por un título de propiedad del subsuelo incluyen el estudio de gestión ambiental y sus costos, gestión que se adelanta ante las entidades ambientales competentes con el objeto de aprobar o autorizar por parte de la autoridad minera la ejecución de los mencionados trabajos y obras mineras.

3) Los estudios y trabajos de exploración técnica y ambiental de explotación objeto de un título minero se ejecutarán de manera coordinada entre las autoridades mineras y ambientales, sin embargo el seguimiento y control frente

al cumplimiento de los planes de manejo y recuperación ambiental en las áreas materia de concesión radica en la respectiva autoridad ambiental.

4) Con el programa de obras y trabajos mineros resultante de la exploración deberá presentarse ante la autoridad minera el estudio de impacto ambiental del proyecto minero aprobado por la autoridad ambiental correspondiente.

5) El incumplimiento de obligaciones por parte del titular minero dará lugar a la revocatoria de la licencia por parte de la autoridad ambiental y la declaratoria de caducidad del contrato de concesión por parte de la autoridad minera.

6) La Resolución no. 0484 de 30 de septiembre de 2012 mediante la cual la Agencia Nacional de Minería fijó fecha de inicio de radicación de propuestas de contrato de concesión a partir de 2 de julio de 2013 constituye un acto administrativo general respecto del cual a través de esta acción constitucional se estaría atacando indirectamente los efectos de dicho acto administrativo, el cual goza de presunción de legalidad y la cual en ningún momento ha sido desvirtuada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control idóneo establecido en la Ley 1437 de 2011, esto es la acción de nulidad, razón por la cual en el presente asunto no concurren los requisitos para que prospere la acción popular.

7) Ante el control de advertencia no. 80110 propuesto por la Contraloría General de la República la entidad absolvió debida y fundamentada cada uno de los aspectos señalados por ese ente fiscal en el siguiente sentido:

a) En relación con los resultados de la medida administrativa denominada "*Plan de Descongestión de Solicitudes Mineras*" adelantado por la Agencia Nacional de Minería de las 19.629 solicitudes que se encontraban pendientes se resolvieron de forma definitiva 12.728, restando 5.648 que están en trámite de ejecutoria por estar pendientes resolver los recursos y quedando únicamente 1.253 sin la expedición de acto administrativo definitivo.

b) La Agencia Nacional de Minería en aras de brindar una gestión transparente a las nuevas solicitudes mineras que han sido recepcionadas con ocasión de la apertura de la radicación de propuestas de contratos de concesión procedió a

1246

capturar y actualizar dichas áreas en el sistema de catastro minero colombiano con lo cual no se verán afectados los derechos ni de los solicitantes anteriores ni las que en futuro presenten solicitudes

c) La gerencia de Catastro y Registro Minero de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación ejecutó la actualización de diferentes coberturas tomando la información de fuentes como Parques Nacionales, Parques Nacionales Regionales, Reservas Forestales (áreas excluibles de la minería) con base en la información geográfica georeferenciada suministrada por la Unidad Nacional de Parques Naturales como ente administrador de la RUNAP establecido en el Decreto 2372 de 2010.

d) En la actualización del Catastro Minero Colombiano se solicitó tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como al Instituto Alexander Von Humboldt la información de los humedales incluidos en la lista de humedales Ramsar y del atlas de ecosistemas de páramos como referencia mínima ya que a la fecha no se ha delimitado a escala 1:25.000 páramo alguno.

e) Frente a la inquietud planteada en cuanto al otorgamiento de títulos que eventualmente pudiesen afectar el patrimonio ecológico por estar en áreas posiblemente excluibles de minería, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1374 de 2013 *“por medio del cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones”*

f) El citado decreto tiene como propósito preservar el ambiente en cuanto a la prohibición de otorgar nuevos títulos mineros en áreas las cuales con la información disponible han sido identificadas y priorizadas para ser declaradas como áreas protegidas y otras en las cuales la ley y la jurisprudencia constitucional han exigido una protección especial, en consecuencia el decreto autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a declarar áreas de reservas de recursos naturales de manera temporal.

g) Esa temporalidad implica que durante el período de un (1) año contado a partir de la expedición del acto que establezca la reserva se adelantarán los estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad

minera y avanzará en los procedimientos para su delimitación y declaración definitiva, suspensión que se puede prorrogar por el término de un (1) año más.

h) En el Decreto 1374 de 2013 está materializando el principio de precaución para efectos de aplicarlo frente actividades mineras de conformidad con la sentencia C-339 de 2002 de la Corte Constitucional al estudiar el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 pues, entre otros aspectos consideró que debe aplicarse tal principio al declarar las áreas excluibles de la minería.

i) En consonancia con la sentencia C-339 de 2002 se establecieron reservas de recursos naturales renovables en ecosistemas como los humedales, las zonas de recarga de acuíferos, las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, entre otros, y dichas áreas coinciden con las zonas identificadas como prioritarias para la conservación de los ecosistemas de páramos.

j) Es obligatorio en materia minera por mandato constitucional realizar la consulta previa cuando se va a desarrollar una actividad minera en zonas donde existan grupos étnicos.

k) Adicional a la consulta previa el Código de Minas consagra un derecho de preferencia para que los contratos de concesión minera que se vayan a ejecutar sobre las zonas mineras "*indígenas, negras o mixtas*" (fl. 354 cdno. ppal. no. 1) sea consultados con ellos y puedan ejercer un derecho de preferencia para que se les entreguen en concesión.

l) El artículo 107 de la Ley 1450 de 2011 preceptúa que es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal motivo por el cual expidió la Ley 1658 de 2013 cuyo objeto principal es la protección y salvaguarda de la salud humana, preservación de los recursos naturales y el ambiente.

En el escrito de contestación de la demanda se formuló como medio exceptivo el denominado *falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo* porque con fundamento en los hechos descritos en el texto de la demanda debieron concurrir al presente asunto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,



la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las corporaciones autónomas regionales y el Ministerio del Interior.

### **5.3 Ministerio del Interior**

A través de escrito radicado el 4 de julio de 2014 en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal (fls. 628 a 634 cdno. ppal.) la apoderada judicial de la mencionada entidad contestó la demanda en el sentido de indicar que la cartera ministerial no participó en los hechos relacionados con el objeto de la demanda proponiendo el siguiente medio exceptivo:

*Falta de legitimación material en la causa por pasiva* por cuanto el Ministerio del Interior no tiene la representación judicial del Ministerio de Minas y Energía ni de la Agencia Nacional de Minería y, como se puede observar en el líbello de la demanda no hubo intervención alguna de la cartera ministerial en los hechos que dieron lugar al presente proceso por acción u omisión.

El Decreto 2839 de 2011 por medio del cual se modificaron los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior no asigna ninguna competencia como autoridad minera ni funciones en materia de administración de los recursos minerales del Estado.

### **5.4 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**

El apoderado judicial de la ANLA mediante escrito visible en los folios 640 a 648 del cuaderno principal del expediente contestó la demanda con oposición a las pretensiones con la siguiente argumentación:

- 1) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión ambiental y encargado de formular la política nacional ambiental así como también de expedir las regulaciones de carácter general sobre el ambiente.
- 2) La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de conformidad con el artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 tiene por objeto verificar que las obras o

actividades sujetas a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con las normas de carácter ambiental.

3) La entidad dentro del trámite de licenciamiento ha actuado según la competencia asignada y no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos al ambiente.

Dentro del mismo escrito la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia propuso los siguientes medios excepcionales:

a) *Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales* pues toda decisión judicial de fondo debe basarse en pruebas que permitan demostrar fehacientemente los hechos en que se funda la demanda y que le permitan al juez el convencimiento de aquello y, para que la administración pueda ser declarada responsable es necesario que se haya producido una actuación que le sea imputable, es decir una conducta irregular, situación que en el presente asunto no se logra demostrar.

b) *Actuación conforme a la ley* como quiera que las actuaciones desplegadas por la entidad están conforme a la ley y su competencia.

c) *Falta de legitimación en la causa por pasiva* por cuanto las pretensiones de la acción popular de la referencia están dirigidas a mantener indefinidamente la suspensión de las radicaciones de concesiones mineras salvo en los casos de legalización de la minería tradicional y aquellas ejecutadas en ejercicio del derecho de prelación de comunidades étnicas, aspectos estos que no le corresponden a la entidad por competencia de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3573 de 2011.

## **5.5 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

A través de apoderado judicial por escrito presentado el 8 de julio de 2014 (fls. 652 a 659 cdno. ppal.) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de entidad administrativa encargada de proteger los derechos e

1248

intereses colectivos presuntamente vulnerados y/o amenazados se pronunció en los siguientes términos:

1) El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1374 de 2013 el cual tiene un doble propósito, el primero, preservar el ambiente prohibiendo otorgar nuevas concesiones mineras en áreas que se reservan temporalmente como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovable que han sido identificadas y priorizadas para ser declaradas como áreas protegidas y, otras en las cuales la ley y la jurisprudencia constitucional han exigido una protección especial de esta índole por parte del Estado; el segundo propósito, es contribuir a establecer reglas claras a los inversionistas brindándoles seguridad jurídica en la solicitud de contratos de concesión al evitarles los riesgos de solicitar áreas en las cuales existe una gran probabilidad de que se declaren como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y en consecuencia que sean excluidas de la actividad minera.

2) El anterior decreto materializa el principio de precaución consagrado en la Ley 99 de 1993 para efectos de aplicarlo frente a las actividades mineras de conformidad con la sentencia C-339 de 2002 proferida por la Corte Constitucional y con la finalidad de proteger ciertas zonas cuyos valores son de relevancia ambiental para el país, y mediante Resoluciones no. 705 y 761 de 2013 se reservaron de manera temporal una áreas como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables las cuales pueden culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de minería.

3) Se elaboraron los términos de referencia para la elaboración de los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para la identificación y delimitación de páramos a escala 1:25.000, dichos términos de referencia fueron enviados a las autoridades ambientales regionales en el mes de julio de 2012 y fueron socializados a través de diversos talleres organizados por las diferentes corporaciones.

4) Mediante convenio no. 105 de 2011 celebrado con el Instituto Alexander Von Humboldt se elaboró una cartografía más detallada de los ecosistemas y complejos de páramo a escala 1:100.000 como insumo técnico para que las autoridades ambientales regionales realicen los estudios técnicos, económicos,

sociales y ambientales base para la posterior delimitación de los páramos a escala 1:25.000.

5) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó en el año 2012 la gestión de recursos ante el Fondo de Adaptación a partir del cual se suscribió el convenio no. 005 de 2013 entre dicho fondo y el Instituto Alexander Von Humboldt con la finalidad de elaborar los insumos técnicos y una recomendación para la delimitación por parte del ministerio de los ecosistemas estratégicos priorizados en el marco del convenio no. 008 de 2012.

6) Se debe considerar que el párrafo primero del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 determinó que para los efectos de las prohibiciones se deberá considerar como referencia mínima la cartografía contenida en el atlas de páramos de Colombia del Instituto Alexander Von Humboldt hasta tanto se cuente con la cartografía a escala más detallada.

7) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió las Resoluciones no. 1922, 1923, 1924, 1925 y 1926 de 2013 mediante las cuales se adoptó la zonificación y ordenamiento de 24.278.793 de hectáreas de la Reserva Forestal Central Serranía de los Motilones, Río Magdalena, Pacífico y Amazonía.

8) En cuanto a los humedales el ministerio viene trabajando en los términos de referencia para la realización de los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales como referente para que las autoridades ambientales regionales realicen la delimitación de los humedales a escala 1:25.000, así como los lineamientos técnicos para la zonificación y régimen de uso con base en los cuales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias de exploración de alto impacto, explotación de hidrocarburos y minerales según sea el caso por tratarse de ecosistemas estratégicos.

En dicho escrito se formuló el siguiente medio exceptivo:

*Falta de legitimación en la causa por pasiva* como quiera que el ministerio solo puede actuar y asumir compromisos en orden a lo estrictamente establecido en la ley y por lo tanto no puede asumir responsabilidades ajenas a su competencia, es decir que no está llamado a responder por las pretensiones de

1249

la demanda como quiera que no le compete legal y funcionalmente la operación de la ventanilla de recepción de solicitudes de titulación minera.

## **6. Alegatos de conclusión**

Por auto visible en el folio 1130 del cuaderno principal del expediente se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones de conclusión, término en el que la parte actora, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio del Interior presentaron alegatos de conclusión en los que reiteraron lo expuesto en el escrito de la demanda y en las respectivas contestaciones de la demanda.

## **7. Concepto del Ministerio Público**

El Agente del Ministerio Público Delegado ante esta corporación emitió concepto en los siguientes términos:

- 1) El argumento alegado respecto de la falta de delimitación de páramos y otros tipos de lugares de reserva ambiental no es válido y no debe proceder por cuanto la norma es clara y vigente en el sentido de que en Colombia no es posible realizar minería en sitios de reserva que deben ser salvaguardados por la Constitución so pena de incurrir en las sanciones que se encuentran establecidas en la Ley 1333 de 2009.
- 2) No se debe acceder a las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta que en Colombia se cuenta con diversos organismos como la Agencia Nacional de Minería que coadyuva al Ministerio de Minas y Energía con el fin de cumplir con las normas que regulan la materia, adicionalmente se encuentra el apoyo del Servicio Geológico Colombiano con los mismos fines.
- 3) Respecto de la delimitación de páramos y otras zonas de reserva se advierte que aquellas se encuentran debidamente delimitadas por el Instituto Alexander Von Humboldt, el cual es el encargado por el Gobierno Nacional de cumplir con esos fines.

4) Por no haberse constituido un daño específico o concreto en el presente caso ni existir un riesgo latente real de que aquel pueda llegar a causarse con las actuaciones de las entidades demandadas no es posible ni viable acceder a las pretensiones de los demandantes, toda vez que el daño no se encuentra demostrado.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) finalidad del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos, 2) excepciones propuestas, 3) los derechos colectivos presuntamente vulnerados y 4) el caso concreto.

### **1. Finalidad del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos**

Las demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos, denominadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 acciones populares, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos son los siguientes:

1) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

230

2) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

3) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

4) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

5) La titularidad para su ejercicio está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

## 2. Las excepciones propuestas

1) En cuanto a las excepciones denominadas *legalidad de la Resolución no. 0484 de 30 de octubre de 2012 y falta de fundamentos fácticos de la acción* formuladas por el Ministerio de Minas y Energía; *ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y actuación conforme a la ley* propuestas por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales se tiene que examinado el contenido y alcance de tales medios exceptivos más que ser impedimentos procesales constituyen un verdadero argumento de fondo que sustentan la defensa dirigidos a cuestionar la ausencia de mérito de las súplicas de la demanda razón esta por la que su valor será examinado conjuntamente con el estudio del fondo de la controversia objeto de juzgamiento y no propiamente como excepciones.

2) Respecto de la excepción denominada *improcedencia de la acción* propuesta por el Ministerio de Minas y Energía no está llamada a prosperar por cuanto la parte actora dentro del escrito de la demanda solicitó el amparo de

diferentes derechos e intereses colectivos consagrados en el artículo 4 de las Ley 472 de 1998, siendo este el mecanismo procesal idóneo para determinar si aquellos se están amenazando o vulnerando por parte de un particular, entidad o autoridad pública de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 e independientemente si tal transgresión proviene de un acto administrativo pues, se trata de un medio de control jurisdiccional de carácter principal y autónomo.

3) En relación con el medio exceptivo denominado *falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo* esgrimido por la Agencia Nacional de Minería con fundamento en que en el presente asunto se debió vincular al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y al Ministerio del Interior para integrar la parte demandada dentro de la presente acción popular, la Sala advierte que mediante auto de 13 de junio de 2014 visible en los folios 611 a 614 del cuaderno principal del expediente se vinculó a tales autoridades públicas para integrar la parte demandada dentro de la demanda de la referencia.

Respecto de la solicitud de vinculación de las corporaciones autónomas regionales al nivel nacional esta fue denegada igualmente en auto de 13 de junio de 2014 por no ser procedente, razones por las cuales el presente medio exceptivo tampoco está llamado a prosperar.

4) Finalmente, en cuanto a la excepción denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por tanto por el Ministerio de Minas y Energía, los Ministerios del Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no está llamada a prosperar puesto que, como se desprende de los artículos 9 y 14 de la Ley 472 de 1998 la demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos puede dirigirse contra quienes se considere que amenazan, violan o ha violado el derecho o interés colectivo, es decir que no se exige como requisito para determinar la legitimación por pasiva al presentar la demanda que exista certeza sobre la responsabilidad de aquella que la integra ya que esta es una cuestión que se decide con el fondo del asunto, o sea en la sentencia que ponga fin al proceso sobre la base de la respectiva valoración probatoria y jurídica de los fundamentos de la demanda, sumado al hecho de que por las



RSI

funciones legalmente asignadas a tales instituciones es claro que aquellas tienen relación directa con los hechos que sirven de fundamento a la demanda y por tanto es válida y necesaria su vinculación al proceso.

### **3. Los derechos colectivos presuntamente afectados**

Con la presente demanda se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relativos de un ambiente sano; la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales; la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, la defensa del patrimonio público y la seguridad y salubridad públicas consagrados en los literales a), b), c), e) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

### **4. El caso concreto**

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos demandó al Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería siendo vinculados posteriormente como presuntos responsables el Ministerio del Interior y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, esta última como entidad administrativa encargada de proteger tales derechos e intereses colectivos, por el hecho de que con la reapertura de la ventanilla minera para la recepción de solicitudes de títulos y/o concesiones mineras se estarían vulnerando y/o amenazando los derechos e intereses colectivos ya mencionados en el entendido que no se evacuaron la totalidad de las solicitudes que se encontraban en mora de ser tramitadas y resueltas, no hay una clara delimitación de los zonas que deben ser objeto de especial protección ambiental tales como páramos, humerales, parques naturales, las habitadas por las comunidades indígenas y afrodescendientes, etc., y no contar con la capacidad institucional adecuada para evaluar de manera imparcial el cumplimiento de las obligaciones de las personas naturales y jurídicas que poseen títulos mineros, sumado al hecho de que no se están realizando la

consulta previa con las comunidades indígenas y étnicas en cuyos territorios se van a conceder títulos o concesiones mineras

#### 4.1 Hechos probados

Sin perjuicio de otros elementos fácticos debidamente demostrados en el proceso cuya valoración también se hace en estas consideraciones, para efectos de adoptar la decisión que corresponde la Sala precisa que se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes:

1) Mediante Resolución no. 180099 de 1 de febrero 2011 el Ministerio de Minas y Energía resolvió suspender por el término de seis (6) meses la recepción de propuestas de contratos de concesión minera y de legalización minera tradicional con la finalidad de implementar una actualización de la información relativos a los contratos mineros y realizar unos ajustes a la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano de conformidad con la Ley 1382 de 2010, resolución que se profirió en los siguientes términos:

*“Que de conformidad con lo establecido por el artículo 317 de la Ley 685 del 2001, el Ministerio de Minas y Energía, como administrador de los recursos mineros, tiene la calidad de autoridad minera y le corresponden las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos mineros.*

*Que para garantizar el acceso en igualdad de condiciones y transparencia a los interesados, mediante Decreto 2345 del 26 de junio de 2008 el Gobierno Nacional adoptó la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano, desarrollado por Ingeominas como uno de los mecanismos para la presentación de las propuestas de contratos de concesión por parte de los proponentes mineros, el cual ha venido operando desde entonces.*

**Que el Catastro Minero Colombiano tiene como finalidad la centralización de la información minera.**

**Que la Ley 1382 de 2010 introdujo modificaciones a la Ley 685 de 2001 referentes, entre otras a los trámites para la legalización de la minería de hecho y la minería tradicional, las autorizaciones temporales, la desanotación de áreas, el canon superficiario y las zonas de exclusión.**

*Que en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 1382 de 2010 referidas en el inciso anterior, se hace necesario implementar los ajustes a la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero*

Colombiano, así como hacer una depuración de datos contenidos en el mismo, para lo cual se requiere la canalización del mayor esfuerzo institucional.

Que para poder realizar y llevar a cabo la fiscalización en la forma en que lo ordena la ley, se hace necesario contar con una información confiable y completa, de tal manera que se evidencia la necesidad de adoptar una medida administrativa en el sentido de no recibir propuestas de contratos de concesión y las solicitudes de legalización de minería tradicional.

Que la medida administrativa que se adopta requiere de amplia divulgación.

Que en consecuencia,

**"RESUELVE:**

**Artículo Primero:** Durante el término de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la presente resolución, la Autoridad Minera no recibirá propuestas de contratos de concesión minera y de legalización de minería tradicional.

**Artículo Segundo.** Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo primero de la presente resolución, el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades mineras delegadas efectuaran una amplia divulgación de la medida administrativa que se adopta.

**Artículo Tercero.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación." (fls. 102 y 103 cdno. ppal. no. 1 - negrillas, mayúsculas sostenidas del texto original).

2) Posteriormente el Ministerio de Minas y Energía en Resolución no. 181233 de 29 de julio de 2011 prorrogó el término de que trata la resolución descrita en el numeral anterior con la finalidad de continuar con el plan de descongestión de solicitudes mineras en los siguientes términos:

**"RESUELVE:**

**Artículo 1º.** Prorrogar el término de suspensión previsto en la Resolución 18 0099 de 2011, para la recepción de propuestas de contratos de concesión minera y de legalización de minería tradicional por seis (6) meses, contados a partir del 3 de agosto de 2011.

**Artículo 2º.** Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo primero de esta Resolución, la presentación de propuestas de contratos de concesión en ejercicio del derecho de prelación de las comunidades indígenas y negras en zonas mineras declaradas por el Ministerio de Minas y Energía.

**Artículo 3º.** Como consecuencia de lo dispuesto en la presente resolución, el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades mineras delegadas efectuaran una amplia divulgación de la medida que se adopta,

**Artículo 4º.** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.* (fls. 104 y 105 cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original).

3) El Ministerio de Minas y Energía en atención al informe presentado por el Servicio Geológico Colombiano relacionado con el plan de descongestión de títulos mineros y atendiendo la solicitud elevada por dicha entidad en Resolución de no. 180128 de 2 de febrero de 2012 resolvió lo siguiente:

**“RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** *Prorrogar el término de suspensión previsto en la Resolución no. 181233 del 29 de julio de 2011, para la recepción de propuestas de contratos de concesión minera y solicitudes de legalización de minería tradicional por el término de dos (2) meses, contados a partir de la fecha de vencimiento del término de suspensión señalado en la citada resolución 181233, con fundamento en el Documento presentado por el Servicio Geológico Colombiano denominado “INFORME DE EJECUCIÓN PLAN DE DESCONGESTIÓN DE TÍTULOS MINEROS” el cual hace parte integral de la presente Resolución como anexo.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** *Comuníquese el presente acto administrativo a las Entidades con funciones mineras delegadas, con el fin de que efectúen una amplia divulgación de la medida que se adopta en esta Resolución.*

**ARTÍCULO TERCERO.-** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.* (fls. 106 a 108 cdno. ppal no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

4) El Servicio Geológico Colombiano mediante comunicación no. 2012017573 de 29 de marzo de 2012 solicitó al Ministerio de Minas y Energía la ampliación de la prórroga para la radicación de contratos de concesión minera y solicitudes de legalización de minería tradicional por el término de dos (2) meses con fundamento en la recomendación realizada por el experto de Banco Mundial y hasta tanto no entrara en operación la Agencia Nacional de Minería, prórroga que fue decreta mediante Resolución no. 180505 de 2 de abril de 2012 de la siguiente manera:

**“RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** *Prorrogar el término de suspensión previsto en la Resolución 180128 del 2 de febrero de 2012, para la recepción de propuestas de contratos de concesión minera y solicitudes de legalización de minería tradicional, a partir de la fecha de vencimiento del término de suspensión señalado en la citada Resolución 180128*

253

y hasta la fecha en que entre en operación la Agencia Nacional de Minería – ANM, quien asumirá las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional, en los términos del artículo 19 del Decreto Ley 4134 de 2011.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Comuníquese el presente acto administrativo a las Entidades con funciones mineras delegadas, con el fin de que efectúen una amplia divulgación de la medida que se adopta en esta Resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.”(fls. 109 a 111 cdno. ppal. no. 1 - negrillas, mayúsculas sostenidas del texto original).

5) Nuevamente en Resolución no. 0006 de 2 de mayo de 2012 La Agencia Nacional de Minería suspendió la recepción de propuestas de contratos de concesión minera hasta por un término de tres (3) meses con fundamento en un documento técnico entregado por el Servicio Geológico Colombiano, donde se señaló que se requiere culminar el proceso de declaratoria de zonas de seguridad nacional en el oriente del país con la finalidad de evitar que se presenten nuevas propuestas de concesión sobre dichas zonas, suspensión que se dio en los siguientes términos:

**“RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Suspender la recepción de propuestas de contratos de concesión minera hasta por un término de tres (3) meses contados a partir de la publicación de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Comuníquese el presente acto administrativo a las Entidades con funciones mineras delegadas, con el fin de que efectúen una amplia divulgación de la medida que se adopta en esta resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.”(fls. 112 a 113 cdno. ppal. no. 1 – negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).

6) Luego a través de la Resolución no. 0133 de 2 agosto de 2012 la Agencia Nacional de Minería dio inicio al proceso de adquisición de los números de identificación personal (PIN) y fijó fecha para la apertura de la ventanilla de radicación de propuestas de contratos de concesión minera, acto administrativo cuya parte resolutive es la siguiente:

**“RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º. APERTURA DEL PROCESO DE RADICACIÓN.**

*Dar inicio a la primera etapa de apertura del proceso de radicación de Propuestas de Contrato de Concesión Minera, el 03 de agosto de 2012, con el fin de adquirir por parte de los proponentes los números de identificación PIN, que serán utilizados para la radicación de dichas propuestas a partir del día 03 de septiembre de 2012.*

*Para la adquisición de los PIN antes referidos, el interesado deberá:*

*a) Diligenciar el formato de consignación ingresando la página web [www.ingeo Minas.gov.co](http://www.ingeo Minas.gov.co), en el enlace: Catastro Minero, Solicitud de PIN, Propuesta de Contratos de Concesión, donde encontrará la opción para acceder al formulario de captura de información necesario para la generación del recibo de consignación.*

*b) Una vez el usuario obtenga el recibo de consignación, deberá dirigirse a la Entidad Financiera autorizada dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su generación, para realizar el pago de acuerdo con los datos proporcionados en dicho recibo. De no realizarse el pago en el término antes referido, el usuario deberá obtener un nuevo recibo de consignación.*

*c) Por cada Propuesta de Contrato de Concesión, se deberá adquirir un formato de consignación, es decir, una consignación en original por cada solicitud, toda vez que las fotocopias no podrán ser leídas por el dispositivo lector del banco. Lo anterior en atención a que cada formulario estará asociado a un código de barras.*

*d) El número de comprobante de pago será el mismo de identificación del PIN, el cual junto con el número de identificación del interesado serán solicitados en el proceso de radicación. El PIN se adquiere a nombre de una de las personas naturales o jurídicas que van a radicar la Propuesta de Contrato de Concesión Minera. Los PIN que se adquieran entre el 03 de agosto y el 02 de septiembre del 2012, sólo estarán disponibles y habilitados a partir del 03 de septiembre del 2012.*

*e) Los PIN que se adquieran a partir del día 03 de septiembre del 2012, quedarán habilitados al día hábil siguiente a la adquisición de los mismos.*

*f) Los PIN tendrán una vigencia de un (1) mes, contado a partir de la fecha de su habilitación. Una vez culmine su vigencia, estos se inactivarán y no habrá lugar a la devolución del valor pagado por el mismo.*

*g) Solo cuando se haya efectuado el pago y habilitado el PIN, el solicitante podrá ingresar al sistema y radicar la Propuesta de Contrato de Concesión Minera.*

**ARTÍCULO 2º. HABILITACIÓN DE LA PLATAFORMA.** *Establecer que en la primera etapa de apertura del sistema de radicación de solicitudes mineras, se habilitará la plataforma de radicación web para el que el público en general se familiarice con la misma en una modalidad de prueba, desde el día 03 de agosto hasta el 24 de agosto de 2012.*

RSC

Para la utilización de esta plataforma tecnológica en modalidad de prueba, deberá cumplirse el procedimiento que se describe a continuación:

a) El interesado deberá enviar un correo electrónico a la dirección [radicadorweb@anm.gov.co.](mailto:radicadorweb@anm.gov.co), con el asunto "PIN de Prueba", en el cual se deberá detallar la siguiente información:

- Nombres y apellidos o razón social del interesado
- Tipo y número de documento de identificación
- Tipo de solicitud minera para la cual solicita acceso - PIN (Propuestas de Contratos de Concesión, Solicitudes de Autorización Temporal y Legalizaciones de Minería Tradicional)
- Dirección de correspondencia
- Teléfonos de contacto
- Correo electrónico de contacto

b) Con la información suministrada, la Autoridad Minera, por el mismo medio, dará respuesta al usuario, asignando dos (2) PIN de Prueba por cada una de las solicitudes mineras relacionadas por el interesado.

c) Con el PIN de Prueba y el número de identificación asignado al interesado, éste podrá ingresar a la página de web [www.ingeo Minas.gov.co](http://www.ingeo Minas.gov.co), y seguir la ruta: "Catastro Minero, Radicador de Solicitudes Mineras, Radicar Solicitud", y así acceder al Radicador de Solicitudes que le permitirá familiarizarse con esta plataforma tecnológica.

Los interesados podrán consultar el Manual de Usuario publicado en la página web [www.ingeo Minas.gov.co](http://www.ingeo Minas.gov.co), el cual explica los pasos y parámetros para efectuar y culminar exitosamente la radicación de solicitudes mineras.

Las dudas o inquietudes respecto del manejo de esta plataforma tecnológica podrán remitirse al correo electrónico [radicadorweb@anm.gov.co](mailto:radicadorweb@anm.gov.co)

**ARTÍCULO 3º. VALIDACIÓN DE PIN PREADQUIRIDO.** A partir del 3 de agosto de 2012, la Agencia Nacional de Minería pondrá a disposición de los interesados el listado de los PIN que fueron adquiridos con anterioridad a la suspensión de términos para recepción de solicitudes mineras.

Los solicitantes que hayan adquirido los PIN allí relacionados, deberán diligenciar en su totalidad el formulario "solicitud de activación de pin preadquirido", el cual estará disponible en la página web [www.ingeo Minas.gov.co](http://www.ingeo Minas.gov.co) para posteriormente presentarlo con la copia del recibo de consignación, con el fin de que se realice por la Autoridad Minera la evaluación respectiva.

El plazo para solicitar la validación de los PIN preadquiridos, vence el 2 de septiembre de 2012. La habilitación de estos PIN se realizará

dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud presentada previa evaluación por parte de la Autoridad Minera.

Los PIN que no sean presentados por las personas interesadas para su evaluación en los términos establecidos, se inactivarán y no habrá lugar a devolución del valor pagado por el mismo.

La vigencia de los PIN habilitados será de un (1) mes contado a partir de la fecha en que se reinicie la radicación de Propuestas de Contrato de Concesión, es decir, a partir del 03 de septiembre del 2012.

**ARTÍCULO 4º. PUNTOS DE ATENCIÓN.** Para adelantar los trámites relacionados en el presente acto administrativo: Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Nobsa y Valledupar, y los Puntos de Atención al Usuario de los Observatorios Vulcanológicos del Servicio Geológico Colombiano de Popayán y Pasto.

**ARTÍCULO 5º. RADICACIÓN PROPUESTAS DE CONTRATO DE CONCESIÓN.** Una vez finalizada la primera etapa de apertura, los proponentes estarán habilitados, de conformidad con lo previsto en el artículo primero de la presente Resolución, para radicar Propuestas de Contrato de Concesión a través de la plataforma web, dispuesta como único mecanismo para recepción de solicitudes mineras en el territorio nacional.

**ARTÍCULO 6º. DIVULGACIÓN.** Remitir la presente Resolución a las entidades con funciones mineras delegadas, con el fin de efectuar la divulgación de las medidas adoptadas en la misma

**ARTÍCULO 7º. VIGENCIA.** La presente Resolución rige a partir de su publicación." (fls. 114 a 117 cdno. ppal. no. 1 – negrillas, mayúsculas y subrayado del original).

7) En Resolución no. 0214 de 31 de agosto de 2012 la Agencia Nacional de Minería considerando que era necesario completar el alistamiento técnico de la plataforma del sistema de radicación de propuestas de contrato de concesión minera a través de las pruebas finales que garanticen su estabilidad fijó una nueva fecha para la apertura del proceso en los siguientes términos:

**"RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º Modificación de plazo.** Modifíquese la fecha de inicio de radicación de propuestas de contratos de concesión minera, la cual se fijará para el 1 de octubre de 2012, adicionalmente los PIN solo estarán habilitados a partir de esta misma fecha, aclarando que los que se adquieran con posterioridad al primero de octubre de 2012 quedarán habilitados el día hábil siguiente a su adquisición.

**ARTÍCULO 2º Divulgación.** Remitir la presente Resolución a las entidades con funciones mineras delegadas, con el fin de efectuar la divulgación de las medidas adoptadas en la misma..



**ARTÍCULO 3° Vigencia.** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.*"(fls. 118 y 119 cdno. ppal. no. 1 – negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).

- 8) Posteriormente la Agencia Nacional de Minería con ocasión de los diferentes problemas técnicos que se presentaron con el sistema de radicación electrónica mediante Resoluciones no. 304 y 484 de 2012 modificó la fecha del inicio de radicación de propuestas de contratos de concesión minera quedando definitivamente para el 2 de julio de 2013 (fls. 120 a 124 cdno. ppal. no. 1).
- 9) El Ministerio de Minas y Energía en materia de formalización de minería tradicional en Decreto no. 0933 de 9 de mayo de 2013 decretó lo siguiente:

**"DECRETA**

**CAPÍTULO 1**

**Definiciones y Condiciones Generales**

**Artículo 1°. Definiciones:** *Se adoptan las siguientes definiciones tanto para los fines del Glosario Minero como para la interpretación del presente Decreto:*

**Minería tradicional:** *La minería tradicional es aquella que se ha ejercido desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de éstas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos. Esta minería es también informal y puede ser objeto de procesos de formalización a los que hacen referencia los artículos 31 y 257 de la Ley 685 de 2001, así como los programas de que trata el Capítulo XXIV de la Ley 685 de 2001- Código de Minas. Por lo anterior, se entiende que la minería tradicional es una especie de la minería informal.*

**Artículo 2°. Ámbito de Aplicación:** *El presente Decreto rige las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes que se presentaron en vigencia del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 y que se encuentran en trámite por parte de la Autoridad Minera Nacional.*

**PARÁGRAFO.** *Todos los plazos que se hubiesen agotado y que se encuentren previstos en los Decretos 2715 de 2010 y 1970 de 2012 sin que se haya surtido el trámite respectivo a cargo de la Autoridad Minera, se someterán a los plazos fijados en el presente Decreto. Aquellos que se hubieren agotado para el solicitante, sin que hubiere satisfecho los requisitos respectivos, darán lugar al rechazo de la propuesta.*

**Artículo 3°. Área del contrato:** El área máxima susceptible de otorgar en un proceso de formalización minera es de ciento cincuenta (150) hectáreas para personas naturales y quinientas hectáreas (500) para grupos o asociaciones de mineros tradicionales.

**Artículo 4°. Número de solicitudes:** Los solicitantes de formalización de minería tradicional de que trata este decreto, sólo podrán presentar una solicitud en el Territorio Nacional.

**Parágrafo.** Los solicitantes de que trata este decreto no podrán presentar otras solicitudes de formalización que se superpongan total o parcialmente sobre la misma área por él solicitada. Ante tal situación, las solicitudes radicadas con posterioridad a la primera solicitud serán objeto de rechazo.

**Artículo 5°. Clase de contrato:** El contrato de concesión a suscribir con el solicitante de formalización de minería tradicional, es un contrato especial que le autorizará para continuar con las actividades de explotación. La Autoridad Minera señalará los términos y condiciones de este contrato.

## **CAPÍTULO II**

### **Trámite para la formalización de mineros tradicionales**

**Artículo 6°. Requisitos.** A los solicitantes cuyo trámite esté en curso y aquéllos que radicaron su solicitud vía web entre la fecha de expedición de este Decreto y el 10 de mayo de 2013 se les tendrán en cuenta para analizar la viabilidad de su solicitud, los siguientes documentos:

1. Documentos comerciales o técnicos.
2. El plano deberá ser presentado de manera digital o análoga y cumplir mínimo con las siguientes especificaciones:
  - Georreferenciación con Coordenadas Planas de Gauss del área ó polígono de interés, Coordenadas Geográficas ó Magna Sirgas ó el sistema adoptado por la Autoridad Minera.
  - Referenciación Geográfica de Frentes de explotación o Boca Minas activas e inactivas presentes en el área de interés.
  - Concordancia en escala gráfica, numérica y grilla o concordancia en escala numérica y grilla.
  - El plano deberá ser presentado a escala entre los rangos 1:500 a 1:10.000.
  - El plano deberá tener orientación, para lo cual deberá indicarse el Norte geográfico.
  - Datos básicos del solicitante, es decir: nombres y apellidos, ubicación del área solicitada (departamento, municipio, y en lo posible corregimiento o vereda), mineral explotado y fecha de elaboración del plano.
  - No debe presentar tachaduras ni enmendaduras.

1256

3. *Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía, si se trata de persona natural; tratándose de Grupos deben demostrar por medios idóneos la existencia de los mismos y fotocopia de la Cédula de Ciudadanía de cada uno de los integrantes; tratándose de Asociaciones deben demostrar por medios idóneos la existencia de las mismas y allegar fotocopia de la Cédula de Ciudadanía sólo del representante de la Asociación. Para la firma del contrato de concesión la Asociación deberá tener capacidad jurídica para adelantar actividades de exploración y explotación de minerales.*

4. *En los casos en que los grupos y asociaciones no cumplan con la antigüedad de conformidad con la definición de minería tradicional, se tendrá en cuenta la antigüedad de la explotación minera realizada por las personas naturales que hacen parte de dicho grupo o asociación.*

5. *Únicamente podrán ser solicitados por los interesados en la solicitud de que trata este decreto, los minerales que han venido explotando de manera tradicional.*

6. *Documentos que acrediten la tradicionalidad de los trabajos mineros, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.*

**Parágrafo.** *Solamente podrán ser requeridos para la presentación del plano los requisitos señalados en el numeral 2 del presente artículo, es decir, no se tendrá en cuenta para la evaluación del mismo, lo estipulado en el Decreto 3290 de 2003.*

**Artículo 7°. Acreditación de trabajos mineros.** *Los trabajos de minería tradicional, se acreditan con documentación comercial o técnica. Entendiéndose por tales:*

a) *Documentación Comercial. Se podrán presentar documentos tales como: Facturas o comprobantes de venta del mineral, comprobantes de pago de regalías o cualquier otro documento de índole comercial que demuestre el ejercicio de la actividad minera sin interrupción,*

b) *Documentación Técnica. Se podrán presentar documentos tales como: Planos mineros que muestren los años durante los cuales se ha realizado la actividad minera, formatos de liquidación de producción de regalías con radicación ante la entidad competente, informes técnicos debidamente soportados, actas de visita de autoridades locales o mineras, análisis de laboratorios o planillas o certificación de afiliación de personal a riesgos laborales que detallen la actividad minera o cualquier otro documento de naturaleza técnica donde se demuestre que los avances y desarrollos mineros corresponden al ejercicio de la actividad minera sin interrupción.*

**Parágrafo.** *Los documentos técnicos o comerciales radicados deben corresponder a la mina o minas en el área de interés a legalizar y al interesado en la solicitud.*

**Artículo 8°. Presentación de Documentos:** *Los documentos a que se refieren los artículos 6 y 7 del presente Decreto, deben aportarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud vía web, ante la Autoridad Minera competente. Trascurrido este lapso sin aportar ningún documento, la Autoridad Minera competente procederá al rechazo de*

la solicitud e informará a las Autoridades Ambientales y Municipales competentes del área de su jurisdicción.

**Artículo 9. Requerimiento para subsanar requisitos.** Una vez evaluada la solicitud de que trata este decreto por parte de la Autoridad Minera competente y se determine que la solicitud no cumple con lo establecido en el mismo, o los documentos aportados son insuficientes, presentan inconsistencia o requieren de mayor claridad o información adicional, se requerirá mediante acto administrativo al interesado para que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación del mencionado acto que así lo determine, subsane las deficiencias, so pena de rechazo de la solicitud.

La Autoridad Minera competente sólo podrá hacer los requerimientos necesarios por una (1) vez y el interesado sólo tendrá oportunidad de subsanar por una (1) sola vez.

**Parágrafo.** Una vez proferido el acto administrativo de requerimiento, la Autoridad Minera competente enviará comunicación al interesado informándole que se ha proferido dicho acto, el cual se notificará por estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 269 de la Ley 685 de 2001, a los diez (10) días siguientes a la fecha de envío de la misma.

**Artículo 10°. Superposiciones:** La Autoridad Minera competente al momento de hacer el estudio de área, efectuará recortes de oficio cuando se presente superposición parcial con propuestas de contratos de concesión, contratos de concesión, contratos en áreas de aporte o autorizaciones temporales, en un porcentaje menor o igual al cinco por ciento (5%), siempre y cuando en dicha área no se encuentren los frentes de explotación de la respectiva solicitud de formalización de minería tradicional.

Cuando la solicitud presente superposición con concesiones que tengan el Plan de Trabajos y Obras - PTO - debidamente aprobado, para minerales diferentes a los pedidos en la solicitud de que trata este decreto y que admitan la explotación que realiza el minero tradicional, la Autoridad Minera competente estudiara la viabilidad de una concesión concurrente de conformidad con lo previsto en el Artículo 63 de la Ley 685 de 2001 y su Decreto Reglamentario 2653 de 2003.

**Artículo 11°. Visita:** Presentados los documentos de conformidad con los lineamientos previstos en los artículos 6 y 7 del presente decreto, o, habiéndose subsanado las inconsistencias documentales, y determinada la existencia de área susceptible de formalizar, o siendo viable el proceso de mediación con el titular minero del área, la Autoridad Minera competente mediante acto administrativo ordenará la visita al sitio donde se desarrolla la explotación.

La visita tendrá por objeto verificar que los anexos técnicos presentados corresponden a los trabajos mineros realizados por el solicitante, la ubicación y antigüedad de las explotaciones mineras, el estado de avance y el mineral objeto de explotación, las condiciones de seguridad, la no presencia de menores en la explotación y las demás circunstancias que se estimen pertinentes, a fin de determinar la viabilidad de continuar con el proceso. En desarrollo de la visita se



levantará un acta, de acuerdo con los lineamientos dados por la Autoridad Minera.

En desarrollo de la visita podrá surtirse la etapa de mediación de que trata el artículo 21° del presente Decreto.

**Parágrafo.** En aquellas explotaciones que por las características hidráulicas y sedimentológicas del área solicitada se presenten cambios físicos y ambientales, y no sea posible corroborar en la visita que los avances y desarrollos mineros corresponden al ejercicio de la actividad minera sin interrupción en los términos señalados en el presente Decreto, será la Autoridad Minera competente quien determine mediante evidencias o conocimientos técnico-científicos la viabilidad de dicha solicitud.

**Artículo 12°. Comunicaciones previas a la diligencia de visita:** La Autoridad Minera competente comunicará a la Autoridad Ambiental competente por lo menos con quince (15) días hábiles de anticipación, la fecha y hora de la visita programada, con el fin de que dicha entidad evalúe la pertinencia de asistir a la misma, sin perjuicio de la visita que ésta debe adelantar como consecuencia de la evaluación del Plan de Manejo Ambiental.

En el evento en que la Autoridad Ambiental asista a la visita, la misma tendrá a su vez por objeto la verificación de la localización de las actividades mineras frente a áreas tales como: ecosistemas sensibles, nacedores de agua, áreas cercanas a bocatomas o zonas que por sus bienes y servicios ecosistémicos son de vital importancia para el sustento de la región y demás áreas de especial importancia ecológica.

Verificada la presencia de dichas áreas, la Autoridad Ambiental competente impondrá las medidas dirigidas a proteger dichos ecosistemas e informará sobre la viabilidad ambiental de las actividades mineras en relación con la localización de las mismas a la Autoridad Minera competente dentro del mes siguiente a la realización de la visita.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinará en un tiempo máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de expedición del presente Decreto los lineamientos que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para el desarrollo de la visita.

En todo caso, si la Autoridad Ambiental no asiste a la visita programada, la Autoridad Minera competente continuará con el trámite respectivo.

Los costos de las visitas que se realicen por parte de la Autoridad Ambiental y Minera serán asumidos por cada entidad.

**Parágrafo.** La Autoridad Minera competente informará por lo menos con quince (15) días hábiles de anticipación a los interesados en las solicitudes de formalización de minería tradicional, por escrito o por correo electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esa manera, la fecha y hora de la visita.

Cuando la solicitud de minería tradicional esté superpuesta con una propuesta de contrato de concesión, contrato de concesión, contrato en áreas de aporte o autorizaciones temporales, la Autoridad Minera

competente deberá informar la fecha y hora de la visita a los titulares o proponentes mineros, por lo menos con quince (15) días hábiles de anticipación.

**Artículo 13°. Informe Técnico de la visita:** La Autoridad Minera competente dentro del mes siguiente de la visita, presentará el respectivo informe, el cual comprenderá todos los temas y elementos técnicos que permitan corroborar la existencia de la minería tradicional objeto de la solicitud y determinar si la explotación es viable o no técnicamente desde el punto de vista minero, así como precisar el área objeto de formalización. A este informe se debe anexar el acta de visita. En los casos en que se surta la etapa de mediación de que trata el artículo 21° del presente Decreto, se debe anexar al informe el (las) acta (s) respectiva (s).

**Artículo 14°. Requerimiento de Visita.** En el evento que la Autoridad Minera competente durante el desarrollo de la visita detecte que la explotación minera no cumple las condiciones técnicas mínimas establecidas en la Ley para efectos de operación de la actividad minera, de seguridad e higiene minera, seguridad industrial, debe consignar en el acta de visita las falencias detectadas y en la misma acta se requerirá al interesado para que sean subsanadas en un término que no podrá ser superior a tres (3) meses, contados a partir de la fecha de suscripción por las partes del acta de visita.

Una vez vencido el término anterior, la Autoridad Minera competente realizará las visitas de verificación necesarias para constatar el cumplimiento de los requerimientos realizados, que serán condición indispensable para la continuación del proceso de formalización. La Autoridad Minera competente rechazará la solicitud de formalización de minería tradicional en el evento que no sean atendidos los requerimientos en el término previsto.

*Parágrafo.* Desde la presentación de la solicitud de formalización y hasta tanto la Autoridad Minera competente no resuelva de fondo el trámite, y se suscriba el respectivo contrato de concesión minera, no habrá lugar a proceder a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de la Ley 685 de 2001, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera. La explotación y comercialización de minerales, se realizará conforme a las leyes vigentes que regulen la materia.

### **CAPÍTULO III**

#### **Aspectos Técnicos y Ambientales**

**Artículo 15°. Obligaciones del solicitante.** Durante el trámite de que trata el presente decreto, el interesado en formalizar sus labores mineras deberá cumplir con los requisitos de orden ambiental establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la guía ambiental que para el efecto se expida, y con el pago de las regalías respectivas, so pena de que se suspenda la actividad minera y el proceso de formalización, hasta que se demuestre el cumplimiento de dichas obligaciones.

**Artículo 16°. Programa de Trabajos y Obras y Plan de Manejo Ambiental.** En caso que en el informe técnico de la visita realizada por la Autoridad Minera competente y en el acta de mediación,

cuando a ello hubiere lugar, se estime viable continuar con el proceso, se comunicará dicha situación al interesado, quien debe presentar el Programa de Trabajos y Obras - P.T.O - a la Autoridad Minera competente y el Plan de Manejo Ambiental - P.M.A - a la Autoridad Ambiental competente, de acuerdo con los términos de referencia establecidos por dichas entidades, en un término que no podrá ser superior a un (1) año contado a partir de la fecha de notificación del informe a que se refiere el artículo 13 del presente Decreto o una vez subsanadas las falencias de acuerdo a lo señalado en el artículo 14 del presente Decreto, cuando a ello haya lugar.

De no ser presentado(s) en este lapso, la Autoridad Minera competente rechazará la solicitud de formalización de minería tradicional.

**Artículo 17°. Términos de Referencia:** Para la elaboración de los Programas de Trabajos y Obras y de los Planes de Manejo Ambiental que deben presentar los interesados en la solicitud de formalización de minería tradicional, la Autoridad Minera competente y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deben elaborar en un plazo máximo de un (1) mes contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación del presente Decreto, unos términos de referencia adaptados a las condiciones socioeconómicas, técnicas y ambientales de la actividad minera objeto de formalización, para la presentación de los mismos.

**Artículo 18°. Evaluaciones del Programa de Trabajos y Obras - P.T.O - y el Plan de Manejo Ambiental - P.M.A.** Una vez presentado el Programa de Trabajos y Obras - P.T.O - y el Plan de Manejo Ambiental - P.M.A las Autoridades Mineras y Ambientales competentes evaluarán los mismos, dentro del ámbito de sus competencias en un término no mayor de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de su presentación. De no tener objeciones la entidad respectiva procederá a aprobar, establecer o imponer el Programa de Trabajos y Obras - P.T.O - y el Plan de Manejo Ambiental - P.M.A según sea el caso, mediante acto administrativo. En el evento en que se encuentren deficiencias o inconsistencias las Autoridades Mineras y Ambientales competentes mediante acto administrativo requerirán a los interesados para que alleguen la información o subsanen las mismas, en un término no mayor de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo.

Las Autoridades competentes dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la información requerida, se pronunciarán mediante acto administrativo.

En caso que el interesado no allegue la información requerida en el término citado o la allegue incompleta, se rechazará la solicitud de formalización de minería tradicional.

Para los efectos de la publicidad de las decisiones que pongan fin a la actuación en materia ambiental, se observará lo dispuesto en la normatividad aplicable al caso.

Parágrafo. El P.M.A. deberá incluir los permisos y autorizaciones ambientales que se requieran para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

**Artículo 19°. Suscripción Contrato de Concesión Minera:** La Autoridad Minera competente contará con treinta (30) días contados a partir de la fecha de aprobación del Programa de Trabajos y Obras - P.T.O - y de la fecha de establecimiento o imposición del Plan de Manejo Ambiental - P.M.A para suscribir con el interesado el correspondiente contrato de concesión minera, el cual debe ser inscrito en el Registro Minero Nacional en un término no superior a quince (15) días, contados a partir de la fecha de suscripción del mismo. En todo caso el interesado tendrá un plazo máximo de un ( 1) mes, prorrogable por el mismo término. para suscribir el respectivo contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La Autoridad Minera deberá informar a la Autoridad Ambiental competente la inscripción del contrato de concesión en el Registro Minero Nacional.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **Formalización en áreas con Título Minero**

**Artículo 20°. Posibilidades de Formalización:** La formalización de los mineros tradicionales ubicados en un área cubierta por un título minero, siempre que el beneficiario del título esté interesado en participar, podrá darse a través de una cesión parcial de área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área en procura del proceso de formalización o, de la suscripción de contratos de operación o asociación con el minero tradicional.

**Artículo 21°. Mediación:** Cuando la solicitud de formalización de que trata este decreto presente superposición con un contrato de concesión, contrato en áreas de aporte o autorización temporal, la Autoridad Minera competente en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, y una vez evalúe el cumplimiento de los requisitos por parte del interesado, dentro del trámite de visita de viabilización o en una diligencia independiente, citará al titular minero y al minero tradicional y mediará entre las partes para que si lo considera el titular minero se vincule al programa de formalización, y se logren acuerdos entre las partes para permitir que los mineros tradicionales puedan seguir explotando el área ubicada en un contrato de concesión minera, con base en una de las posibilidades descritas en el artículo anterior.

**Parágrafo 1.** De no prosperar la mediación, la Autoridad Minera competente dará por terminado el trámite de la formalización y, en consecuencia, ordenará el archivo de la solicitud.

**Parágrafo 2.** Si el área solicitada para el proceso de formalización, no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión, se continuará con el trámite de esta última y si llegare a perfeccionarse como contrato de concesión, procederá la mediación de que trata este decreto. Si la solicitud de propuesta de concesión es rechazada, el minero tradicional que solicita su formalización tendrá derecho a continuar con el trámite.

**Artículo 22°. Participación del Beneficiario del Título Minero:** La participación del beneficiario de un título minero, en un proceso de formalización de minería tradicional, puede darse en el marco de sus programas de responsabilidad social empresarial o como cumplimiento de sus obligaciones de tipo contractual. En todo caso,



1259

le será reconocida su participación en el cumplimiento de sus obligaciones con la gestión social relacionadas con el empleo del recurso humano nacional (artículo 251 de la Ley 685 de 2001) y el empleo de la mano de obra regional (Artículo 254 de la Ley 685 de 2001) o como compromiso con la transferencia de tecnología para estructuración o reconversión de pequeñas explotaciones (Artículo 255 de la Ley 685 de 2001), sin que esto último signifique para el titular minero deducción del monto de las regalías.

**Parágrafo:** Las autoridades competentes determinarán la manera de acreditar el cumplimiento del titular minero, de sus obligaciones sociales en el marco de sus compromisos mineros, a través de su vinculación al proceso de formalización.

**Artículo 23°. Prioridad de estudio:** La Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental, en lo de sus competencias, dará prioridad al estudio de las solicitudes de formalización de minería tradicional, en los cuales se manifieste ante ella, y por escrito, la voluntad de los titulares mineros para hacer arreglos conciliatorios como subcontratos, cesión parcial de áreas, renuncia parcial de área o acuerdos de colaboración empresarial, entre otros.

**Artículo 24° Beneficios para los cedentes.** Los titulares mineros que suscriban y aprueben la mediación señalada en virtud del artículo 21 y cedan dichas áreas objeto de interés al minero tradicional, y una vez la Autoridad Minera competente determine que ésta es viable y se celebre e inscriba en el Registro Minero Nacional el respectivo contrato de concesión, obtendrán los beneficios que se describen a continuación:

1. El cedente tendrá prelación en los programas de apoyo, crédito, capacitación y desarrollos de tecnologías promovidos por el Estado, en especial aquellos desarrollados por el Ministerio de Minas y Energía.

2. Beneficios Tributarios de carácter ambiental: Para que los titulares mineros cedentes puedan acceder a estos beneficios deberán dar cumplimiento al Decreto 3172 de 2003, el cual reglamenta la deducción de renta líquida de personas jurídicas por inversiones en control y mejoramiento al medio ambiente que realicen durante el año gravable para el cual se solicita dicha deducción y el Decreto 2532 de 2001, el cual reglamenta la exclusión de impuestos sobre las ventas de equipos y elementos nacionales o importados que se destinen a la construcción, instalación, montajes y operación de sistemas de control y monitoreo necesario para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes.

**Artículo 25°. Incorporación de áreas a una reserva:** En aquellos casos en que el titular minero decida renunciar parcialmente al área de su título, como resultado de la negociación con los mineros tradicionales en la cual el Estado ha llevado a cabo labores de mediación, con el fin de que ésta pueda ser vinculada al proceso de formalización minera, dicha área renunciada será incorporada de oficio y automáticamente, a una reserva especial de aquellas a las que se refiere el artículo 31 de la Ley 685 de 2001. Por tanto, el área renunciada no se considerará como área libre para otorgar a terceros distintos de las personas seleccionadas para un programa de formalización de minería tradicional.

**Parágrafo.** Para la incorporación del área a la reserva especial, bastará que se ordene en el acto administrativo mediante el cual se acepta la renuncia parcial de área que hace el titular minero, a favor del programa de formalización de minería tradicional. Dicha reserva se mantendrá por el término de dos (2) años, tiempo durante el cual la Autoridad Minera deberá otorgar los contratos de concesión respectivos, si a ello hubiere lugar. Vencido este término sin que se otorguen los contratos, el área quedará libre para otorgar a terceros bajo el régimen ordinario de concesión.

**Artículo 26°. Cesión de áreas en programas de formalización de minería tradicional:** En el evento en que el titular minero se vincule al programa de formalización de minería tradicional a través de la cesión o renuncia parcial al minero tradicional de parte del área contratada, una vez se surta el perfeccionamiento del contrato al cesionario, no habrá responsabilidad alguna del cedente en relación con la calidad de los trabajos y con los impactos ambientales generados por el minero tradicional, presente en el área de su título minero, en el ejercicio de su actividad; toda vez que dichas actividades deberán estar amparadas por las correspondientes autorizaciones minero ambientales.

**Parágrafo.** Si las labores del minero tradicional en proceso de formalización, y a pesar de los esfuerzos hechos, no logran en el término de (3) años alcanzar los estándares indispensables para cumplir con la normatividad minera, darán lugar a que se inicien los procesos sancionatorios correspondientes en su contra y, el titular minero recobre el área correspondiente.

## **CAPÍTULO V**

### **Zonas restringidas y Formalización**

**Artículo 27°. Zonas de Reserva Forestal.** Cuando la Autoridad Minera producto del trámite de que trata el presente decreto, haya otorgado un contrato de concesión especial para minería tradicional debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, y éste se encuentre en las áreas de reserva forestal diferentes a las protectoras, el titular del mismo deberá solicitar y obtener ante la Autoridad Ambiental competente la correspondiente sustracción conforme con los requisitos y procedimientos establecidos para el efecto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los interesados contarán con un plazo de treinta (30) días hábiles desde la fecha de la suscripción del contrato, para solicitar la respectiva sustracción.

En el evento en que la Autoridad Ambiental, rechace la solicitud o la decida en forma negativa, se entenderá que el contrato de concesión es inejecutable y se suspenderán las actividades mineras en forma inmediata, al tiempo que se procederá a desanotar del Registro Minero Nacional.

**Parágrafo.** Quienes se encuentren en áreas de reserva forestal diferentes a las protectoras, no podrán adelantar actividades mineras hasta tanto no se obtenga la correspondiente sustracción del área, por parte de la Autoridad Ambiental competente. En tratándose de reservas forestales protectoras no se podrán adelantar procesos de formalización de minería tradicional.

1260

**CAPÍTULO VI**  
**Actividades no susceptibles de Formalización**

**Artículo 28°. Causales de rechazo.** Se rechazará de plano la solicitud de formalización de minería tradicional en los siguientes casos:

1. Cuando las áreas solicitadas se encuentren ocupadas por títulos mineros diferentes a los contratos de concesión, contratos en áreas de aporte o autorización temporal.
2. Cuando las áreas solicitadas se encuentren dentro de las áreas excluibles de la minería, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, con las modificaciones introducidas por la Ley 1450 de 2011 respecto a las prohibiciones de realizar actividades mineras en ecosistemas de páramo teniendo como referencia mínima el Atlas de páramos del Instituto Humboldt, reservas forestales protectoras que no se pueden sustraer para estos fines, así como arrecifes de coral, manglares y humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR, como tampoco en áreas incompatibles con la minería de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.
3. Cuando las áreas solicitadas se encuentren dentro de las señaladas en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 y no cuenten con los respectivos permisos a que hace mención dicho artículo.
4. Cuando efectuados los respectivos recortes por la Autoridad Minera competente se determine que no queda área susceptible de otorgar, que las explotaciones queden por fuera del área susceptible de continuar con el trámite, o que en el área resultante no se pueda desarrollar técnicamente un proyecto minero.
5. Cuando la persona que radique la solicitud no sea aquella a la que se le asignó el PIN.
6. Cuando el interesado esté inhabilitado para contratar con el Estado, de acuerdo con las causales previstas en la ley.
7. Cuando allegada la documentación a la Autoridad Minera competente, ésta no cumpla con los requisitos señalados en los artículos 6 y 7 del presente decreto o la misma no sea aprobada por la Autoridad Minera competente.
8. Cuando la Autoridad Ambiental haya impuesto sanción de cierre definitivo y dicha decisión se encuentre en firme.
9. Cuando la Autoridad Minera competente, por condiciones de seguridad minera, haya impuesto sanción de cierre definitivo y dicha decisión se encuentre en firme.
10. En aquellos casos en los cuales se haya producido una sentencia judicial debidamente ejecutoriada que ordene el cierre de las minas, en relación con el área objeto de la solicitud de formalización.
11. Cuando se determine en la visita técnica de viabilización que la explotación minera no acredita la tradicionalidad o que se considere

que no es viable continuarla por razón de sus fallas en aspectos técnicos, mineros o ambientales.

12. Cuando se detecte la presencia de menores trabajando en actividades mineras asociadas a las distintas etapas del ciclo minero.

13. Cuando el área solicitada por el interesado exceda el área máxima definida por el Ministerio de Minas y Energía.

14. La no aprobación del Plan de Trabajos y Obras o el Plan de Manejo Ambiental por la Autoridad competente.

**Artículo 29°. Comunicación a Autoridades Competentes.** Una vez en firme la decisión de rechazo de la solicitud por parte de la Autoridad Minera competente, o de terminación de la etapa de mediación de los acuerdos con el titular minero suscritos en virtud del proceso de formalización, la Autoridad Minera debe oficiar al Alcalde Municipal de la jurisdicción respectiva para que proceda al cierre de las explotaciones mineras y a la Autoridad Ambiental competente, a efectos de que se impongan las medidas de restauración, recuperación, rehabilitación o compensación a que haya lugar, así como a las demás autoridades para lo de su competencia.

**Artículo 30°. Medidas de restauración ambiental.** En los eventos en que se rechace la solicitud de formalización de minería tradicional o no se apruebe el Programa de Trabajos y Obras - P.T.O- o no se establezca el Plan de Manejo Ambiental - P.M.A- por parte de las Autoridades Mineras o Ambientales competentes, o se den por terminados los acuerdos con el titular minero suscritos en virtud del proceso de formalización, por graves incumplimientos de las normas mineras y ambientales, corresponderá a estas últimas imponer, con cargo al minero tradicional medidas de restauración ambiental, recuperación y rehabilitación de las áreas afectadas por su actividad minera, con el objeto de efectuar un cierre ambientalmente adecuado de la misma. En caso de no requerirse la implementación de dichas medidas, se informará a la Autoridad Minera competente y a la Alcaldía Municipal para el abandono del área. En todo caso, las medidas de restauración ambiental, no se pueden constituir en fundamento para continuar la explotación minera.

**Parágrafo 1.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará el procedimiento, los requisitos y las condiciones para el establecimiento de las medidas de restauración ambiental a que se refiere el presente artículo.

**Parágrafo 2.** La Autoridad Ambiental competente informará a la Autoridad Minera competente y a la Alcaldía Municipal sobre la finalización de actividades de restauración ambiental para el cierre definitivo de la mina y terminación definitiva de las actividades.

**Artículo 31°. Vigencia y Derogatorias.** El presente Decreto comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente las definiciones del glosario minero y deroga las disposiciones que le sean contrarias." (fls. 415 a 426 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original).

126

10) Mediante Resolución no. 396 de 14 de junio de 2013 la Agencia Nacional de Minería adoptó el procedimiento para la radicación de las propuestas de concesión minera en ejercicio del derecho de prelación de los grupos indígenas y/o las comunidades indígenas en los siguientes términos:

**"RESUELVE**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente resolución tiene por objeto adoptar el procedimiento para la radicación de propuestas de contratos de concesión minera en ejercicio del derecho de prelación de los grupos indígenas y/o las comunidades negras, de conformidad con los artículos 124 y 133 del Código de Minas, en zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras y zonas mineras mixtas.

**ARTÍCULO 2º. EJERCICIO DE DERECHO DE PRELACIÓN.** La Agencia Nacional de Minería, a través de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación, previo estudio técnico y jurídico procederá a comunicar al Ministerio del Interior la existencia de solicitudes mineras en zonas de minería indígena, de comunidades negras o mixtas, con el fin de que se surta el trámite de notificación para hacer valer el derecho de preferencia previsto en el artículo 275 del Código de Minas.

Vencido el término de treinta (30) días para que los grupos indígenas y/o las comunidades negras hagan valer su derecho de preferencia, la Autoridad Minera, mediante comunicación escrita procederá a requerirlos para que en el término de un (1) mes contado a partir de la fecha de envío de la comunicación, radiquen su propuesta de contrato de concesión, so pena de entender desistido su derecho de prelación.

**PARÁGRAFO.** La Autoridad Minera deberá agotar este procedimiento en el trámite de las solicitudes vigentes que, a la fecha de la publicación de la presente resolución, estén ubicadas total o parcialmente dentro de las zonas de minería indígena, de comunidades negras o mixtas, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de prelación de los grupos indígenas y/o las comunidades negras.

**ARTÍCULO 3º. ADQUISICIÓN DEL PIN.** Para la radicación de propuestas de contrato de concesión los grupos indígenas y/o las comunidades negras deberán:

a) Diligenciar el formato de consignación ingresando a la página web de la Autoridad Minera ([www.anm.gov.co](http://www.anm.gov.co)), enlace Catastro Minero, Solicitud de PIN. Solicitud de Contrato de concesión, donde encontrará la opción para acceder al formulario de la captura de información necesaria para la generación del recibo de consignación.

b) Una vez se obtenga el recibo de consignación, los grupos indígenas y/o las comunidades negras deberán dirigirse a la entidad financiera autorizada dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su generación, para realizar el pago de acuerdo con los datos proporcionados en dicho recibo. De no realizarse el pago en el

término antes referido se deberá obtener un nuevo recibo de consignación.

c) Por cada solicitud de contrato de concesión se deberá adquirir un formato de consignación, es decir una consignación en original por cada una, toda vez que las fotocopias no podrán ser leídas por el dispositivo lector del banco. Lo anterior en atención a que cada formulario estará asociado a un código de barras.

d) El número de comprobante de pago será el mismo de la identificación de PIN, el cual junto con el número de identificación del grupo indígena y/o comunidades negras serán solicitados en el proceso de radicación.

e) Sólo cuando se haya efectuado el pago y habilitado el PIN los grupos indígenas y/o las comunidades negras podrán ingresar al sistema y radicar la solicitud correspondiente.

**PARÁGRAFO 1.** Los PIN pueden adquirirse a partir de la fecha de publicación de este acto administrativo y sólo podrán emplearse para la radicación de propuestas de contrato de concesión mineras en ejercicio del derecho de prelación, y tendrán una vigencia de un (1) mes contado a partir de la fecha de su habilitación. Una vez culmine su vigencia estos se inactivarán y no habrá lugar a la devolución del valor pagado por el mismo.

**PARÁGRAFO 2.** El PIN se adquiere a nombre de los grupos indígenas y/o las comunidades negras que van a radicar la propuesta de contrato de concesión. La solicitud debe ser presentada por los cabildos indígenas, por el representante o por el apoderado debidamente autorizado por el órgano de dirección de los grupos indígenas y/o las comunidades negras que van a desarrollar el trámite respectivo.

**ARTÍCULO 4. VALIDACIÓN DEL PIN Y HABILITACIÓN EN EL SISTEMA PARA RADICAR LA PROPUESTA DE CONTRATO DE CONCESIÓN EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PRELACIÓN.** Con el fin de que la Autoridad Minera valide y active en el módulo de radicación de solicitudes los PINES adquiridos por los grupos indígenas y/o las comunidades negras, éstos deberán informar a la autoridad minera el número del PIN dentro de los diez (10) días siguientes a su obtención, presentando constancia de pago del mismo y acreditando que la propuesta de contrato de concesión se radicará en ejercicio del derecho de prelación.

La Agencia Nacional de Minería, sus Puntos de Atención Regional y las Gobernaciones Delegadas remitirán al Gerente de Catastro Minero con copia al Grupo de Soporte de Catastro Minero Colombiano-CMC-, los datos de los grupos indígenas y comunidades negras que adquirieron, el número de PIN, el NIT, la Zona Minera sobre la cual están ejerciendo el derecho de prelación y el correo electrónico donde informarán al solicitante de la habilitación del PIN en el sistema.

El Grupo de Soporte CMC verificará la validez de los PINES y los soportes remitidos, con el fin de proceder a habilitar en el radiador web el número de identificación PIN dentro de las 24 horas siguientes al recibo de la información.

1262

Una vez sea habilitado el número de identificación PIN, los grupos indígenas y/o las comunidades negras deberán proceder a radicar solicitud vía web a través de la plataforma dispuesta por la Agencia Nacional de Minería, como único mecanismo para recepción de solicitudes mineras en el territorio nacional, dentro del mes siguiente.

**ARTÍCULO 5°. RADICACIÓN DE DOCUMENTOS:** Los grupos indígenas y/o las comunidades negras solicitantes, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes de efectuar la radicación de la solicitud de propuesta de contrato de concesión en ejercicio del derecho de prelación en la página de la Agencia Nacional de Minería ([www.anm.gov.co](http://www.anm.gov.co)), Deberán allegar los documentos soportes exigidos en el artículo 271 del Código de Minas, so pena de rechazo.

En caso de remisión de la documentación de soporte vía correo, se entiende como fecha de radicación, el día en que fue recibido en la oficina de correos desde donde se envía.

Al momento de radicar los documentos de soporte de la propuesta, los grupos indígenas y/o las comunidades negras deberán manifestar por escrito la placa de la misma sobre la cual está ejerciendo el derecho de prelación.

**ARTÍCULO 6°. ASISTENCIA EN LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTA.** En caso de necesitar asistencia para la radicación de la propuestas en ejercicio del derecho de prelación, las comunidades negras y/o los grupos indígenas podrán dirigirse a la Autoridad Minera, a las gobernaciones delegadas, o en los puntos de atención regional ubicados en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Nobsa, Pasto, Popayán y Valledupar. y los que eventualmente pueda crear la Autoridad Minera para la atención de estos trámites.

**ARTÍCULO 7°. DIVULGACIÓN.-** Remitir la presente resolución a las entidades con funciones mineras delegadas con el fin de efectuar la divulgación de las medidas adoptada en la misma.

**ARTÍCULO 8° VIGENCIA:** La presente Resolución rige a partir de su publicación." (fls.382 a 385 cdno. no. 1 – mayúsculas, negrillas y subrayado del original).

11) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Decreto 1374 de 17 de junio de 2013 fijó los parámetros para el establecimiento temporal de unas zonas de exclusión de actividad minera hasta tanto se culminen los correspondientes estudios y se adelanten los procedimientos para la delimitación definitiva, decreto cuyo texto es el siguiente:

**“DECRETA**

**ARTÍCULO 1°.- IDENTIFICACIÓN DE RESERVAS DE RECURSOS NATURALES DE MANERA TEMPORAL.** El Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible, con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente; las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011.

La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales.

**PARÁGRAFO-** El acto administrativo correspondiente donde consten las áreas de que trata el presente artículo, se remitirá a la autoridad minera junto con la cartografía correspondiente para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recibo, se incorporen en el Catastro Minero Colombiano.

**ARTÍCULO 2º.- VIGENCIA DE LAS RESERVAS DE RECURSOS NATURALES DE MANERA TEMPORAL.** El término de duración de las reservas de recursos naturales de manera temporal será de un (1) año contado a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo que las establezca.

**PARAGRAFO-** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía y con fundamento en los resultados y estado de avance de los procesos de delimitación y declaración definitivos, podrá prorrogar hasta por año (1) el término anteriormente señalado.

**ARTÍCULO 3º. EFECTOS DE LA NO DELIMITACIÓN DEFINITIVA.** Vencido el término señalado en el artículo anterior sin que las autoridades ambientales competentes hayan declarado y delimitado de manera definitiva las zonas excluidas de la minería, la autoridad minera realizará las respectivas desanotaciones en el Catastro Minero Colombiano.

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial." (fls. 125 a 128 cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas y negrillas del texto original).

12) Posteriormente mediante Resolución no. 0705 de 28 de junio de 2013 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definió las siguientes reservas temporales de recursos naturales:

#### **"RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Establecer temporalmente como Reservas de Recursos Naturales, las áreas que se identifican a continuación:

**1. Sitios prioritarios para la conservación.** La delimitación de estas zonas corresponde a la cartografía generada por los Parques Nacionales Naturales de Colombia, incluyendo los identificados en el CONPES 3680 de 2010, así como en el Área de ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete cuya delimitación está



1263

contenida en el documento "Parque Nacional Natural Serranía Chiribiteque Propuesta de Ampliación".

**2. Áreas de Especial Importancia Ecológica para la Conservación de Recursos Hídricos.** Su delimitación corresponde a la cartografía generada por el Ministerio de Ambiente e incluye la Estrella Fluvial Inírida.

**3. Ecosistemas de Praderas de Pastos Marinos presentes en las zonas marino costeras.** La delimitación de estos sitios corresponde a la definida por el "Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico", elaborado por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis".

**4. Ecosistemas de bosque seco tropical.** La delimitación de estas áreas corresponden a la cartografía de bosque seco a escala 1:100.000 elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

**ARTÍCULO 2º.- EFECTOS DE LA RESERVA DE RECURSOS NATURALES.** Los bienes afectados por esta reserva quedarán excluidos solamente de nuevas concesiones o autorización de actividades mineras. Las zonas declaradas y delimitadas en el presente artículo son zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y por tanto surten los efectos establecidos en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y su información cartográfica deberá ser debidamente incorporada en el Catastro Minero Nacional.

**PARÁGRAFO 1º.** Estas reservas de recursos naturales operan sin perjuicio del establecimiento de áreas protegidas u otras estrategias de conservación in situ de diversidad biológica que en el futuro hagan las autoridades ambientales por fuera de los sitios aquí delimitados, con el cumplimiento de los requisitos legales.

**ARTÍCULO 3º.** El término de duración de las reservas naturales de manera temporal será de un (1) año contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo. Este Ministerio con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía y con fundamento en los resultados y estado de avance de los procesos de delimitación y declaración definitivos, podrá prorrogar hasta por un (1) año el término anteriormente señalado.

**ARTÍCULO 4º. ZONAS YA DECLARADAS Y EXCLUIBLES DE LA MINERÍA.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo dentro de los cinco (5) días contados a partir de la fecha de expedición de la presente resolución, remitirá la información cartográfica sobre las zonas ya declaradas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y por tanto excluibles de la minería, a la Autoridad Minera Nacional con el fin de que sea incorporada en el Catastro Minero Nacional. Igualmente deberá remitir a la Autoridad Minera Nacional los resultados de los procesos de mejora cartográfica que se adelanten en las áreas de que se relacionan en la presente resolución.

**ARTÍCULO 5º. DESARROLLO DE ACTIVIDADES MINERAS POR FUERA DE ZONAS EXCLUIBLES.** En todo caso, el desarrollo de

actividades mineras por fuera de las zonas delimitadas y declaradas como de protección y de desarrollo de los recursos naturales, así como de las zonas reservadas por esta resolución, excluibles de la actividad minera a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias, deberá obtener las autorizaciones minero ambientales previstas en la normatividad vigente.

**ARTÍCULO 6º.** Comunicar la presente resolución al Ministerio de Minas y Energía, al Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS, al Instituto Colombiano Agustín Codazzi – IGAC y a la Agencia Nacional de Minería – ANM.

**ARTÍCULO 7º. VIGENCIA.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.” (fls. 129 a 134 cdno. ppal. no. 1 – negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original.).

13) El Ministro del Interior, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Viceministro de Energía y el Presidente de la Agencia Nacional de Minería en atención al llamado preventivo realizado por la Contraloría General de la República con ocasión de la reapertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros mediante oficio no. 2013ER0066065 del 2 de julio de 2013 le manifestaron a dicho ente de control fiscal lo siguiente:

“ASUNTO: Respuesta Oficio radicado No. 201352000213312

Respetada Doctora Morelli,

En atención a la comunicación del asunto, mediante la cual realizó un llamado preventivo al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Agencia Nacional de Minería, sobre la reapertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros, titulación minera en áreas estratégicas para la conservación ambiental y ausencia de consulta previa, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

**I. Protección depuración solicitudes mineras y plataforma tecnológica**

En primer lugar, se hace referencia a la observación planteada, en el sentido de considerar inconveniente la reapertura de solicitudes de contrato por tener algunas anteriores pendientes.

**Al respecto es importante mencionar, en relación con los resultados de la medida administrativa denominada 'Plan de descongestión de solicitudes mineras', adelantando por la Agencia Nacional de Minería, que de las 19.629 solicitudes que se encontraban pendientes, se resolvieron de forma definitiva 12.728, restando 5.648 que están en trámite de ejecutoria por estar pendientes de resolver los recursos a que haya lugar, y quedando únicamente 1.253 sin fa expedición de acto administrativo definitivo.**

1264

No obstante, la Agencia Nacional de Minería en aras de brindar una gestión transparente a las nuevas solicitudes mineras que se esperan recibir con ocasión de la apertura de la radicación de propuestas de contratos de concesión, procedió a capturar y a actualizar dichas áreas en el sistema "Catastro Minero Colombiano" con lo cual no se verán afectados los derechos ni de los solicitantes anteriores ni las que en el futuro presenten solicitudes.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que debido al cambio normativo surgido como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la ley 1382 de 2010 mediante Sentencia C-366 del 11 de Mayo de 2011, se hace necesario ajustar las solicitudes mineras a lo establecido en los decretos Nos. 0935 de 09 de Mayo de 2013 y 1300 de 21 de Junio de 2013 expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, para lo cual la autoridad minera concedente efectuará las correspondientes actuaciones tendientes a ajustar el trámite minero a las normas aludidas.

En segundo lugar, con respecto al funcionamiento óptimo de la plataforma tecnológica (Catastro Minero Colombiano -CMC) y radicación de solicitudes de contrato, es importante relacionar las acciones de mejoramiento que se han adelantado por parte de la Autoridad para garantizar su funcionamiento de acuerdo con las necesidades del servicio, en el siguiente sentido:

#### **Funcionalidad del Aplicativo**

- Realización de modificaciones a los módulos de Contratación, Registro Minero y Fiscalización del CMC.
- Optimización de reportes de registro minero.
- Optimización de funcionalidades referidas con anotaciones, modificación de títulos por parte de roles autorizados.
- Puesta en producción de nuevas funcionalidades tales como: registro minero (gestión de información de sociedades ordinarias de minas), contratación (modificación de solicitudes en solicitantes, minerales e inhabilidades de personas).
- Configuración de la aplicación para mejorar su rendimiento.
- Implementación del Radicador web con las características necesarias de seguridad, transparencia, disponibilidad y capacidad para soportar un alto volumen de solicitantes. El cual se encuentra integrado al CMC y surtió todas las pruebas necesarias para su óptimo funcionamiento.

#### **Plataforma Base**

Creación de las tablas de auditoria en la base de datos para el componente alfanumérico.

- Creación de perfiles de usuarios para garantizar el acceso por parte de roles autorizados.
- Creación de las políticas de backup con RMAN.

- Actualmente se adelanta un proceso de optimización del componente geográfico, mediante la modificación de los parámetros de conexión y persistencia.

#### **Socialización del Radicador Web**

- Socialización a gremios mineros mediante conferencias y talleres en diez ciudades del país
- Familiarización de la herramienta al público en general mediante la habilitación de la plataforma.
- Realización de eventos de comunicación.
- Distribución de material informativo.
- Publicación de información en páginas web de las entidades del sector y en medios masivos de comunicación.
- Realización de reuniones informativas con mineros en Cali, Medellín, Cartagena y Bogotá Realización de reuniones informativas con gremios.
- Realización de reuniones informativas con Procuraduría y Consejería de Transparencia de la Presidencia de la República

#### **Servicio de Radicación.**

- Apertura al público la venta de pines desde Agosto de 2012 a la fecha.
- Validación de los pines pre-adquiridos de manera previa a la suspensión de radicación en febrero de 2011.
- Definición de un esquema de operación y de una mesa de servicio técnico que acompañe el proceso de radicación.
- Capacitación al personal encargado de la radicación.
- Definición de un procedimiento para la radicación asistida, la cual estará operando a partir del 2 de julio.
- Creación de las condiciones para la generación de expedientes digitales que permitan mayor seguridad, integridad y eficiencia en la gestión.

En ese orden de ideas, la Agencia Nacional de Minería ha adoptado las medidas pertinentes en relación con el funcionamiento del sistema Catastro Minero Colombiano tendientes a fortalecer la herramienta tecnológica y proporcionar acceso transparente, seguro y oportuno.

Aunado a las acciones antes descritas, la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación ejecutó la actualización de las diferentes coberturas tomando la información de fuentes como Parques Nacionales Naturales PNN, Parques Nacionales Regionales PNR, Reservas Forestales protectoras (áreas excluibles de la minería) con base en la información geográfica georreferenciada suministrada por la Unidad

Nacional de Parques Naturales como ente administrador del RUNAP establecido en el Decreto 2372 de 2010.

Dicho proceso ha contado con el acompañamiento de entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Parques Naturales, la Procuraduría General de la Nación.

En la actualización del Catastro Minero Colombiano, se solicitó tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como al Instituto Alexander Von Humboldt, la información de los humedales incluidos en la lista de humedales Ramsar y del Atlas de ecosistemas de Paramos como referencia mínima ya que a la fecha no se ha delimitado en escala 1:25000 paramo alguno.

## **II. Protección del medio ambiente y titulación minera**

**Frente a la inquietud planteada en cuanto al otorgamiento de títulos que puedan afectar el patrimonio ecológico por estar en áreas posiblemente excluibles de la minería, es de suma importancia mencionar que el Gobierno Nacional expidió el decreto 1374 de 27 de Junio de 2013, "Por el cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones".**

**El citado decreto tiene un doble propósito, el primero de ellos es preservar el medio ambiente en cuanto a la prohibición de otorgar nuevos títulos mineros en áreas, las cuales con la información disponible a la fecha, han sido identificadas y priorizadas para ser declaradas como áreas protegidas y otras en las cuales la ley y la jurisprudencia constitucional han exigido una protección especial de esta índole por parte del Estado. En consecuencia, el decreto autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a declarar Áreas de Reservas de Recursos Naturales de Manera Temporal.**

Esta temporalidad implica que como se mencionó anteriormente, en este periodo no se podrán otorgar títulos mineros en dichas áreas y que la autoridad ambiental, en un plazo de 1 año contado a partir de la expedición del acto que establezca la reserva, adelantará los estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera y avanzará en los procedimientos para su delimitación y declaración definitiva. El mismo decreto recoge la posibilidad de prorrogar hasta por un año más esta restricción, con fundamento en los resultados y estado de avance de los procesos de delimitación y declaración definitiva, contando con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía.

Como se evidencia en el decreto, se está materializando el principio de precaución consagrado en la ley 99 de 1993 a efectos de aplicarlo frente a actividades mineras de conformidad con la sentencia C-339 de 2002 de la Honorable Corte Constitucional que al estudiar el artículo 34 de la ley 685 entre otros aspectos consideró que debe aplicarse el principio de precaución al declarar áreas excluibles de la minería y en consecuencia en su parte resolutoria decidió: "Declarar EXEQUIBLES los incisos 3 y 4 del artículo 34 de la ley 685 de 2001, en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución."

*De igual forma se da cumplimiento a la citada sentencia en cuanto a la colaboración que debe existir entre la Autoridad Ambiental y la Autoridad Minera el cual se materializa con la suscripción por parte de los dos Ministros del decreto en mención.*

*Cabe señalar que en la actualidad en todas aquellas áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) sobre las cuales la normatividad ha excluido el desarrollo de actividades mineras, no se podrán otorgar títulos mineros. Tal es el caso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los Parques Nacionales de carácter regional, las Reservas Forestales Protectoras y las demás áreas protegidas que atendiendo a sus objetivos de conservación no permitan el desarrollo de actividades mineras. Al mismo tiempo se encuentran protegidos y excluidos de la minería, los ecosistemas de páramo, los humedales declarados como de importancia internacional RAMSAR, los corales y los manglares, de acuerdo a las disposiciones del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.*

*Adicionalmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en el artículo 47 del Código de Recursos Naturales y el decreto 1374 de 2013, mediante la Resolución 705 del 28 de junio de 2013 (anexo), estableció unas reservas de recursos naturales renovables de manera temporal, lo que no permite durante su vigencia el otorgamiento de títulos mineros en áreas y ecosistemas, que con base en la información disponible y con fundamento en el principio de precaución, deben ser destinados prioritariamente a la conservación de la biodiversidad o del recurso hídrico y sobre los cuales se adelantarán los estudios y procedimientos para su declaración, delimitación y protección definitiva, en particular los establecidos en el CONPES 3680 de 2010 y su cartografía.*

*Dentro de la resolución, en consonancia con la sentencia C-339 de 2002, se establecieron reservas de recursos naturales renovables en ecosistemas como los humedales, las zonas de recarga de acuíferos, las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, entre otros. Vale la pena aclarar que dichas áreas coinciden con zonas identificadas como prioritarias para la conservación, ecosistemas de páramos, entre otras.*

*De otra parte, en lo referente a los eventuales procesos de titulación minera en zonas estratégicas mineras en la Amazonia y el Choco Biogeográfico declaradas mediante Resolución No. 045 del 20 de junio de 2012 proferida por la Agencia Nacional de Minería, es del caso precisar que conforme al parágrafo 2º del artículo tercero de dicha disposición, la autoridad minera no podrá otorgar contratos de concesión a través de los mecanismos de ley 685 (Código de Minas) por lo que estas áreas no se verán afectadas con la apertura del radicador.*

*En lo que tiene que ver con la resolución No 1518 de 2012, por medio de la cual se suspendió temporalmente la recepción y trámite de sustracción de áreas en la Reserva Forestal de la Amazonia, resulta necesario señalar que la misma mantiene su vigencia, no obstante se reitera que sobre las áreas que coinciden con la citada Resolución 045 de 2012, la autoridad minera no podrá otorgar contratos de concesión a través de los mecanismos de ley 685 (Código de Minas).*

1266

*De otra parte, sobre la eventual sustracción de áreas vale la pena señalar que de conformidad con la Ley 1450 de 2011 en las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Ocurre lo mismo con las áreas protegidas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Nacionales de carácter regional.*

*Igualmente, con la medida ordenada en el Decreto 1374 del 27 de junio de 2013, se complementa el Catastro Minero con las áreas que ya han sido identificadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De esta manera y como segundo propósito, se contribuye a establecer reglas claras a los inversionistas con el propósito de brindarles seguridad jurídica en la solicitud de contratos de concesión al precaverles los riesgos de solicitar títulos mineros en áreas en las cuales existe una gran probabilidad de que se declaren como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente y en consecuencia, en aplicación del artículo 34 del Código de Minas, sean excluidas de la actividad minera.*

*El inversionista se verá protegido en cuanto no tendrá una expectativa de proyecto minero en un área que no tendrá licenciamiento ambiental por estar excluida de la minería y no incurrirá en costos que no podrá recuperar.*

*Valga considerar, que el ecosistema estratégico sabana de Bogotá y su protección, se encuentra regulado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 222 de 1994; por la cual se determinan polígonos compatibles con minería para materiales de construcción, según lo estableció el H. Consejo de Estado sentencia 5 de julio de 2006.*

### **III. Consulta Previa en solicitudes Mineras**

*La Contraloría advierte que puede existir una violación de la Constitución Política de 1991 y el Convenio 169 de la OIT, por la no realización de la consulta previa para el otorgamiento de títulos mineros, la declaración de zonas mineras en tierras pobladas por comunidades étnicas y en áreas declaradas como estratégicas mineras, al respecto consideramos lo siguiente:*

*La Corte Constitucional ya estudió la exequibilidad de las normas mineras al respecto, en especial los artículos 121 y siguientes del Código de Minas relativos a la consulta previa, manifestando que en el desarrollo de las actividades mineras se debe dar cumplimiento al párrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional y al convenio 169 de la OIT ratificado mediante la ley 21 de 1991.*

*El párrafo del artículo 330 de la Constitución estableció "La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades". (negrillas fuera de texto).*

*Ahora bien, el Convenio 169 de 1989 de la OIT estableció como obligación del Estado consultar a los grupos étnicos que habitan en*

su territorio cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas que puedan llegar a afectarles directamente, este deber surge en la medida en que se afecten sus vidas, creencias, instituciones, bienestar y las tierras que ocupan, por lo que se les debe dar la oportunidad de participar en la formulación, aplicación, y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles.

La Corte Constitucional en la sentencia C-063 de 2010, explicó que hay una afectación directa cuando la medida tiene mayores efectos en las comunidades que en el resto de la población. Así mismo ha señalado que se presume una afectación directa cuando se trata de temas sobre los cuales los pueblos indígenas tienen derechos constitucionales específicos; por ejemplo, en materia de educación<sup>1</sup>. Dicha presunción igualmente existe cuando se trata de asuntos relacionados con el territorio ancestral, por el mandato expreso del art. 330 CP.;

Así las cosas, es claro que en materia minera es obligatorio por mandato constitucional realizar la consulta previa cuando se va a desarrollar una actividad minera en zonas donde existan grupos étnicos.

En la sentencia SU-039 de 1997<sup>(1)</sup> la Corte tuteló el derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad indígena para realizar actividades de explotación de hidrocarburos en áreas del resguardo de la comunidad. Posteriormente, en la sentencia T-547 de 2010<sup>1\*</sup> la Corte precisó que los actos administrativos que preceden el desarrollo de un proyecto de infraestructura -en ese caso portuaria, como la respectiva licencia ambiental, así como la ejecución misma del proyecto, deben ser consultados a las comunidades étnicas, no solamente cuando el proyecto se ubica dentro de los resguardos de las comunidades, sino también cuando se planea realizarlos en territorios de usos ancestrales y donde las comunidades desarrollan prácticas tradicionales.

En la sentencia T-1045A de 2010<sup>(7)</sup>, la Corte amparó el derecho a la consulta previa, el cual había sido vulnerado por el otorgamiento un particular de una concesión minera para la explotación aurífera, dentro del territorio de su asentamiento ancestral.

Así las cosas, se observa como la Corte Constitucional ha determinado el deber de consulta previa en diferentes momentos, dependiendo de cada caso en concreto, ya que depende del tipo de afectación a la comunidad, la zona específica donde se va a realizar la afectación directa y su relación con las tradiciones de la comunidad afectada, por lo anterior, en las actividades mineras no se puede establecer un momento determinado sino dependerá de la forma en que el titular minero realice las actividades mineras y la relación que tenga la comunidad con el entorno donde se van a desarrollar dichas actividades.

Adicionalmente, los artículos 121 y siguientes del Código de Minas declarados exequibles por la Corte Constitucional<sup>2</sup> establecen que las comunidades indígenas, negra o mixtas, serán informados de las propuestas de contrato de concesión que presenten interesados en las zonas mineras de dichas comunidades para que ejerzan su derecho de preferencia. Es decir, adicionalmente a la consulta previa que se debe realizar con los grupos étnicos, el Código de



*Minas consagra un derecho de preferencia para que los contratos de concesión minera que se vayan a ejecutar sobre zonas mineras indígenas, negras o mixtas sean consultados con ellos y puedan ejercer un derecho de preferencia para que se les entreguen en concesión.*

*En todo caso, este gobierno conoce y respeta los estándares de protección de la Corte Constitucional y en consecuencia consultará los proyectos que lo requieran según las reglas y subreglas constitucionales, y las medidas administrativas que generen impactos directos y específicos sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, de acuerdo con los criterios de la jurisprudencia y el ordenamiento vigente.*

*En lo referente a las Áreas Estratégicas Mineras, el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 establece que la Autoridad Minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, donde se puede delimitar áreas especiales en áreas libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Lo anterior tiene como fin es que sean otorgados en contratos de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva.*

*Dentro de dicha Ley, el artículo 273 estableció que hagan parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, los contenidos del Anexo IV.C.1-1- 'Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos', donde uno de los compromisos es que el Gobierno Nacional mediante la coordinación del Ministerio del Interior y Justicia garantizará los procesos de consulta previa en todos los procesos de concesiones mineras según el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política y la jurisprudencia. El Ministerio de Minas y Energía y demás entidades competentes brindarán el acompañamiento que sea necesario en la realización de los procesos de consulta previa.*

*En dichas áreas, según concepto del Ministerio del Interior del mes de febrero de 2012 se estableció que la declaración y delimitación de las áreas estratégicas mineras no debe ser consultada, debido a que es una mera expectativa de que una mina en dichas áreas pueda ser viable para su explotación. Como dichas áreas se entregan mediante selección objetiva, una vez surtido dicho proceso precontractual y otorgado el contrato, debe ser consultado el proyecto con las comunidades presentes en el área de influencia y que tienen protección especial mediante el Convenio 169 de la OIT, lo que implica que el concesionario tiene a cargo dicha obligación derivada de este tipo de actividades en la fase contractual.*

*Adicionalmente, la Autoridad Minera frente al proceso de otorgamiento de las áreas estratégicas mineras, tiene en cuenta dentro de sus componentes, el componente social-ambiental. Para lo cual, la Autoridad Minera busca evaluar factores como la aplicación de las valoraciones o ponderaciones de las variables socio - ambientales internacionales al proceso de selección objetiva que se abre para la entrega de las áreas estratégicas mineras, con el fin que los inversionistas interesados en dicho proceso respeten dichos parámetros.*

*Por último es importante precisar que en la minuta de contrato de concesión, adoptada mediante Resolución No.420 del 21 de junio de 2013, se incluyó de manera expresa la obligación del concesionario de adelantar consulta previa de conformidad con lo establecido por la Ley.*

*Por lo anterior, el solo hecho de abrir el radicador para que presenten propuestas de contrato de concesión no vulnera los derechos de los grupos étnicos, los cuales podrán, en ejercicio de los artículos 121 y siguientes del Código de Minas, ejercer su derecho de prelación sobre dichas solicitudes.*

*Aunado a lo anterior, cuando no ejerzan su derecho de prelación, los grupos étnicos deben ser objeto de la consulta previa en los términos establecidos por la Constitución Nacional y desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo que el concesionario una vez tenga certeza de adelantar el proyecto minero y comenzar las labores de explotación deberá realizar la consulta previa.*

#### **IV. Conclusiones**

*La Agencia Nacional de Minería adoptó las medidas pertinentes dar respuesta a las solicitudes que encontró pendientes al momento de su creación y ha adelantado las acciones para mejorar y robustecer las herramientas tecnológicas para administrar las solicitudes y títulos mineros y continúa trabajando en su mejora, con el fin de garantizar un efectivo acceso a la administración del recurso minero con el objetivo de impulsar este sector productivo brindado elementos de confiabilidad, transparencia, equidad y eficacia a los administrados.*

*El Gobierno Nacional, con el ánimo de proteger el medio ambiente, expidió el decreto 1374 de 2013, "Por el cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones" con el que se faculta a declarar por un año y con posibilidad de prorrogar por un año más, áreas de reservas de recursos naturales de manera temporal donde no se podrán otorgar nuevos títulos mineros.*

*La Agencia Nacional de Minería, en desarrollo de sus funciones de autoridad minera, como apoyo interinstitucional a las diferentes entidades del Gobierno Nacional ha realizado un trabajo importante respecto a la actualización de las coberturas geográficas, entre las cuales es del caso resaltar las relacionadas con los temas ambientales, específicamente las remitidas por la Unidad de Parques Nacionales Naturales registradas en el RUNAP, las cuales hacen parte significativa en el proceso de evaluación de solicitudes mineras.*

*Por su parte frente a la observación relacionada con la necesidad de efectuar consulta previa para el otorgamiento de títulos mineros, declaración de zonas mineras y áreas declaradas como estratégicas, es del caso, manifestar que al tratarse de una mera expectativa para el otorgamiento del contrato de concesión, no es procedente adelantar dicho trámite en la etapa precontractual.*

260

*Así las cosas, y conforme a la reunión sostenida en el día de hoy en el Despacho de la Doctora Ana María Silva, Contralora Delegada de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería el próximo 2 de julio, dará apertura al proceso de radicación de solicitudes mineras, esperando haber resuelto las observaciones presentadas por esa entidad y con la convicción de haber superado o mitigado de la mejor forma los riesgos advertidos por Usted.” (fls. 373 a 381 cdno. no. 1 – mayúsculas, subrayado del texto original – negrillas adicionales).*

14) El 12 de julio de 2013 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en Resolución 761 de 2013 adoptó la cartografía oficial de las áreas reservadas de recursos naturales y para ello tuvo en cuenta lo dispuesto en la Resolución no. 705 de 2013 proferida por esa misma cartera ministerial, el texto de la resolución 761 de 2013 es el siguiente:

**“RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º.** *Adóptese como cartografía oficial la cartografía integrada de las reservas de recursos naturales establecidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 1º de la Resolución 705 de 2013, denominada “Reservas de Recursos Naturales Temporales”, la cual hace parte integral de la presente resolución y constituye un anexo de la misma.*

**ARTÍCULO 2º.** *Modifíquese el inciso 1º del artículo 2º de la Resolución 705 de 2013, el cual quedará así:*

**“ARTÍCULO 2º. EFECTOS DE LAS RESERVAS DE RECURSOS NATURALES.** *Los bienes afectados por esta reserva temporal quedarán excluidos únicamente del otorgamiento de nuevas concesiones mineras. Las zonas declaradas y delimitadas en el presente artículo son zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales, por tanto surten los efectos establecidos en el artículo 1º del Decreto 1374 de 2013 y su información cartográfica deberá ser debidamente incorporada en el Catastro Minero Nacional”.*

**ARTÍCULO 3º. VIGENCIA.** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.” (fls. 665 y 666 cdno. ppal. – mayúsculas y negrillas del original).*

15) Por otra parte, en atención al requerimiento efectuado por este tribunal a la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes, la Universidad Nacional de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de Cartagena mediante auto de 18 de septiembre de 2014 (fls.713 a 716 cdno. ppal.) para que absolvieran, a petición de la parte actora, unas precisas preguntas relacionadas con los hechos que motivaron la presente de la demanda del proceso de la referencia manifestaron lo siguiente:

a) La Universidad de Externado de Colombia mediante memorial visible en los folios 736 a 740 del cuaderno principal del expediente respecto de los impactos socio-ambientales que trajo la reapertura de la ventanilla de recepción minera de solicitudes de concesión de títulos mineros manifestó lo siguiente:

*"En atención a su solicitud de fecha 30 de septiembre de 2014 y recibida por esta dependencia el pasado 04 de octubre del mismo año, en la cual se oficia al Grupo de investigación en Derecho del Medio Ambiente para dar respuesta al interrogante: "¿Qué impactos socio-ambientales trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir de 02 de julio de 2013. en el actual estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental, de delimitación de las zonas de especial protección ecológica y con el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental?", de manera atenta nos permitimos manifestar que esta dependencia solo se referirá a los impactos ambientales que trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera, pues los impactos sociales derivados de las actividades mineras no son objeto de estudio por parte del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente.*

*Aclarado lo anterior, manifestamos lo siguiente:*

#### **CONTEXTUALIZACIÓN**

*En Colombia, para el desarrollo de las actividades mineras, han sido establecidas una serie de reglas y procedimientos que se encuentran plasmados en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) cuyo objetivo principal es fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. Para adelantar las actividades de exploración técnica y explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, es preciso contar con un título minero que otorgue estos derechos.*

*En este orden de ideas, un título minero se constituye en un acto administrativo que otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo minero de propiedad de la Nación. Los títulos mineros se clasifican en (i) Título minero de exploración el cual confiere el derecho exclusivo a realizar, dentro de una zona determinada, trabajos dirigidos a establecer la existencia de minerales y sus reservas en calidad y cantidad comercialmente explotables y (ii) Título minero de explotación el cual confiere el derecho al titular de la licencia de exploración para convertir su título en licencia de explotación (Decreto 2191 de 2003 Glosario Minero).*

*Para el otorgamiento del correspondiente título minero debe mediar un trámite administrativo que se inicia con la radicación de las solicitudes de propuestas de contratos de concesión minera (en la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos*

1269

mineros) para el análisis por parte de la Autoridad Minera quien estudiará la disponibilidad de áreas para el otorgamiento del título minero solicitado, la verificación de los datos básicos del solicitante, la existencia de otros contratos o prórrogas vigentes y demás actuaciones administrativas pertinentes en materia de títulos mineros. Este proceso puede terminar con el otorgamiento, o la negativa de otorgamiento, del título minero.

Ahora bien, el mero otorgamiento del título minero no concede a su beneficiario o titular la facultad de desarrollar la actividad minera pues para ello deben mediar otro tipo de autorizaciones administrativas entre las cuales se listan los permisos y las autorizaciones ambientales. Así, desde la expedición del Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Dec. 2811 de 1974) se estableció que para prevenir y para controlar los efectos nocivos que puedan producir en el ambiente el uso o la explotación de recursos naturales no renovables, podrán señalarse condiciones y requisitos para el uso del agua, la defensa o restauración del terreno y la reforestación de las zonas afectadas para que las alteraciones topográficas originadas en las labores mineras sean adecuadamente tratadas y no produzcan deterioro del contorno.

En este sentido, la normatividad ambiental colombiana ha determinado que es obligatorio el trámite de la licencia ambiental para el desarrollo de actividades explotación minera de carbón, materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos, minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas. Dependiendo de la magnitud de los proyectos, la licencia ambiental estará a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA o de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR (Dec. 2820 de 2010). Sin embargo, resulta inquietante la tendencia normativa de 'deslicenciar' la actividad de exploración minera, la cual también genera múltiples impactos ambientales, para cuyo desarrollo solo basta el cumplimiento de las guías minero-ambientales.

Adicionalmente, el Código de Minas ha establecido que existen zonas excluibles de la minería y zonas de minería restringida. Consagra el citado Código que "En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales...". Es claro el Código de Minas al determinar que no es dable exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, salvo aquellos establecidos por la autoridad ambiental.

**La Corte Constitucional ha justificado estas restricciones al argumentar que "en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias" (Sentencia C-339 de 2002).**

**Por esta razón, el decreto 1374 de 2013 facultó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, con fundamento en**

**estudios disponibles, señalara las áreas temporalmente reservadas las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería conforme a lo establecido por la Ley 685 de 2001. En este caso en particular, la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales.**

*Finalmente, es indispensable contar con el respectivo título minero pues la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros son un delito que se configura cuando se realizan trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente. Así mismo, hay un aprovechamiento ilícito de recursos mineros cuando los minerales son extraídos de áreas no amparadas por un título minero.*

### **ESTUDIO DEL CASO CONCRETO**

*Antes de hacer referencia a los impactos ambientales que se puedan derivar de la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir de 02 de julio de 2013, en el actual estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental, de delimitación de las zonas de especial protección ecológica y con el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental es oportuno precisar lo siguiente:*

*(i) Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 en Colombia se ha venido tomando conciencia de la importancia de sumergirse en el marco de un desarrollo sostenible que permita el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin agotar la base del sustento de las generaciones futuras. En otras palabras, el desarrollo sostenible implica el sometimiento de las actividades económicas (en este caso: la minería) al cumplimiento de ciertos requisitos o exigencias ambientales impuestos por la normatividad y las autoridades ambientales respectivas que buscan compatibilizar el ejercicio del derecho al ambiente sano y el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica.*

***(ii) Existe una clara política del Gobierno Nacional de impulsar la locomotora minera. Para ello, se ha buscado flexibilizar la normatividad ambiental reduciendo ciertos requisitos para el desarrollo de las actividades mineras en el país y el otorgamiento de beneficios tributarios para estimular su inversión. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incluye al sector minero-energético como la principal locomotora encargada de empujar a las demás locomotoras del desarrollo.***

***(iii) La ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera es el paso inicial del trámite administrativo tendiente a otorgar títulos mineros que no implica por sí mismo el otorgamiento del título en cuestión. Tal como se aclaró anteriormente, es necesario que se surta una actuación administrativa previa que tiene como finalidad, entre otras, determinar el área de otorgamiento del título para que no coincida con un área excluida de la minería.***

*(iv) Desde hace varios años, la tendencia del país ha sido no solo la de fortalecer la institucionalidad minera y ambiental con el fin de*

1230

compatibilizar el desarrollo de las actividades mineras y el derecho al ambiente sano. También se ha realizado un esfuerzo ingente para reforzar la protección de las áreas protegidas y de los ecosistemas estratégicos tal como se establece en el decreto 2372 de 2010. Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible amparado en las facultades contenidas en el decreto 1374 de 2013 estableció reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Evidencia de esta declaratoria se encuentra en las resoluciones 705 y 761 de 2013 y la resolución 1150 de 2014.

**(v) No obstante lo anterior, resulta preocupante ver como la normativa sobre licenciamiento ambiental busca ser cada vez más laxa y evitar el requisito de la licencia ambiental para ciertas actividades como la de exploración minera. Por ejemplo, el Código de Minas permite el desarrollo de la actividad de exploración minera por un periodo de tres años sin que se requiera tramitar licencia ambiental.**

**(vi) Existe una fuerte tendencia al desarrollo de la minería en ecosistemas estratégicos destinados a la protección ambiental generando conflictos en el uso del suelo. Al haber sido señaladas estas actividades mineras como de utilidad pública e interés social, limitan las restricciones que sobre ellas se puedan dar por parte de los municipios. Por ejemplo el artículo 13 de la ley 685 consagra que "ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial". En el mismo sentido, el decreto 934 de 2013 establece que "Dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del Ordenamiento Territorial no es posible hacer directa ni indirectamente el Ordenamiento Minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales".**

**Por lo anteriormente expuesto, es forzoso concluir que era necesario reabrir la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros pues es un servicio que presta la Autoridad Minera para regularizar y legitimar el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de minerales como una actividad económicamente lícita y amparada por la Constitución y la ley, que además cuenta con el respaldo e impulso del Gobierno Nacional.**

**Ahora bien, existe una enorme responsabilidad por parte de las autoridades ambientales de gestionar adecuadamente los títulos otorgados por la Autoridad Minera de manera que se minimicen los impactos ambientales que se puedan generar en desarrollo de las actividades mineras. No se puede permitir que desarrollo de la locomotora minera vaya en contravía del precepto constitucional del desarrollo sostenible y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales para las generaciones futuras. Por esto, es indispensable que el interés de protección ambiental prevalezca por encima de los intereses de empresas del sector minero.**

Teniendo en cuenta que el Código de Minas establece que en ningún caso la autoridad ambiental podrá otorgar permisos, concesiones, autorizaciones o licencias de orden ambiental, para obras y trabajos no amparados por un título minero, será labor de las autoridades ambientales determinar los condicionamientos que deben fijarse para cada actividad minera que cuente con su respectivo título.

**En conclusión, ante el respaldo jurídico de la actividad minera y el interés económico subyacente en su desarrollo, será imperativo que las autoridades ambientales competentes refuercen las medidas necesarias para prevenir, mitigar y controlar los efectos ambientales adversos que se generen con el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de minerales. El mantener cerrada la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros solo contribuiría al represamiento de solicitudes de títulos mineros e incentivaría el desarrollo ilegal de actividades mineras.**

Acogiéndonos al plazo establecido por la comunicación de la referencia, en estos términos damos respuesta al interrogante planteado.2 (fls. 736 a 740 cdno. ppal. –negril as adicionales).

b) La Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes mediante oficio radicado en la Secretaría de la Sección Primera de este tribunal (fls. 749 a 757 cdno. ppal.) en relación con la pregunta sobre qué impactos sobre la salud de las personas y las comunidades trajo consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de títulos mineros contestó lo siguiente:

*"Pregunta: "Que impactos sobre la Salud Pública de las personas y las comunidades trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir del 2 de julio de 2013, en el actual estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental, de delimitación de zonas de protección ecológica, y con el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental?"*

*Respuesta:*

*La OMS sostiene que "La salud ambiental está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona. Es decir, que engloba factores ambientales que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud".*

*En el documento CONPES 3550 de 2008, aparece una definición más amplia que la anterior, la cual plantea que la salud ambiental es el "área de las ciencias que trata la interacción y los efectos que, para la salud humana, representa el medio en el que habitan las personas."*

*En el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (PDSP) se encuentra que "la salud ambiental es el área de las ciencias que trata sobre la interacción y los efectos que, para la salud humana, representa el medio en el que habitan las personas y sobre la forma*



1521

en que los modos de producción y consumo de la población humana determinan las condiciones ambientales a nivel local y global.<sup>12</sup>

La Organización Mundial de la Salud OMS<sup>3</sup> ha establecido que uno de los prerrequisitos para la salud es la existencia de entornos saludables, lo cual se refiere a la no existencia de contaminación en el aire, agua, suelo y biota. Así mismo un entorno saludable son los ambientes o habitas naturales y los construidos por el hombre.

#### EVIDENCIA INTERNACIONAL DE POSIBLE AFECTACION DE LA MINERIA EN SALUD - CASO DE LA MINERIA DE CARBON

##### Eventos en Salud

La minería de carbón puede estar relacionada con diferentes efectos en la salud humana de la población general que habita o se desenvuelve en sus áreas de influencia. Esto puede estar mediado por producción de dióxido de carbono (cambio climático), o por contaminación ambiental especialmente cuando hay quema del carbón (Finkelman, 2004; Hendryx & Ahern, 2008).

Con el objetivo de encontrar la evidencia disponible de efectos en la salud de población general por minería del carbón, se llevó a cabo una búsqueda bibliográfica en Scielo, Pubmed, The Cochrane Library, y Google Scholar con los términos de búsqueda: minería de carbón, salud, y salud ambiental en los últimos 10 años. Se escogieron los artículos cuyo título estuviera relacionado con efectos sobre la salud de la población general, no ocupacional. A continuación se categorizan los hallazgos:

##### Efectos Cardiovasculares

Un estudio realizado en los Apalaches (USA) entre los años 1999-2006 mostró tasas de mortalidad por eventos cardiovasculares significativamente mayores en áreas de minería, con respecto a áreas no mineras, las cuales aumentaban si habían mayores niveles de minería de superficie (Esch & Hendryx, 2011).

Un estudio de Hendryx y colaboradores investigó las tasas de mortalidad reportadas entre los años 2000 y 2004, las cuales se ajustaron por enfermedad cardíaca (crónica y aguda) a nivel de condado, según producción de carbón, encontrando tasas de mortalidad mayores en condados de los Apalaches con alta producción de carbón, comparados con áreas no mineras y con condados de los Apalaches con menor o ninguna producción del mineral (Hendryx, 2009).

En el año 2001 se llevó a cabo una encuesta telefónica a 16.493 adultos de Virginia Oeste (EU) preguntando por diferentes enfermedades, las cuales se compararon con la producción de carbón subterráneo y superficial. Se encontró asociación entre altos niveles de producción (4 millones de toneladas al año o más) con mal estado de salud, y altas tasas de enfermedad cardiopulmonar e hipertensión (Hendryx & Ahern, 2008).

##### Efectos Renales y respiratorios

En el estudio realizado por Hendryx entre los años 2000 y 2004 mencionado anteriormente, también se midieron tasas de mortalidad

*ajustadas por enfermedad renal y respiratoria (agudas y crónicas) a nivel de condado, según producción de carbón, evidenciando tasas de mortalidad mayores en condados de los Apalaches con alta producción de carbón, comparados con áreas no mineras (Hendryx, 2009).*

*En el estudio de Hendryx y Ahern publicado en el año 2008 también se encontró asociación entre altos niveles de producción de carbón con altas tasas de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y de enfermedad renal (Hendryx & Ahern, 2008).*

#### Cáncer

*En Estados Unidos se midió la mortalidad por cáncer de pulmón según distritos, entre los años 2002 - 2004, encontrando una alta mortalidad en áreas de minería del carbón de los Apalaches, luego de ajustar por tabaquismo, pobreza, educación, año, sexo, raza, y otras covariables (Hendryx, O'Donnell, & Horn, 2008).*

*Otro estudio realizó entrevistas a 773 adultos de áreas rurales mineras y no mineras del oeste de Virginia. Las tasas de cáncer autoreportadas fueron significativamente superiores en las áreas mineras luego de ajustar por edad, sexo, tabaquismo, historia ocupacional, e historia de cáncer en la familia (OR = 2.03, IC 95%: 1.32 - 3.13). La minería de tope de montaña se relacionó con mayor riesgo de cáncer en la comunidad (Hendryx, Wolfe, Luo, & Webb, 2012).*

#### Salud Mental

*En partes del Valle de Hunter, en New South Wales (Australia), se documentó un aumento de la depresión, ansiedad, y sensación de mala salud, asociados a la apertura de miras de carbón (Connor, Albrecht, Higginbotham, Freeman, & Smith, 2004).*

#### Impacto Social

*Higginbotham y colaboradores describen consecuencias sociales y políticas relacionadas con injusticia ambiental por contaminación del aire en Hunter, Australia, donde han surgido obstáculos para realizar un estudio de salud y monitoreo del aire debido a las relaciones económicas interdependientes entre el estado y las corporaciones, derivadas de la minería del carbón: ausencia de voluntad política, inercia regulatoria, injusticia procesal, entre otros (Higginbotham, Freeman, Connor, & Albrecht, 2010).*

#### Calidad de Vida

*Una investigación comparó calidad de vida relacionada con la salud dentro y fuera de los Apalaches, usando la Encuesta del Sistema de Vigilancia de Factores de Riesgo Comportamental (BRFSS por sus siglas en inglés). Evidenciaron que los residentes de áreas de influencia minera, dentro y fuera de los Apalaches, reportaron menor cantidad de días saludables para salud mental y física, y una peor percepción de salud con respecto a condados no mineros ( $p < 0.0005$ ), siendo mayores las diferencias para personas de las áreas de minería de los Apalaches (Zullig & Hendryx, 2010).*

También se ha evidenciado que existe bien una mejora o deterioro en la calidad de vida de las personas que habitan en la zona, en tanto exista o no exista equidad en los beneficios que prometen los proyectos mineros: generación de empleos, construcción de vías y escuelas, utilización de los servicios de las zonas remotas, entre otros. Por cuanto la calidad de vida de la comunidad se ve afectada negativamente, si además de percibir que sus recursos naturales están siendo explotados, mal usados y pueden agotarse, sienten que no se les tiene en cuenta en la distribución igualitaria de los beneficios que representa esta actividad o sus derechos se están vulnerando (Alianza Mundial de Derecho Ambiental. ELAW, 2012).

Aunado a lo anterior, es sumamente importante contar con la participación de la comunidad en la toma de decisiones, más aún cuando hay un desbalance de poder.

La minería genera una sensación de desamparo en la comunidad (ELAW, 2012) al notar poco respaldo de las autoridades locales y gubernamentales que defiendan sus derechos ante las grandes empresas mineras. Lo anterior indica que "El proceso de evaluación de impacto ambiental debe cumplir mecanismos que permitan a las poblaciones locales ejercer un rol efectivo en la toma de decisiones" (ELAW, 2012, p. 17 ; González, 2013) y, con el ánimo de no lesionar la calidad de vida de los habitantes, las empresas están en la obligación de velar por sus derechos individuales y colectivos, por ejemplo, el derecho al control y uso de la tierra, al agua limpia, a un ambiente y modo de vida seguros, derecho contra intimidaciones y violencia y a compensaciones justas en caso de pérdidas (ELAW, 2012).

En cuanto a la migración pueden suceder dos fenómenos: 1) Por un lado la evidencia muestra que muchas personas deben migrar por causa de los conflictos y tensiones entre las empresas y algunos grupos de la comunidad o por la exposición que tienen a la mala calidad del aire, suelo y agua. En donde los más afectados son quienes dejan sus medios, ya conocidos, para subsistir, y los indígenas que deben abandonar sus tierras ancestrales (ELAW, 2012). 2) Por otro lado, sucede que la presencia de depósitos mineros genera un aumento poblacional incitando conflictos sociales, culturales y de convivencia, como aumento de la inseguridad, entre campesinos nativos y extranjeros (González, 2013).

Con la llegada de la producción minera se presenta un cambio en las formas de producción económicas tradicionales, como por ejemplo, el abandono de la actividad agrícola por la atractiva y rentable minera. Pero siendo esta última una oferta que exige ciertas capacidades y formación técnica, es limitada para abarcar a toda la población de la zona, ya desarraigada de su principal fuente productiva (Mishra & Pujari, 2008).

Además de lo mencionado, hay evidencia de un aumento en la deserción escolar, en donde es notoria la mano de obra infantil en la actividad minera. Se presentan amenazas y agresiones a personas que se oponen a la minería. Se incrementan los casos de drogadicción, prostitución, enfermedades de transmisión sexual, embarazo de adolescentes, robo y vandalismo, relacionados al asentamiento de mineros y al aumento de la competencia entre los residentes locales por los recursos naturales (González, 2013; Kitula, 2005).

Los efectos anteriormente definidos son claves a la hora de evaluar el impacto que ejerce la actividad minera en cualquier zona de influencia, con el fin de salvaguardar la calidad de vida y derechos de la comunidad al tiempo que se adelanta este tipo de producción económica.

#### Valor estadístico de vida pérdida

Un estudio llevado a cabo por Hendryx y colaboradores estimó un valor estadístico de vida perdida en los Apalaches entre los años 1979 - 2005 de \$ 18.563 billones - \$ 84.544 billones, comparados con 8.088 billones de beneficio económico por minería de carbón (Hendryx & Ahern, 2009).

#### Defectos al nacimiento

Entre los años 1985 - 1995 se monitorearon 8 defectos congénitos (onfalocele, gastrosquisis, anencefalia, hidrocefalia, paladar hendido, labio hendido, síndrome de Down, defectos de tubo neural) en nacidos vivos de un hospital en el municipio de Sao Jerónimo, Rio Grande do Sul (Brasil), área de influencia de minería de carbón, y se compararon los resultados con los de otros hospitales sin influencia de carbón, encontrando que no habían diferencias significativas (Leite & Schüller-Faccini, 2001).

Un estudio realizado por Ahern y colaboradores analizó datos de defectos al nacer notificados al Centro Nacional de Estadísticas de Salud de Estados Unidos entre 1996 y 2003, comparando entre áreas de minería de tope de montaña, otras áreas mineras, y áreas sin esa influencia, teniendo en cuenta el área de residencia de la madre. Luego de controlar por covariables la razón de tasas de prevalencia para cualquier defecto de nacimiento fue significativamente superior en las áreas de minería de tope de montaña en comparación con las áreas no mineras, especialmente para defectos respiratorios/circulatorios, del sistema nervioso central, músculo esquelético, gastrointestinal, urogenital y otros (Ahern et al., 2011).

#### Eventos en salud estudiados por presencia de metales pesados

Un estudio midió plomo y cadmio en niños de 6 meses - 6 años de Yatagán, Turquía, zona de influencia de minería de carbón, encontrando un promedio de plomo en sangre de  $33,8 \pm 15,6$  ug/dL en hombres y  $38,8 \pm 16,0$  ug/dL en mujeres, y promedio de cadmio en sangre  $1,31 \pm 0,72$  mg/dL. Los niveles estuvieron por encima de los valores normales internacionales, aunque no fue posible determinar si la fuente era únicamente la minería del carbón (Yapici et al., 2006).

El mercurio también está considerado como uno de los metales con mayor importancia en áreas de influencia minera de carbón, debido a que trazas de este metal presentes en el mineral pueden pasar al ambiente, bioacumularse en diferentes especies, y posteriormente pasar a humanos en forma de mercurio orgánico (Castleden, Shearman, Crisp, & Finch, 2011).

En resumen los eventos en salud con mayor frecuencia estudiados a nivel internacional son los siguientes:

1293

*Mortalidad por causas cardiovasculares, renales y pulmonares, agudas y crónicas para cada categoría (Hendryx, 2009).*

*Morbilidad: estado de salud autorreferido, cualquier enfermedad cardiopulmonar, enfermedad pulmonar (cualquier enfermedad pulmonar, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, asma, pulmón negro), enfermedad cardíaca o infarto (cualquier enfermedad cardíaca, hipertensión, insuficiencia cardíaca congestiva, arterioesclerosis, enfermedad cardiovascular, ataque cardíaco, angina o enfermedad coronaria), diabetes, enfermedad renal, cáncer, artritis o osteoporosis (Hendryx & Ahern, 2008).*

*Cáncer de pulmón (Hendryx et al., 2008), y otros tipos de cáncer (Hendryx et al., 2012).*

*Eventos de salud mental como depresión, ansiedad, sensación de mala salud (Connor et al., 2004).*

*Calidad de vida por medio de encuestas validadas (Zullig & Hendryx, 2010).*

*Defectos al nacimiento: onfalocele, gastrosquisis, anencefalia, hidrocefalia, paladar hendido, labio hendido, síndrome de Down, defectos de tubo neural (Leite & Schüler-Faccini, 2001); defectos respiratorios/circulatorios, del sistema nervioso central, músculo esquelético, gastrointestinal, urogenital y otros (Ahern et al., 2011).*

*Biomarcadores humanos para metales pesados, especialmente mercurio y plomo (Castleden et al., 2011; Yapici et al., 2006).*

#### Evidencia en Colombia

*Los estudios en salud por efectos de la minería a nivel nacional son escasos, en particular a nivel poblacional y en población trabajadora informal. No se conoce el impacto de la explotación de ferroníquel en Cerromatoso sobre la salud de la población, a pesar de las quejas repetidas de la comunidad por lo que se tiene proyectado un estudio en este sentido. Así mismo, no se han estudiado los efectos en minería subterránea de carbón.*

*Un estudio realizado en la Zona Carbonífera del Cesar evaluó la morbilidad sentida en menores de 10 años en función de variables de exposición y socioeconómicas basado en un instrumento modificado del cuestionario ISAAC (International Study of Asthma and Allergy in Children). En dicho estudio se encontró que en el área rural cercana a los sitios de depósito de material estéril, así como en el área rural con mayor efecto tráfico hubo una mayor prevalencia de enfermedad respiratoria (sibilancias, bronquitis, tos). Los autores concluyen que la enfermedad respiratoria puede estar asociada con distintas fuentes de exposición: intramurales (fijas y móviles) y extramurales por la contaminación del aire asociada a la explotación del carbón a cielo abierto (Quiroz 2012).*

*Por tanto, es importante tener en cuenta los efectos de la exposición intramural a contaminación del aire, el cual está en estricta asociación con la pobreza. Esta exposición ha mostrado un aumento significativo de los casos de Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC) (Caballero 2008). El uso de combustibles fósiles para cocinar es una de las principales causas de discapacidad y*

*muerte a nivel mundial [Lim 2012]. De acuerdo a los datos de la Encuesta de la Red Unidos realizada para la Agencia Nacional de la Pobreza Extrema, el departamento de Boyacá tiene una prevalencia de uso de combustibles sólidos en estos hogares de 68%, ocupando el tercer puesto del país después de Vaupés (89%) y Córdoba (68%) (Soto 2012).*

*De acuerdo a los estudios realizados en Boyacá para la evaluación del impacto en la salud por la minería del carbón la evidencia es escasa. En un estudio realizado en Samacá, donde se realiza la coquización del carbón en algunas veredas del municipio, se han encontrado que los niveles de material particulado y partículas suspendidas totales sobrepasan los límites permisibles. Así mismo, hay se observó afectación del páramo de Rebanal, el cual abastece de agua a la ciudad de Tunja, con la presencia de patios de acopio, baterías de coquización y aguas residuales. Dado que la población trabajadora entre 15 y 44 años es la más afectada por enfermedad respiratoria, los autores hipotetizan que es por la exposición a la actividad minera, pero no se hicieron procedimientos estadísticos y epidemiológicos para evaluar la exposición-respuesta (Benítez 2012).*

*En conclusión: La actividad minera puede potencialmente afectar los entornos y producir la contaminación de los mismos lo cual favorece la aparición de afecciones a la salud y calidad de vida de las personas en especial las más vulnerables como niños, tercera edad, gestantes y trabajadores informales.*

*Se ha establecido que toda actividad que contamine potencial mente zonas restringidas y en ecosistemas de protección especial pueden afectar no solo la salud de las personas de esa área geográfica sino por efecto de fenómenos propios de los sistemas abiertos de tipo ecológico se puede producir morbilidad, discapacidad y mortalidad incluso a kilómetros de distancia.*

*El temor desde la Salud Pública cuando el gobierno establece mecanismos más rápidos y expeditos de radicar solicitudes y estudiar las mismas es que no se de una valoración adecuada a los posibles efectos en salud que se puedan asociar o ya se estén presentando por el ciclo de explotación minera en un territorio específico. A lo anterior se agrega que a la fecha por parte del Ministerio de Salud no se dispone de un protocolo de evaluación de posible impacto en salud por explotación minera.”(fls. 750 a 758 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas y subrayado del original).*

c) El Departamento de Salud Pública de la Universidad Nacional manifestó lo siguiente respecto del requerimiento efectuado:

*“Con relación a su atenta solicitud relacionada con el requerimiento que hace el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Secretaría Sección Primera, dirigido inicialmente al Director del Departamento de Toxicología de la Universidad Nacional (Oficio NM 14-7707 y al Director de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional (Oficio NM 14-7706), en el cual mencionan como Expediente el No. 2013-02459-00, siendo el Demandante el señor Iván Cepeda Castro y otros, el Magistrado sustanciador: Dr. Fredy Ibarra Martínez, ante una acción popular; el Dr. Miguel Cote Menéndez, Director del*

1299

*Departamento de Toxicología se declara incompetente para contestar dicha solicitud por abarcar impactos sobre la salud pública y solicita sea referido al doctorado en Salud Pública.*

*Recibida la documentación proveniente de la Decanatura, en cuatro folios: Memorando 345-2373; Oficio del Departamento de Toxicología DT-100-14; y los Oficios del Tribunal Administrativo de Cundinamarca NM 14-7706 y NM 14-7707, me permito dar respuesta a su solicitud.*

*El requerimiento del Tribunal Administrativo cita: "En cumplimiento a lo ordenado en auto de fecha dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014), proferido dentro de la acción de referencia, de manera atenta me permito solicitarle se sirva remitir, con destino a las presentes diligencias respuesta al presente interrogante, ¿Qué impactos sobre la salud pública de las personas y comunidades trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir del 2 de julio de 2013, en el actual estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental, de delimitación de las zonas de especial protección ecológica, y con el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental?"*

*Revisando la Resolución No. 0484 de octubre 30 de 2012, expedida por la Agencia Nacional de Minería, en los considerandos se menciona el Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011, el cual creó la Agencia Nacional de Minería, con el objeto de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, y ejercer las funciones de Autoridad Minera concedente en el territorio nacional, conforme a lo dispuesto en el numeral 10. Del artículo 4o. Del mencionado Decreto.*

*En la parte Resolutiva se pronuncia así.*

*ARTÍCULO 1º- Modificar el artículo primero de la Resolución No. 0304 del 31 de agosto de 2012, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 1º. MODIFICACIÓN DEL PLAZO: Modifíquese la fecha de inicio de radicación de propuesta de contratos de concesión minera, la cual se fijará para el 2 de julio de 2013, adicionalmente los PIN sólo estarán habilitados a partir de esta misma fecha, aclarando que los que se adquieran con posterioridad al 2 de julio de 2013, quedarán habilitados al día hábil siguiente a su adquisición."*

*Cómo se puede apreciar con este único insumo de referencia, para poder contestar académicamente dicha pregunta, se requiere abordar la problemática integral de la institucionalidad minera y ambiental, lo que desborda las capacidades en este momento disponibles en el Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, necesarias para poder realizar una investigación a fondo de dicha problemática y sus repercusiones en la salud pública." (fl. 947 cdno. ppal. – mayúsculas del texto original).*

d) Por su parte la Facultad de Ciencias Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana sobre el interrogante ¿qué impactos socio-ambientales

trajo consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros? manifestó lo siguiente:

***“En atención al requerimiento de la referencia Expediente N° 2013-02459-00, nos permitimos remitir la respuesta de un concepto académico basado en análisis, estudios e investigaciones académicas realizadas por profesores del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, al interrogante ¿Qué impactos socioambientales trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de Títulos Mineros por parte de la Autoridad Minera a partir del 2 de julio de 2013, en el actual estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental de delimitación de zonas de especial protección ecológica, y con el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental?***

(...)

***Nuestra respuesta consta de 4 argumentos interconectados: en primer lugar, se mantiene la debilidad institucional a la que se aludió para el cierre de la ventanilla; segundo, aún están en curso procesos de delimitación de zonas ecológicamente estratégicas; tercero, el país sigue presentado preocupantes niveles de conflictos socioambientales, que se han agravado en el presente año; finalmente, se están desarrollando actualmente diversos esfuerzos de planeación en el orden nacional, departamental y municipal que ameritan una ventana de espera adicional al ser determinantes de la viabilidad política y social de nuevas concesiones.***

***En cuanto al primer argumento, deben destacarse las consideraciones que se hicieron en la función de advertencia de la Contraloría General de la República (CGR), por cuanto continúan vigentes en materia de debilidad institucional. Es así como la CGR señala en esta "Función de Advertencia la incapacidad del Estado para resolver las nuevas solicitudes, cuando aún no se habían terminado de resolver las solicitudes existentes a la fecha de reapertura, el catastro minero no era, ni es aún funcional. Un ejemplo de esto se presenta con los expedientes y con la forma en que se otorgan los títulos: "los títulos y las licencias ambientales se otorgan uno a uno, desconociendo los impactos ambientales acumulados actuales y potenciales (...) por ejemplo antes de seguir otorgando títulos en La Guajira, debería hacerse un estudio minucioso de la oferta y la demanda de agua a largo plazo".<sup>1</sup>***

***Con base en los hallazgos de la Contraloría General de la República, Fierro Morales (2014) establece que a pesar que los hallazgos son abultados, existen otras deficiencias en la actividad minera y en su fiscalización que pueden configurar pasivos ambientales:***

***"Adicional a lo anterior, existen problemáticas detectadas que no fueron abordadas en detalle por esta entidad de control y que son responsabilidad de las autoridades ambientales. La remoción de millones de metros cúbicos de acuíferos aluviales y rocosos, la pérdida de bienes de uso público como los ríos y sus rondas, la***



afectación de flora y fauna por el polvillo de carbón y los gases liberados por el parque automotor y por la combustión espontánea de mantos de carbón, observada en las minas de La Loma y La Jagua, no han sido debidamente consideradas en términos de la determinación ni la gestión de sus efectos ambientales y socioculturales.

Este tipo de pérdidas puede devenir eventualmente en detrimentos patrimoniales para el Estado. De esta manera, si los bienes de uso público están destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, se encuentran al servicio de ésta en forma permanente y el Estado tiene una función de protección, administración y mantenimiento de tales bienes. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que en relación con estos bienes, debe primar el interés colectivo y social, el Estado tiene una obligación patrimonial de garantizar la conservación del dominio público en su integridad, por cuanto, como ha indicado la Corte Constitucional en sentencia T-575 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao), este tipo de bienes no pueden ser transferidos ni su dominio puede ser adquirido por personas privadas toda vez que "es contrario a la lógica, que bienes destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados".

En esta misma auditoría, la CGR da cuenta de la falta de fiscalización minera, con hechos que demuestran la gravedad de la situación, puesto que i) no se halló la información de la exploración de ninguno de los proyectos mineros auditados, ii) los estudios de las empresas (Programas de Trabajos y Obras PTO) son omisivos y de baja calidad y iii) no se encontraron evaluaciones financieras elaboradas por la autoridad minera que soportara las autorizaciones que se hicieron sobre asuntos como la contratación de operaciones mineras con terceros, la integración de operaciones y el uso compartido de infraestructura; acciones, por demás, que favorecieron los flujos financieros de los titulares mineros, sin que se pueda establecer si hubo una participación del Estado en dichos beneficios.

**A pesar de todo ello, no se evidencian pronunciamientos de la Autoridad Minera requiriendo mayor información o complementos de la entregada inicialmente. Estas deficiencias son favorecidas por debilidades normativas como la que define que solamente se puede pedir una vez información de complemento sobre las actividades, medidas o programas de manejo minero, cuando el carácter casuístico de la minería puede dar lugar a situaciones inesperadas<sup>2</sup>.**

Sobre el estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental de delimitación de zonas de especial protección ecológica, y el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental se advierten las siguientes consideraciones valiéndonos de la Función de Advertencia emanada por la CGR respecto el catastro minero, en cuanto que este no era funcional, representando una amenaza para las comunidades y para el medio ambiente por no cumplir con su papel de indicador inmediato de la actividad minera a ser fiscalizada. La fiscalización minera se hizo en aspectos mineros, ambientales y de seguridad, contratado por la Agencia Nacional de Minería a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade con los Consorcios privados HGC, conformado por las empresas HVM Ingenieros y Genivar Colombia; y por Bureau Veritas-Tecnicontrol. Estos estudios se circunscribieron en aspectos ambientales únicamente a determinar si los proyectos tienen o no licencia

ambiental. La frecuencia establecida fue: "Frecuencia: dentro de los seleccionados en el 40% de cobertura, un título se revisaba una vez al año; ahora se revisan hasta 4 veces por año los que están en etapa de explotación, y hasta 2 veces en el año los de exploración o construcción y montaje<sup>3</sup> Se pretendía tener una revisión del 100% de los títulos mineros con la frecuencia establecida en los contratos. Los resultados del primer corte de fiscalización integral a 2013 indican que fueron 15.587 las visitas efectuadas en total en 2012<sup>4</sup> cuando el total de visitas previstas era de 29.8425. O sea que el Estado, aun contando con el apoyo de 2 empresas especializadas en la fiscalización minera, no consiguió los objetivos previstos de realizar 4 visitas a títulos en explotación ni las 2 visitas en exploración.

Justamente en estos estudios se encontraron 3,3 hallazgos por título minero lo que da cuenta de la alta tasa de incumplimientos en los títulos mineros y la baja capacidad del estado para controlarlos. Se indica que el aspecto ambiental es el que registra menor cantidad de incumplimientos<sup>6</sup> sin embargo lo único observado en la fiscalización es la existencia o no de las licencias ambientales.

Este resultado es inconsistente con lo observado por la Contraloría General de la República CGR que analizó el cumplimiento ambiental de 3 proyectos de explotación minera, específicamente Cerrolargo, operado por la empresa CI Norcarbón, Operación Conjunta La Jagua, operado por CI Prodeco y La Loma - Pribbenow operado por Drummond LTD. en el departamento del Cesar en el que se registraron 72 incumplimientos ambientales, de los cuales 10 tienen presunta incidencia fiscal por un monto total de \$13.759.956.295,36 aun cuando los proyectos cuentan con licencia ambiental y según la ANLA cumplían adecuadamente, por lo que la licencia ambiental no es garantía de cumplimiento ambiental real de las obligaciones que tiene para con el estado del explotador minero, como estableció la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-154 de 2013 en el caso de explotación de carbón que adelanta al empresa Drummond en la Mina Pribenow ubicada en el corregimiento de la Loma, municipio de El Paso, departamento del Cesar, mediante la cual el Alto Tribunal tuteló los derechos a la vida, salud, intimidad y ambiente sano del tutelante y su familia.

La Actuación Especial a los Proyectos de Interés Nacional - PIN del Cesar realizada por la Delegada de Minas y Energía de la Contraloría General de la República permite establecer omisiones e incumplimientos en todos los instrumentos mineros remitidos por las empresas explotadoras y aprobados por la autoridad minera. En el caso del proyecto La Loma - Pribbenow de Drummond Ltd., existen deficiencias en el diseño minero (profundidad del tajo, equipos usados), omisiones en la información de los volúmenes de carbón a extraer y en la información ambiental relacionada con aguas, suelos, aire y medidas de mitigación, entre otras. En la totalidad de proyectos mineros analizados, no se ha dado cumplimiento a la prelación al suministro de bienes y servicios regionales o nacionales, ni se ha incorporado el tema del cierre minero a los otros ítems del contrato. Todo ello, dio lugar al determinar para las autoridades mineras y su gestión un total de **21 hallazgos disciplinarios, de los cuales 18 (dieciocho) tienen presunta incidencia fiscal.**<sup>7</sup>

Evidentemente, la Contraloría General de la República ha establecido una gran debilidad institucional para el control ambiental y la fiscalización de los proyectos de gran minería en el

Departamento del Cesar, tanto de las autoridades mineras (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería), como de las ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Corpocesar).

Por otra parte, las Corporaciones Autónomas Regionales registran un déficit de 48.000 millones para hacer seguimiento solamente a los 2.700 títulos mineros que cuentan con licencia ambiental y proyectan un déficit de 145.000 millones para hacerlo a los 9.600 títulos mineros existentes al momento del análisis efectuado por Asocars en julio de 2014.

Algunas corporaciones como Corpoboyacá tienen 506 licencias ambientales (o planes de manejo ambiental) y 1.319 títulos mineros e indica que el recaudo promedio para seguimiento es de 287 millones al año por lo que estima un déficit de 3.889,8 millones para cumplir con su función de control ambiental solo a los títulos mineros que tienen la licencia ambiental. **Por ello circunscribir el cumplimiento ambiental a que tengan o no licencia ambiental, pese a lo sencillo y preliminar que es de todo un proceso de vigilancia ambiental, ha sido difícil de cumplir, por lo cual, aún se necesita fortalecer a la institucionalidad para lograr cumplir con este propósito e ir más allá en posibilidades reales de fiscalización (si no total, aleatoria al menos).**

**La reapertura del catastro minero implicó que sin solucionar la problemática minera se permitió la entrada de nuevas solicitudes ante lo cual la institucionalidad minera y ambiental está desbordada, no cuenta con recursos, se ha tercerizado una función del estado cual es la de controlar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares mineros aun cuando fue advertido por la Contraloría General de la República de la inconveniencia de esta reapertura del catastro, lo que pone en evidente riesgo el derecho colectivo a un ambiente sano, la eficiencia y eficacia administrativa, teniendo en cuenta el grave impacto ambiental y social que ocasionan las actividades mineras.**

Respecto al segundo argumento, el estado actual de la formulación del ordenamiento nacional ambiental, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Colombia (IIAvH), está aún desarrollando ejercicios de caracterizaciones socioeconómicas en 15 de 67 complejos de páramos para mejorar desde el punto de vista social, económica y cultural la cartografía de escala 1:100.000 conocida, y proceder a trabajar con la de 1:25.000, que si bien ya ha sido levantada y procesada para tener una mejor delimitación de páramos, no ha sido publicada y utilizada ampliamente precisamente por presión del sector minero. Es así como, aunque esta cartografía ha sido entregada en septiembre del presente año a la Autoridad Minera, queda pendiente aún la integración total de los conocimientos e información interinstitucional del total de zonas de protección. La incomunicación entre las autoridades ambientales y mineras es por tanto palpable y ha continuado pese al cierre de la mencionada ventanilla. Lo anterior indica que aún continúa existiendo un riesgo similar al que se tuvo previo al cierre de la ventanilla minera, que no es superado a la fecha de la apertura de la ventanilla, ni a la fecha actual, lo que implica que la apertura de la ventanilla puede provocar que el otorgamiento de títulos mineros, seguirá generando riesgos de

**impacto sobre daño ecológico y vulneración de derechos a las comunidades que se ven directamente afectadas, no sólo a nivel local de las exploraciones sino también a nivel de cuencas hidrográficas.**

**Precisamente la participación de varios miembros de la Facultad en este nuevo esfuerzo del IIAvH para el Complejo de Páramos Tota-Bijagual-Mamapacha (que para el caso sirve de ejemplo ilustrador de los hallazgos de otros grupos de investigación en los otros 14 complejos) muestran cómo la delimitación anterior estricta de páramos a partir de una cota de 3.000msnm está dejando de lado que las principales actividades agrícolas se encuentran justamente por debajo de esta, y que en ese sentido no sólo es absolutamente inconveniente la actividad minera en los páramos por la afectación directa de las fuentes de agua de las cuencas hidrográficas, sino que incluso haciéndose por debajo de esta "antigua" cota se afectan las cuencas en sus partes altas. Por ejemplo, las manifestaciones de los pobladores locales en Tasco (P. de Pisba), Aquitania-Tota (P. de Tota), Pesca, Iza, Toca y Rondón (P. de Bijagual y Mamampacha), Ventaquemada y Miraflores (P. de Guacheneque) y Cogua (P. de Rabanal) hechas en diferentes momentos y con diferentes medios e intensidades, no sólo están protestando contra la minería a gran escala (mayoritariamente carbón, y en el caso de Tota y Pesca respecto a hidrocarburos) sino con la viabilidad de sus actuales modos de vida agrarios, ganaderos y artesanales. Continuar con las concesiones en estos territorios andinos agudizaría los conflictos hídricos en las zonas más pobladas del país y pondría en una situación aún más precaria a la actividad agropecuaria que justamente protestó en 2013 y 2014.**

**Frente al tercer componente de nuestra respuesta, debe enfatizarse en que es latente y evidente la amenaza que representa para las comunidades y para el medio ambiente, habida cuenta de que conflictos en la Región Andina, son de carácter múltiple, en tanto presenta alta densidad poblacional, asimismo en la Región Amazónica, se cuenta con una de las mayores riquezas culturales indígenas y de biodiversidad. En cuanto al tema del agua, los eventos del 2014 en Casanare y La Guajira son apenas dos muestras de la complicada situación de suministro de agua para poblaciones humanas. Como señaló el IDEAM en su Estudio Nacional del Agua (2010) Para el caso sobre biodiversidad, el IIAvH en comparación mundial destaca que Colombia está ubicado entre los primeros 5 lugares de acuerdo al tipo de especies. De igual manera la fundación GAIA AMAZONAS, ha estudiado en campo y a través de sistemas de Información Georreferencial, los impactos actuales y potenciales sobre culturas indígenas en toda la región amazónica particularmente en relación con el tema minero y de otros recursos de extracción; asuntos aún no resueltos, no contrastados, ni tenidos en cuenta dentro de una línea de base para otorgar títulos. De igual manera se está generando en Colombia lo que se denomina un "desplazamiento involuntario por desarrollo"<sup>8</sup>. Es decir la Autoridad Minera y Ambiental actúa de manera independiente y en una escisión no solamente estatal, sino con otras instituciones de investigación, provocando conflictos socioambientales que han sido referenciados e identificados en diversos esfuerzos de nuestra actividad académica y que también han sido viabilizados en esfuerzos internacionales en plataformas como la de EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities**

and Trade) financiada por la Unión Europea. En esta, el país aparece dentro del Atlas de Justicia Ambiental, como uno de los más afectados por conflictos socioambientales relacionados con la minería (carbón, oro y petróleo) en el continente suramericano, y ocupando el segundo lugar en el mundo detrás de la India.

**Finalmente, como cuarto argumento de nuestra respuesta, deben mencionarse elementos de planeación a todo nivel que entrarían en contradicción con la reapertura de la mencionada ventanilla y que por su naturaleza participativa, organizacional y de relevancia jurídica, deberían realizarse previamente a la mencionada reapertura. Hacemos referencia a la actual elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), que vincula ejercicios de planeación del territorio a nivel regional y que con fuerza de ley, debe hacerse cumplir.** Por ello, y por los inconvenientes de derechos adquiridos que las empresas pueden obtener con la obtención de nuevas concesiones, el Gobierno Central y las instancias que la sociedad civil tienen de participar en la elaboración del PND deben defenderse por encima de la seguridad jurídica de la propiedad privada. Otro inconveniente en este sentido relacionado con la reapertura de la ventanilla minera, está que la concesión de títulos mineros implica la obligatoriedad de iniciar la exploración minera, actividad que no tiene necesidad de obtención de licencia ambiental, a pesar de que dicha licencia fue recomendada de manera explícita por la OCDE en su reciente publicación "Evaluaciones del desempeño Ambiental. Colombia 2014". Esta evaluación hace parte de los esfuerzos del propio Gobierno Nacional en su periodo 2010-2014 y fueron refrendados por la ministra de Ambiente saliente Luz Helena Sarmiento. En ella, se sobrepone la necesidad de un desarrollo sostenible y crecimiento de una economía verde que incluye mejoras productivas para actividades agropecuarias y desarrollos de infraestructura hacia la obtención de menores desigualdades sociales y mayores niveles de competitividad, pero no a la realización de mayores exploraciones y explotaciones mineras. A nivel regional también se han observado la realización de los llamados Contratos Plan que permiten mejorar los ejercicios de planeación nacional, departamental y municipal y que deben tener prelación por su interés social frente a decisiones sobre el territorio por intereses privados y que sólo se limitan a actividades mineras. Muchos proyectos de exploración minera han demostrado generar graves impactos al ambiente y a la sociedad en la zona en que se desarrollan: tensiones sociales en casi todos los departamentos andinos de Colombia que han llevado a la movilización pacífica de campesinos en el Suroeste Antioqueño, en los páramos boyacenses, en pueblos de Cauca, Nariño, Santander y Cundinamarca, entre otros. Una muestra de lo anterior es la realización de varios referendos locales (en particular Piedras, pero también Tauramena y Tasco), donde la realización de una consulta popular, condujo a que más del 99% de la población expresó su oposición a las actividades mineras. Aunque en este momento se está debatiendo también la institucionalidad de estos referendos locales, muestran que las tensiones sociales frente a la minería son ubicuas en la geografía nacional. Las preocupaciones de las comunidades están sustentadas técnicamente cuando las empresas mineras llevan a cabo estudios durante la fase de exploración. La Contraloría General de la República emitió oficio en 2013 acerca de la afectación que sobre infraestructuras mineras como los diques de colas proyectados puede generar la sismicidad activa en la zona de Ibagué -Piedras.

**Uno de los principales ejemplos de los daños sobre calidad de aguas en la fase de exploración minera y en particular de megaproyectos se halla en las actividades que fueron llevadas a cabo por la empresa Greystar en la zona de Angosturas, páramo de Santurbán. De acuerdo con los estudios ambientales detallados presentados por dicha empresa en 2009 para su proyecto de minería a cielo abierto y de datos preliminares de la Contraloría General de la República, se pueden liberar especies contaminantes relacionadas con los minerales asociados al oro (arsénico), así como usar grandes cantidades de químicos que pueden generar contaminación tales como cianuro y óxido de zinc. En este resonado caso, se ha documentado el impacto ambiental de la exploración minera sobre la calidad de las aguas, y como la misma empresa minera deja constancia en sus estudios técnicos sobre la acidificación de las aguas. Por otra parte, las galerías drenan los macizos rocosos que constituyen las montañas, induciendo cambios en la dirección de los flujos hidrogeológicos y en la cantidad de las aguas subterráneas. Luego estos impactos se constituyen en un soporte técnico para solicitarle a los ministerios de Minas y Energía, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible la necesidad de licenciamiento ambiental en la fase de exploración minera y a la Agencia Nacional de Minería la necesidad de continuar la moratoria en la recepción de nuevas solicitudes mientras que no se haya fortalecido la institucionalidad minera, ambiental y territorial.**

**Con todo lo anterior, esperamos justificar nuestra posición respecto a los graves impactos sociales y ambientales derivados de la reapertura de la ventanilla de concesiones mineras. Consideramos que en materia de institucionalidad se siguen manteniendo muchas reservas sobre la eficiencia y eficacia administrativa para vigilar y regular los proyectos mineros que ya están concesionados, con las consecuentes responsabilidades que recaen sobre las empresas y el Estado mismo sobre el grave impacto ambiental y social que ocasionan las actividades mineras. Consideramos además que en este momento se deben dar prioridad a los esfuerzos técnicos de instituciones como el IIAvH en completar delimitaciones actualizadas vitales para tomar decisiones particulares sobre ecosistemas estratégicos, así como a los ejercicios de planeación que sobre el territorio nacional están desarrollando el Gobierno Nacional, que deben ser discutidos en el Congreso de la República y que a la vez están siendo fuertemente demandados por comunidades locales directamente afectadas por los proyectos mineros. Finalmente, creemos que frente a un futuro marcado por estrés hídrico en las zonas más pobladas del país (cuencas Andina y del Caribe, es decir, de los ríos Magdalena y del Cauca), con evidencias claras de mala gestión en casos conocidos en 2014 por la Nación (Casanare y La Guajira), se debe aplicar el principio de precaución para evitar que aparezcan más conflictos socioambientales en nuestro territorio, y se asegure la oferta hídrica en términos de cantidad y calidad para consumo humano y para usos económicos diferentes al minero ante la inevitable incertidumbre que el futuro ambiental le aguarda a nuestra población." (fls. 961 a 968 cdno. ppal. – negrillas y subrayado de la Sala).**

1238

e) Asimismo el Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional frente al interrogante elevado por la parte actora qué impactos socio-ambientales trajo consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros? indicó lo siguiente:

*"En respuesta a la solicitud de la referencia, me permito exponer dos conceptos argumentadas que dan razón de percepciones desde las Geociencias y que podrían aportar a definir los alcances socioambientales del proceso, ya que de acuerdo al quehacer específico de las disciplinas involucradas Geología y Geofísica sus metodologías de trabajo están dirigidas a la elaboración de modelos de comportamiento ambiental del recurso específico y su entorno espacial. El profesor Modesto Portilla<sup>1</sup>, considera que la apertura de la ventanilla de solicitudes, en sí misma, no generara ningún impacto socioambiental, independientemente del estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental, de la delimitación de las zonas de especial protección ecológica y del estado actual de la institucionalidad minera y ambiental del país, quien argumenta su postura considerando:*

- *"La recepción de solicitudes de Contratos de Concesión mineros, NO IMPLICA LA CONCESIÓN AUTOMÁTICA de dichos contratos, sólo que se da inicio al proceso técnico-administrativo del estudio de la factibilidad de dichas solicitudes.*
- *La determinación de los impactos socioeconómicos y demás relacionados con la ejecución de un proyecto minero o no, es el resultado del estudio técnico de la línea base ambiental de un territorio y de las modificaciones que sobre ella generará el proyecto.*
- *A los impactos de un proyecto se les formulan las respectivas medidas de Prevención, Mitigación, Control, Corrección, Restauración y Compensación a través del respectivo Plan de Manejo Ambiental.*
- *Si la Agencia Nacional Minera, determina que es factible el desarrollo del proyecto minero, con base en el Informe Final de Exploración y el Plan de Trabajos y Obras formulados por el solicitante, concede el Contrato, lo cual no implica que autoriza la iniciación del Proyecto.*
- *Sólo cuando se hayan surtido las anteriores etapas, se sabrán cuáles son los correspondientes impactos; y, la autoridad ambiental regional, declarará si el proyecto es factible o no ejecutarlo y, si es del caso, expide la respectiva Licencia Ambiental. En este paso es cuando da a lugar la intervención por parte de los ciudadanos que consideren objeciones al proyecto, como es el caso de lo solicitado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca."*

*El profesor Portilla adiciona el siguiente comentario que involucra en su respuesta:*

- *"Como impacto socioambiental el hecho de que bajo el principio de "primero en tiempo, primero en derecho", algunos mineros tradicionales, es decir aquellos que iniciaron actividades mineras antes de la expedición del actual Código de Minas (agosto de 2001).*

se han visto afectados porque algunas personas externas pidieron sus áreas y los dejaron sin posibilidad alguna de legalizarse. "

Por otra parte la profesora Luz Amalia Ordóñez, hace referencia a algunos de los aspectos de la "Acción popular contra la omisión del Ministerio de Minas" comentando apartes textuales, entre comillas, del documento de la referencia 2 y considera que el proceso en sí mismo genera impacto socioambiental, debido a la presión social que puedan generar las expectativas sobre las zonas de posible asignación de títulos, argumentando su apreciación bajo criterios que sucintamente se relacionan a continuación.

- "La reapertura se realizó sin que se resolvieran las circunstancias que motivaron la declaración y sucesivas prórrogas de la moratoria". Al respecto se considera que los estados de moratoria, en general, siendo de carácter indefinido o no, no son eficaces para la solución de problemas específicos, su impacto no resuelve sino que aplaza el problema, por lo tanto han definirse criterios atendiendo no sólo las condiciones espaciales sino el tipo de mina, su potencial de reserva, condiciones bióticas y ante todo poblaciones circundantes en las áreas prospectivas lo que implica que:

- Dada la alta complejidad geológica del territorio nacional resulta indispensable previamente a la oferta considerar el entorno geomorfológico y sub-supérficial de posibles áreas prospectivas, que determine al menos la distribución de flujos hídricos subterráneos y posibles impactos ambientales como procesos de subsidencia.

- "...el mecanismo utilizado para evaluar el impacto ambiental con el objetivo de conceder o no la licencia para la explotación es a través de la información aportada por los propios titulares mineros".

Al respecto desde otro punto de vista Geocientífico, urge la formación de profesionales idóneos e independientes del sector productivo, que aporten a la delimitación de áreas protegidas o no, atendiendo no sólo aspectos de observación directa sino de condiciones sub-superficiales que exigen involucrar metodologías no invasivas en los protocolos de exploración, que permitan inferir, mediante modelos de simulación, posibles impactos ambientales de la explotación minera de acuerdo a la especificidad del producto como sulfuros o carbones entre otros.

Conviene mencionar bajo ésta perspectiva el proyecto que adelanta actualmente el Servicio Geológico Colombiano, que entre sus objetivos se propone:

"... realizar trabajos de aeromagnetoestratigrafía y gammaespectrometría con condiciones de vuelo que permitan obtener información importante para la caracterización de blancos de exploración minera en áreas del Plan Nacional de Desarrollo Minero. Esta investigación se ha convertido en prioritaria y estratégica para avanzar en la evaluación del potencial de Recursos Minerales del territorio colombiano. "

"El levantamiento aerogeofísico ha sido una de las técnicas de exploración más usadas a nivel mundial en la industria del petróleo y la minería. Esta técnica es extremadamente importante en lugares donde la geología no es visible en superficie o el ingreso es particularmente difícil; además, como es obvio, describe la geometría



y la profundidad de-estructuras geológicas importantes para la exploración o anomalías asociadas a cuerpos mineralizados. "

*En consecuencia, se considera que el insumo de la información obtenida por el Servicio Geológico Colombiano a nivel regional, debería ser considerado como una fase preliminar del establecimiento de protocolos de exploración detallada, dependiendo del tipo de minería y las respectivas condiciones socio-espaciales del entorno.*

*Por último se manifiesta explícitamente que las opiniones expresadas en este mensaje son responsabilidad exclusiva de quien las emite y no necesariamente reflejan la posición institucional de la Universidad Nacional de Colombia, ni comprometen la responsabilidad institucional por el uso que el destinatario haga de las mismas." (fls. 990 a 992 cdno. ppal.).*

f) Finalmente, la Universidad de Cartagena en relación con la pregunta ¿qué impactos socio-ambientales trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir del 2 de julio de 2013? manifestó lo siguiente:

*"En atención a su oficio OC 15-6373 del 25 de Septiembre de 2015, en la cual presenta el siguiente interrogante: "Qué impactos socioambientales trae consigo la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir del 2 de Julio de 2013, en el actual estado de formulación del ordenamiento nacional ambiental, de delimitación de las zonas de especial protección ecológica, y con el estado actual de la institucionalidad minera y ambiental?", me permito, muy comedidamente, presentar la siguiente respuesta, como investigador colombiano que trabaja en esta área del conocimiento.*

***En primer lugar, resulta complejo e imposible establecer una medida exacta de las consecuencias o los impactos socioambientales de la reapertura de la ventanilla. Sin embargo, a través de este documento, pongo en conocimiento del honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, varias consideraciones basadas en argumentos representados en la literatura científica disponible sobre estos procesos en Colombia, gran parte generada por investigaciones de mi grupo, así como de observaciones que he realizado en campo luego de dos décadas de trabajo en el tema en particular.***

*En el país la literatura científica relacionada con los impactos socioambientales de la minería son muy escasos. En primer lugar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y de la Protección Social, los llamados a contar con la información, tienen datos aislados, pero no han sido procesados al detalle para que por sí mismos constituyan elementos científicos de peso a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, existe clara evidencia de problemas de toxicidad a todos los niveles, desde el molecular hasta el tisular, en los organismos que viven en los*

alrededores de los emplazamientos mineros, en especial los de carbón, y también en los mineros que allí laboran. Lo anterior sin contar el daño al suelo, las corrientes hídricas, desplazamiento humano y todas las consecuencias que la actividad minera ejerce sobre las comunidades aledañas. Lo anterior simplemente para destacar que la minería legal realizada en el país no es verdaderamente sostenible como actividad económica que cambia positivamente las comunidades y su entorno. Por citar un caso, resulta inexplicable que el agua del acueducto de la Loma, Cesar, tenga menor calidad fisicoquímica y microbiológica que la obtenida directamente de pozos subterráneos ubicados en las viviendas.

**Es más, la legalidad de la minería no garantiza un tratamiento diferente al ecosistema cuando la mina está en funcionamiento, menos aún, al final de su vida útil. En el Sur de Bolívar, por ejemplo, he presenciado y documentado minas "en regla" pero que tienen un tubo por el que de manera directa, sin ningún tipo de tratamiento, residuos altamente tóxicos y sedimentos, alcanzan las fuentes hídricas, cuyas aguas son empleadas río abajo en acueductos.**

En zonas de interés ambiental especial, tales como las áreas de reserva forestal o de alta biodiversidad, inclusive en cercanías a fuentes hídricas o parques nacionales, el problema está ligado a la falta total de supervisión y control por parte del estado. Así, las empresas hacen los "trámites" correspondientes en Bogotá, pero todo se reduce a papelería e informes, que en la práctica significan muy poco a la hora de inspeccionar las actividades extractivas, hacerles seguimiento o verificar que cumplen la normatividad. Este es quizás uno de los problemas más complejos de la apertura de la ventanilla. El país no cuenta con las herramientas ni las garantías suficientes para controlar el acervo accionario minero sobre nuestro suelo. En consecuencia, el detrimento ambiental, en muchos casos irreversible, no es compensado en lo mínimo con el aparente flujo de recursos a corto plazo, y los verdaderos dueños del territorio, nuestros hijos, y los que no han nacido, no tendrán nada con lo cual trabajar por el desarrollo de la nación, ni minerales ni biodiversidad. Por el contrario, deberán hacer múltiples esfuerzos para enfrentar el pasivo ambiental. Un caso simple de evaluar es el de las minas del Cesar, las cuales al ser observadas desde el portal de Google Earth, haciendo zoom en el centro del departamento, es obvia la presencia de un parche claro amarillento que aparece y cubre gran parte del centro del Cesar. Es la mina de carbón. Los planes de expansión de la misma casi duplican el área que hoy ocupa. El resultado será un cráter en el que no podrá sembrarse nada, ni mucho menos pensar en algún tipo de actividad económica posterior al cierre de la mina. Esto es un claro ejemplo de pérdida directa del territorio.

**Nadie niega que la economía nacional encuentre en la minería una actividad en la cual el flujo de recursos es rápido y relativamente abundante; pero, bajo ninguna circunstancia, esa propiedad puede ser empleada como soporte para que las empresas se constituyan en verdaderos depredadores de nuestros ecosistemas. Mediante la investigación científica, el país puede aprovechar el inmenso potencial de la Biodiversidad que aún tenemos. Ese conocimiento es vital para desarrollarnos bajo un modelo diferente, o al menos, sin la abrumadora expansión extractivista; pero debemos concientizarnos de que ese es un camino alternativo que muchos países, por ejemplo, Costa Rica, ha**

seguido con inmejorables resultados. Nuevamente invito a los magistrados a que intenten hacer zoom usando Google Earth, específicamente en el departamento del Caquetá. Casi la mitad está deteriorada, la deforestación y la actividad minera avanza sin control, y si observan con cuidado, en el Amazonas y el Chocó está sucediendo lo mismo. La apertura de la ventanilla ha entregado el país a una expansión minera sin precedentes en donde muy pocas regiones se salvan de la depredación.

**Debo igualmente mencionar que desde el punto de vista de salud ambiental, los problemas son graves. Hemos detectado que en algunas zonas mineras del Cesar, por ejemplo, varias especies silvestres muestran signos evidentes de daño a su material genético, hecho que no es registrado cuando las mismas especies provienen de zonas no impactadas por minería. Daños similares también han sido documentados para los mineros del Cerrejón. Los organismos silvestres analizados en zonas de minería carbonífera también registran cambios a nivel molecular derivados de la exposición a contaminantes ambientales, hecho que inclusive hemos replicado bajo condiciones de laboratorio, en el caso del polvillo del carbón. Aprovecho para mencionar que aún el proceso de carga de este mineral en los puertos de Santa Marta genera contaminación de los sedimentos, en primer lugar por el carbón mismo, y en segundo plano por los buques en donde se carga el combustible, los cuales depositan varios metales tóxicos en la bahía.**

**Es de importancia mencionar que la minería en sus distintas facetas también genera desplazamiento. Para el Caso de la Loma Cesar, varias comunidades han tenido que ser reubicadas, y aunque en la mayoría de los casos reciben algún tipo de indemnización, el proceso suele ser lento, agonizante, y no en pocas situaciones, llega a tomar la magnitud de calamidad humanitaria. La ventanilla, en ningún momento considera este tipo de situaciones, las cuales constituyen un problema social que debe ser considerado con la mayor responsabilidad.**

**Recientemente hemos detectado niveles muy altos de mercurio en cabello en indígenas del Amazonas. Estos son las concentraciones de mercurio más altas registradas en humanos en el país. Este mercurio, aunque llega a las personas a través del consumo de pescado, también fue registrado en niños lactantes, lo que sugiere que la ingesta de leche materna les transfiere el metal tóxico. En algunas minas de oro "legalmente" constituidas, y por supuesto, en cientos de minas ilegales, el mercurio sigue empleándose para extraer el oro, pero en el proceso, la contaminación de nuestros ecosistemas es inmisericorde. Dado que el mercurio ataca a los espermatozoides, también es claro que la supervivencia de nuestros antepasados, los indígenas del Amazonas, está en inminente riesgo.**

**En conclusión, la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de concesión de títulos mineros por parte de la Autoridad Minera a partir del 2 de Julio de 2013, constituye una acción irresponsable del estado, considerando que en la actualidad la minería legal, y por supuesto la ilegal, no tienen ni el seguimiento ni el control necesario que garantice un mínimo de protección de la salud de las personas o el ambiente. Por el**

**contrario, pareciera que las zonas en donde existe minería retrocedieran en el tiempo, caso Guajira, sin esperanzas de generar riqueza o conocimiento que le permita a las futuras generaciones mantenerse en la senda del progreso.**" (fls. 1125 a 1128 cdno. ppal. – negrillas y subrayado adicionales).

16) La Contralora Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República en memorial visible en los folios 764 a 771 del cuaderno principal del expediente rindió un informe sobre los hechos de la demanda que le constan a la citada entidad en ejercicio del control fiscal, informe en el que consignó lo siguiente:

*"La Contraloría General de la República, en el cumplimiento de lo solicitado a través del oficio del asunto, rinde informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 275 del C.G.P. sobre los hechos de la demanda de la referencia relacionados con pronunciamientos hechos por este Ente de Control Fiscal, así:*

**1. INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2011 - 2012.**

*El segundo capítulo del Informe analiza el desempeño institucional en torno al manejo de los impactos ambientales generados por el sector minero en Colombia. La Contraloría enfocó sus esfuerzos en la conceptualización de los pasivos ambientales mineros (PAM), y presenta información relevante para abrir el debate en torno al análisis del costo-beneficio para el país de las rentas generadas por la extracción minera de carbón y de oro. (pág. 13).*

*El segundo capítulo se refiere al desempeño institucional en torno al manejo de los impactos ambientales generados por la actividad minera en el país, en esta oportunidad se realiza un análisis detallado de los pasivos ambientales generados por el sector. En ese sentido se encontró que existen grandes deficiencias en la institucionalidad minera, ambiental y territorial que se expresan en pasivos mineros de carácter ambiental y fiscal, tanto en conformación como consolidados. Por ello, la Contraloría General de la República advirtió al gobierno nacional sobre el potencial detrimento patrimonial, producto de la degradación ambiental causada por: a) una inadecuada explotación minera; b) el rezago en la actualización del catastro minero; c) la débil articulación la autoridad minera y ambiental; d) el incumplimiento de las normas de exclusión de la actividad en zonas ambientalmente sensibles; e) el inadecuado manejo del sistema de cobro de regalías y del control de las mismas al registrarse las exportaciones (especialmente en el caso del oro) En cuanto a la gestión del Estado frente a la minería informal, tradicional y de hecho, a pesar de que, de acuerdo con la normatividad vigente, es indudable que las autoridades ambientales tienen el deber de prevenir, mitigar, indemnizar, exigir la indemnización y punir o sancionar los impactos ambientales producidos por la minería, estén o no incurso en procesos de legalización, en muchos casos se deja solas a las autoridades municipales con la justificación de que la minería de hecho no es de su competencia, (pág. 16).*

1281

La utilización del Catastro Minero Colombiano por parte del Servicio Geológico Colombiano (SGC) como herramienta para administrar la asignación y seguimiento de los títulos mineros está desde hace varios años en una situación crítica. Solo para mostrar la dimensión del problema, entre el 2004 y el 2009 se invirtieron \$1.120 millones e ingentes recursos internos en cuatro procesos de descongestión. Sin embargo, los planes de contingencia adelantados para descongestionar el represamiento de trámites mineros no tuvieron los resultados esperados, presentándose recurrentes inconvenientes administrativos que no permitieron dar soluciones acertadas a las actuaciones mineras. La situación, que ha sido catalogada por el Servicio Geológico Colombiano (SGC) como estructural, ha requerido soluciones igualmente estructurales. El SCG busca entonces en la actualidad implementar un plan de descongestión que permita, bajo lineamientos más claros y coherentes, diseñar y construir un nuevo sistema confiable, seguro y que efectivamente facilite la gestión de la autoridad minera en materia de contratación. En este sentido, la CGR en ejercicio de sus funciones de control de los recursos públicos y gestión del Estado ha venido señalando las graves deficiencias y debilidades del proceso de otorgación de títulos mineros en zonas de importancia ambiental en el país. En vigencia de los Decretos 1220 y 500 de 2005, se presentó en el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011 un análisis detallado sobre las zonas de importancia ambiental y la titulación minera.

Allí se señala, entre otras, una importante aprobación de títulos mineros, así como solicitudes, en zonas de importancia ambiental por su importancia ecosistémica y su alto valor ecológico para el país, tales como parques nacionales y regionales, zonas de reserva forestal protectora y reservas forestales de ley segunda de 1959, páramos y humedales (pág. 156). Igualmente se resalta la gran diferencia en datos al respecto reportados por distintas instituciones competentes, tales como el antiguo Ingeominas, el Ministerio de Ambiente, la Unidad de Parques Nacionales, el Instituto Alexander von Humboldt y autoridades departamentales como las de Antioquia, Bolívar y Boyacá.

Frente a esta situación de crisis del proceso de titulación minera y de la información al respecto, el Ministerio de Minas y Energía (MME) ha venido tomando decisiones administrativas. En particular inició una reconstrucción y modernización del Catastro Minero Nacional, orientada a resolver problemas técnicos y operativos identificados en las herramientas disponibles para adelantar la recepción de solicitudes y la aprobación y registro de títulos mineros. Asociado a este plan de descongestión de la titulación minera, a partir del 1 de febrero de 2011 el MME suspendió la recepción de solicitudes de contratos de concesión y de legalización de la minería tradicional; decisión que sistemáticamente ha sido ampliada y se mantiene al menos hasta el 2 de agosto de 2012.

**Dentro de las consideraciones que han motivado los actos administrativos que ordenan la suspensión ininterrumpida del proceso de recepción de solicitudes de titulación, se destacan las siguientes:**

- Que "... en virtud de las modificaciones introducidas por la ley 1382 de 2010 [...] se hace necesario implementar los ajustes a la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano, así como hacer una depuración de datos contenidos en el mismo."; y

que "... para poder realizar y llevar a cabo la fiscalización en la forma en que ordena la ley, se hace necesario contar con una información confiable y completa, de tal manera que se evidencia la necesidad de adoptar una medida administrativa en el sentido de no recibir propuestas de contratos de concesión y las solicitudes de legalización de minería tradicional."

- Que en desarrollo de la actividad de depuración y actualización de la información contenida en la plataforma del Catastro minero colombiano "... se detectaron nuevas circunstancias relacionadas con el registro, operación e integridad de la base de datos que soporta dicha plataforma tecnológica".

- Que el SGC "... considera necesario previo a la apertura de la recepción de propuestas de contrato de concesión minera y solicitudes de legalización de minería tradicional, contar con un nuevo radicador WEB de solicitudes mineras, toda vez que se debe garantizar que la información correspondiente a las solicitudes de los mineros sean registradas [sic] sin el menor contratiempo bajo un sistema transitorio de radicación WEB, respetando el derecho de prelación y con las características (pág. 157) necesarias de seguridad, transparencia, disponibilidad y capacidad para soportar el alto volumen de solicitantes."; y a que, en virtud de lo anterior, el SGC "... en el mes de diciembre de 2011, tomó la decisión de contratar un servicio de implementación integral que incluya tanto la infraestructura externa en la modalidad hosting, que sea ajena a las vulnerabilidades que han afectado a la entidad, así como del Sistema de radicación WEB, el cual tendrá un carácter transitorio y que se instalará en dicha infraestructura, mientras se definen los requerimientos de un nuevo sistema de catastro Minero Colombiano, que cuente con todas las características que subsanen las falencias que se han diagnosticado"

- Que el geólogo Enrique Ortega, experto del Banco Mundial realizó un análisis del nuevo aplicativo para la radicación de solicitudes mineras y conceptuó que la introducción de modificaciones inicialmente no previstas en el diseño original "...cambia obligatoriamente la planificación prevista para las pruebas de carga y 'stress', que serían insuficientes tal y como han sido ejecutadas hasta la fecha"; que una vez evaluado el problema "... conjuntamente con Internexa y con la Universidad de los Andes, se ha decidido que el proceso de verificación debe reabrirse posteriormente a la implementación de las modificaciones propuestas, aplicando el protocolo previsto para la verificación de 'una nueva versión' del sistema"; y que, en consecuencia, se recomienda "...retrasar el fin de la moratoria para hacerla coincidir con el inicio de actividades de la ANM, lo que permitiría disminuir sensiblemente el número de 'Expedientes en Trámite' pendientes de la primera evaluación técnica y jurídica, aumentar de forma significativa las áreas libres disponibles para nuevas radicaciones y también disponer de una herramienta informática (radicador) completamente verificada y en consecuencia, una reactivación más desahogada de la actividad catastral".

- Que el SGC señala que se requiere culminar el proceso de declaratoria de "Zonas de Seguridad Nacional en el oriente del país" y que, en lo que respecta a estas zonas, el SGC "...ha venido trabajando en la estructuración de un documento que sirva de sustento para la delimitación y declaratoria de estas zonas en la Amazonia Colombiana el cual se fundamenta en aspectos de

282

geopolítica y de un concepto ampliado de seguridad nacional, acorde con legislaciones internacionales y de las Naciones Unidas"; y que teniendo en cuenta que estas zonas de seguridad nacional afectarán las áreas libres disponibles, "... se hace esencial que se adopte dicha decisión antes de la reapertura de la recepción de nuevas propuestas de contrato de concesión, para evitar, como lo prevé la norma, que sobre dichas zonas se presenten nuevas solicitudes".

"A su vez, el Servicio Geológico Colombiano (SGC) en el documento "Informe Ejecución Plan de Descongestión Solicitudes de Títulos Mineros (SGC, 2012)" emitido en enero de 2012 establece que, al revisar los trámites de solicitudes de títulos mineros, la expedición de títulos y el Registro Minero Nacional, así como la información reportada en el Catastro Minero Colombiano, se encontraron distintos tipos de inconsistencias e irregularidades, dentro de las cuales destaca las siguientes:" (pág. 158 del Informe de la CGR).

(i) "Expedición de títulos mineros superpuestos total o parcialmente en áreas restringidas o excluidas de la actividad minera como son los parques nacionales naturales y ecosistemas de páramo:

- Parques nacionales naturales: 37 títulos
- Ecosistemas de páramo: 643 títulos
- Diez contratos de concesión fueron suscritos con posterioridad a la expedición de la Ley 1382 de 2010.

(ii) Expedición de títulos que afectan los intereses de comunidades mineras tradicionales por privilegiar trámites de solicitudes particulares. Como ejemplo se cita el caso de áreas de reserva especial de Tibita y Jericó.

(iii) Expedición de títulos cuya área disponible y forma evidentemente no permitirían ninguna explotación minera económicamente viable, y que induce a concluir que su registro únicamente tiene propósitos especulativos.

(iv) Inconsistencias en los datos del Registro Minero, representadas en 75 títulos mineros expedidos con área 0 (cero), y repetidos.

(v) Acumulación de solicitudes en cabeza de muy pocos solicitantes, las cuales deben ser analizadas en forma integral, por cuanto se debe establecer si económicamente son viables al tener que responder por el canon superficiario, que debe cancelarse en forma anticipada por cada una de ellas y acreditar la capacidad económica para desarrollar las actividades de exploración propuestas.

(vi) Se evidenció que no obstante el represamiento de solicitudes sin tramitar de años anteriores, durante el año 2010 y 2011, se dio trámite a solicitudes radicadas en el mismo año (...). Así mismo, se encontraron 43 contratos que se tramitaron y registraron en un promedio de cinco (5) meses, no obstante que existían aproximadamente 14.000 expedientes sin procesar, radicados con antelación a dichos contratos, concluyéndose que no hubo celeridad en el trámite de solicitudes radicadas con anterioridad, y si, un favorecimiento en adelantar el trámite a las citadas solicitudes.

(vii) Se identificó así mismo, que se encontraban contratos suscritos no inscritos en el Registro minero nacional después de ocho años (...)

(viii) Se evidenciaron Contratos suscritos y registrados en un (1) día, tales como:

[...] GBA-151 José Emilcen Motta Sánchez

[...] GEJ-142 Teofilde Torres Prada. Héctor Alfonso Acevedo Gordillo. Alfonso Silva Orduña [...] HCGC-01 Goldplata Resources Limitada, sucursal Colombia

(ix) Se encontraron 860 títulos con términos vencidos según el registro minero nacional, los cuales deben ser analizados de manera manual con fundamento en el expediente para definir las actuaciones que deben surtir en cada caso", (pág. 159).

Igualmente, ante estas irregularidades encontradas en el trámite de las solicitudes de títulos mineros y de la expedición y registro de tales títulos, el mismo informe del SGC señala que el Ministro de Minas y Energía puso en conocimiento de la opinión pública dicha situación el 30 de mayo de 2011.

Así mismo refiere que el Ingeominas "... puso en conocimiento las situaciones irregulares encontradas ante las autoridades competentes tales como la Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, para que adelantaran las investigaciones a que haya lugar".

Teniendo en cuenta estas irregularidades reportadas por el SGC, la CGR pudo constatar, mediante consultas al Catastro Minero Nacional (CMC) y Registro Minero Nacional, que no existe a disposición del público ninguna referencia de las irregularidades reportadas por el mismo SGC.

Por ejemplo, el 30 de abril del 2012 la Contraloría General de la República revisó en el CMC los siguientes contratos que habían sido reportados con irregularidades por el SGC, con los siguientes resultados:

- Contrato GBA-151. Con posterioridad al informe del SGC (2012), se encontraron reportadas 165 programaciones de obligaciones de fiscalización registradas entre el 8 de febrero y el 30 de abril de 2012 y dos radicaciones de documentos el 8 de marzo de 2012. Sin embargo, en el mismo CMC no aparece registrada ninguna notificación sobre los resultados de estas obligaciones.
- Contrato GEJ-142. Con posterioridad al informe del SGC (2012), se encontraron reportadas 165 programaciones de obligaciones de fiscalización registradas entre el 8 de febrero y el 30 de abril del 2012. Sin embargo, en el mismo CMC no aparece registrada ninguna notificación sobre los resultados de estas obligaciones.
- Contrato HCGC-01. Con posterioridad al informe del SGC (2012), no se encontró ningún registro ni notificaciones en el CMC para este contrato.



1283

Teniendo en cuenta todos los riesgos que tendría sobre el mismo proceso de desarrollo de la actividad minera y, en particular, sobre el medio ambiente, las áreas de parques nacionales, los páramos, las reservas forestales, los parques regionales y los humedales, así como los demás aspectos argumentados en diversas oportunidades por las mismas autoridades mineras, sólo puede concluirse la conveniencia de haber prorrogado, en varias ocasiones, la suspensión del proceso de recepción de solicitudes de titulación. Más aún, es claro que esta suspensión debe mantenerse hasta que la nueva Agencia Nacional de Minería realice y ponga en conocimiento de las demás autoridades competentes, y de la ciudadanía en general, una evaluación completa de las causas y motivaciones que originaron la decisión de suspender este proceso entre el 1 de febrero de 2011 y el 3 de agosto de 2012; y logre demostrar que dichas causas han sido totalmente superadas. (pág. 160).

## **2. INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2012 - 2013.**

**La CGR expresó mediante función de advertencia de julio de 2013 la necesidad de mantener y ampliar la aplicación de este tipo de medidas. "En consecuencia, para evitar un daño irreparable, se considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe mantener la suspensión de solicitudes de sustracción en el área de reserva Forestal de la Amazonia y extenderla al resto de las áreas de reserva forestal nacional, a las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos para la conservación y ecosistemas de importancia ecológica nacional, mientras no se cumplan los procesos de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de las mismas. Esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2Q, 8C, 58Q, 63s, 78°, 79Q, 80Q, 209Q y concordantes de la Constitución, y en el artículo los, numerales 6, 7, 8 y 9 de la Ley 99 de 1993, y normas concordantes."1 (pág. 26).**

**En igual sentido, encuentra la CGR que la reapertura de la ventanilla de solicitud de títulos mineros, titulación minera en áreas estratégicas para la conservación ambiental y ausencia de consulta previa, sin haber evacuado la totalidad de las solicitudes en curso<sup>2</sup> y sin contar con una plataforma tecnológica (catastro minero) adecuada y confiable que permita contar con una información óptima y actualizada, razón por la cual la CGR efectuó en junio de 2013 una función de advertencia, al MADS, al Ministerio de Minas y del Interior y a la Agencia Nacional Minera como se presenta en el análisis del sector minas y energía, (pág. 45).**

**La demora en la formulación y expedición del PNOM se suma a la reapertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros, tema sobre el cual la CGR ya formuló una función de advertencia al MADS, al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional Minera (ANM) sobre el riesgo que representa la apertura de dicha ventanilla (pág. 55) sin haber evacuado la totalidad de las solicitudes en curso<sup>83</sup>, ya que a la fecha la ANM ha realizado una depuración de solicitudes represadas así: Trámite definitivo a 12.977 y con trámite pendiente 6.653.**

**Igualmente, se genera un riesgo al realizar la reapertura de la ventanilla minera, sin contar con una plataforma tecnológica (Catastro Minero) adecuada y confiable, que impida el otorgamiento de títulos mineros en zonas excluibles según la normatividad vigente y la jurisprudencia en la materia.** Como lo señala la CGR, "... es evidente que la ausencia de una plataforma tecnológica adecuada, puede incidir de manera directa en la ocurrencia de situaciones contrarias al ordenamiento legal vigente en el país, como ocurrió en el pasado, lo cual podría ocasionar el otorgamiento de títulos mineros en zonas donde no debe permitirse la minería, como los ecosistemas de páramos, humedales incluidos en "La Lista" RAMSAR, las áreas de reserva forestal, las que hacen parte del sistema de parques nacionales y regionales naturales, y otras áreas protegidas con categorías de protección ambiental y áreas estratégicas que deben excluirse la minería (tal como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002); con las consecuencias negativas que **Esto implica para la conservación ambiental del país, que podría determinar el incumplimiento de convenios internacionales suscritos sobre medio ambiente.**"<sup>3</sup> (pág. 56).

En este sentido, encuentra la CGR que la reapertura de la ventanilla de solicitud de títulos mineros, titulación minera en áreas estratégicas para la conservación ambiental y ausencia de consulta previa, sin haber evacuado la totalidad de las solicitudes en curso y sin contar con una plataforma tecnológica (catastro minero) adecuada y confiable que permita contar con una información óptima y actualizada, razón por la cual la CGR efectuó en junio de 2013 una función de advertencia, al MADS, al Ministerio de Minas y del Interior y a la Agencia Nacional Minera como se presenta en el análisis del sector minas y energía, (pág. 132).

### **3. FUNCIÓN DE ADVERTENCIA CON RADICADO 2013EE0059686 DE 27 DE JUNIO DE 2013.**

La Función de Advertencia fue dirigida a los Ministros del Interior, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Agencia Nacional de Minería se señaló lo siguiente:

"(...)

Frente al anuncio realizado por el Ministro de Minas y Energía en días pasados en Cartagena, donde informó que el próximo 2 de julio se efectuará la reapertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros que se encuentra suspendida desde el año 2011, la CGR considera que se presenta una gran oportunidad para el país de evaluar los requerimientos que actualmente se exigen desde el punto de vista ambiental y social a los solicitantes.

Mediante Resolución No. 180099 de 1 de febrero de 2011 el Ministerio de Minas y Energía suspendió la recepción de solicitudes mineras debido a las evidentes dificultades que en este momento enfrentaba la autoridad minera respecto del proceso de recepción de solicitudes, análisis y adjudicación de títulos mineros y en lo atinente al debido funcionamiento y depuración de información contenida en el Catastro Minero Colombiano.

En efecto, conforme a la información pública suministrada por la Agencia Nacional de Minería ANH, en esa entidad a febrero de 2011

1284

reposan 19.629 solicitudes mineras, de las cuales 15.029 correspondían a contrato de concesión, 736 a autorizaciones temporales y 3.864 a procesos de legalización, las cuales a la fecha no han sido evacuadas en su totalidad.

Desde febrero de 2011 a la fecha, la autoridad minera, INGEOMINAS ahora Agencia Nacional de Minería — ANM-, han realizado un proceso de depuración de las solicitudes represadas antes referidas, y de acuerdo con la información suministrada por la ANM en la actualidad se ha dado trámite definitivo a 12.977 y se encuentran aún pendientes de trámite 6.653.

**De otra parte, la CGR desconoce el estado en que se encuentra el Catastro Minero Colombiano, herramienta indispensable para el conocimiento, control y seguimiento de la titulación minera en el país, no obstante haber presentado INGEOMINAS el nuevo catastro minero el 1° de julio de 2008, éste no operó de manera adecuada, lo que en gran medida causó los graves problemas que originaron la suspensión de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros.**

Adicionalmente el Decreto 1829 del 31 de agosto de 2012 concedió un (1) mes para implementar el nuevo sistema de radicación que incluyera: (i) Propuestas de contrato de concesión, (ii) solicitudes de legalización y (iii) autorizaciones temporales, a través de medios electrónicos —vía internet, el cual reemplaza el sistema de radicación adoptado mediante el Decreto Reglamentario 2345 de 20084.

**Todo lo expuesto indica que, además de la necesidad evidente de evacuar la totalidad de las solicitudes de titulación minera que hoy existen en el país, no es conveniente efectuar la reapertura de la ventanilla de solicitudes, mientras la plataforma del Catastro Minero Colombiano, o la herramienta que haga sus veces, no esté funcionando de manera óptima, de tal forma que se evite la ocurrencia de situaciones semejantes a las que se han presentado en el pasado.**

**Además, y en relación con este, es evidente que la ausencia de una plataforma tecnológica adecuada, puede incidir de manera directa en la ocurrencia de situaciones contrarias al ordenamiento legal vigente en el país, como ocurrió en el pasado, lo cual podría ocasionar el otorgamiento de títulos mineros en zonas donde no debe permitirse la minería, como los ecosistemas de páramos, humedales incluidos en "La lista RAMSAR", las áreas de reserva forestal, las que hacen parte del sistema de parques nacionales y regionales naturales, y otras áreas protegidas con categorías de protección ambiental y áreas estratégicas que deben excluirse la minería (tal como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia 0-339 de 2002); con las consecuencias negativas que esto implica para la conservación ambiental del país, que podría determinar el incumplimiento de convenios internacionales suscritos sobre medio ambiente.**

**A lo anterior, se debe agregar que la eventualidad de avanzar en procesos de titulación minera en el Amazonas y el Chocó biogeográfico, especialmente en las denominadas zonas estratégicas mineras declaradas a través de la Resolución 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, que**

**suman una extensión cercana a 22,3 millones de hectáreas y se localizan en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y en el departamento de Chocó, pone en riesgo evidente un patrimonio que no solo es de los colombianos, sino de la humanidad.**

Mediante la Resolución 1518 del 31 de agosto de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidió suspender temporalmente la recepción y trámite de solicitudes de sustracción en el área de reserva forestal de la Amazonia, con fundamento en el principio de precaución. La suspensión citada solamente se habrá de levantar una vez se lleve a cabo la zonificación y ordenamiento del área de reserva forestal citada, obligación ésta que aún no se ha cumplido y que, aun cumpliéndose, no permite que esta zona estratégica para la conservación, se destine a la actividad minera, mientras no haya una política de Estado integral, coherente e incluyente, respetuosa de los derechos de las comunidades indígenas y demás colombianos que habitan estas áreas.

En consecuencia, para evitar un daño irreparable, se considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe mantener la suspensión de solicitudes de sustracción en el área de reserva Forestal de la Amazonia y extenderla al resto de las áreas de reserva forestal nacional, a las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos para la conservación y ecosistemas de importancia ecológica nacional, como la Sabana de Bogotá, mientras no se cumplan los procesos de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de las mismas. Esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, 8º, 58, 63, 78, 79, 80, 209 y concordantes de la Constitución y en el artículo 1, numerales 6,7, 8 y 9 de la Ley 99 de 1993, y normas concordantes.

Sumado a lo anterior, la declaratoria de utilidad pública e interés social de la industria minera (artículo 13 del Código de Minas), ha ocasionado conflictos en varias regiones del país, por cuanto se ha privilegiado dicha actividad sobre los derechos fundamentales de las comunidades aledañas a los proyectos mineros, lo que ha conllevado al desconocimiento de la jerarquía de derechos previstos en el ordenamiento jurídico. Vemos como consecuencia de lo anterior procesos de desplazamiento de comunidades, que se ven obligadas a vender sus propiedades o ser expropiadas, sin que existan planes, programas, proyectos o mecanismos adecuados para evitar o, al menos, minimizar o compensar la pérdida a la que están sometidas.

El que de manera anticipada el Gobierno pueda establecer los impactos que los proyectos mineros tendrán en la comunidad aledaña al mismo, reviste gran importancia para de esta forma ser adoptados de manera previa y conjunta, por el Gobierno e inversor, los mecanismos necesarios para garantizar la adopción de medidas adecuadas dirigidas a prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los impactos que genera la actividad minera en materia ambiental, social, cultural y económica de la región.

Finalmente, el otorgamiento de títulos mineros y la declaratoria de zonas mineras en áreas habitadas por comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, etc), y de áreas estratégicas para la minería en zonas habitadas por esas mismas comunidades, sin realizar el proceso de consulta previa, vulnera sus derechos fundamentales a la consulta, la integridad, la vida, la participación, la

libre autodeterminación, pues son medidas administrativas que las afectan directamente.

(...)

#### ADVERTENCIA

**Por todo lo anterior, la Contraloría General de la República considera pertinente advertir sobre el riesgo que se presenta por la apertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros sin haber evacuado la totalidad de las solicitudes en curso y sin contar con una plataforma tecnológica (Catastro Minero) adecuada y confiable que permita contar con una información óptima y actualizada.**

**Así mismo, advierte sobre el daño que se ocasionaría al patrimonio ecológico del país, los eventuales problemas sociales y el posible incumplimiento de convenios internacionales sobre medio ambiente, por el otorgamiento de títulos mineros, sustracciones de áreas de reserva forestal y otorgamiento de licencias ambientales en las áreas de reserva forestal nacional y áreas protegidas.**

**De igual forma, advierte sobre el manifiesto quebranto de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT, por la no realización de consulta previa para el otorgamiento de títulos mineros, la declaración de zonas mineras en tierras pobladas por comunidades étnicas y en áreas declaradas como estratégicas para la minería.**

**Esta advertencia se realiza sin perjuicio del control posterior a las acciones correctivas que se espera que se adelanten, para la debida gestión y protección."**

#### **4. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, (2013), "MINERÍA EN COLOMBIA. FUNDAMENTOS PARA SUPERAR EL MODELO EXTRACTIVISTA." VOL. I. BOGOTÁ D.C MAYO.**

Se estima que en la actualidad existen más de diecinueve mil (19.000) solicitudes mineras por resolver, que sumados a las otorgadas y a las declaradas áreas estratégicas mineras en el Amazonas<sup>5</sup> (Departamentos de Amazonas, Guarnía, Guaviare, Vaupés, Vichada) y el Pacífico (Departamento de Chocó (Riosucio, Jurado, Carmen del Darién) que, según la Resolución 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, suman una extensión cercana a 22,3 millones de hectáreas, se puede señalar que en el país las áreas con interés minero abarcan cerca de cuarenta (40) millones de hectáreas de las ciento catorce(114) millones de hectáreas que conforman el territorio continental, (pág. 24).

A estos mínimos "avances", se contraponen hechos que llevan a pensar que el Gobierno no alcanzará avances sustantivos en asuntos mineros, que la locomotora seguirá su crecimiento en el marco del extractivismo acelerado, y que los conflictos continuarán agudizándose en los ámbitos ambiental, social, económico y tributario.

5. La ventanilla para la presentación de solicitudes permanece cerrada desde el 2011 y en el entretanto se avanza en la respuesta a las solicitudes represadas. La ANM informó que la ventanilla será reabierto a mediados de 2013, pero lo más responsable es mantenerla cerrada mientras el país recupera el control del sector. (pág. 199).

**Moratoria minera indefinida hasta poner en orden la casa**

**25. Declaración de una moratoria minera indefinida.** La propuesta es mantener cerrada la ventanilla para la presentación de nuevas solicitudes mineras hasta tanto el gobierno nacional y la Sociedad replanteen una nueva visión de los RNNR y los términos de una nueva política minera enmarcada en el Desarrollo Integral, el respeto a la Constitución Nacional, la observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y que sea la base del desarrollo integral. En el corto plazo, la tarea es poner la casa en orden, proceder al control y fiscalización de los 9.439 títulos mineros, y en segundo lugar evaluar y decidir sobre las solicitudes de licencia minera y las licencias ambientales pendientes (que ya cubren cerca de 20 millones de hectáreas en el territorio continental del país), sopesándose debidamente: (i) sus costos/beneficios sociales y económicos, (ii) la jerarquización de derechos: entre los derechos fundamentales, los de comunidades de especial condición constitucional, los derechos de propiedad del suelo, los derechos y expectativas de derecho de explotación del subsuelo, y (iii) las eventuales demandas contra el Estado ante la improvidencia de las autoridades mineras responsables de turno para la aceptación de solicitudes y aprobación indiscriminada de licencias. (pág. 210).

**5. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, (2014), 'DAÑOS ECOLÓGICOS Y SOCIO-ECONÓMICOS Y CONSIDERACIONES SOBRE UN MODELO MINERO ALTERNATIVO' VOL. III. BOGOTÁ D.C. JUNIO.**

Como parte de este proceso de reestructuración formulado por el entonces ministro Rodado, desde el 1 de febrero de 2010 se cerró la ventanilla de recepción de nuevas solicitudes de asignación de concesiones. Cierre que fue levantado el 2 de julio de 2013 por el ministro Rengifo, a pesar de la advertencia sobre los riesgos de esta decisión formulada por la Contralora General de la República el 28 de junio del mismo año y sin que hasta el momento exista información específica sobre los procesos y las decisiones que se tomaron para afrontar estas inconsistencias.

Lo que sí puede observarse es que durante el período de 29 meses de cierre de la ventanilla de recepción de solicitudes de titulación, éstas no se suspendieron totalmente pero sí disminuyeron sustancialmente.<sup>6</sup> De esta forma, en la actualidad hay 8.785 solicitudes radicadas en el Catastro Minero que se encuentran en proceso de estudio, por un total de 13,7 millones de hectáreas. De ellas, 2.028 solicitudes (4,3 millones de hectáreas) aparecen radicadas el 2 de julio de 2013, precisamente el día que se reabrió la ventanilla; así como 1.291 radicadas en fechas posteriores (un millón de hectáreas). De esta forma, según las cifras del Catastro Minero a diciembre de 2013, de las 19 mil solicitudes que anunció el entonces ministro Rodado que entraban en revisión, todavía quedan sin solución definitiva 5.245 de ellas (8,4 millones de hectáreas).

**Por otra parte, desde el momento de haber sido declarada la emergencia, la dinámica de titulación se desacelera. Sin embargo, sigue siendo, en órdenes de magnitud, de proporciones similares a las de la segunda administración Uribe, en contraste con las históricas que se presentaban antes del 2004. De esta forma, durante los tres primeros años de la administración Santos (hasta diciembre de 2013) se han otorgado 2.128 títulos por 1,4 millones de hectáreas, equivalentes a más de la mitad, tanto en número como en área, de las otorgadas durante la denominada "piñata de los títulos mineros" de la administración Uribe. Como resultado, en la actualidad hay 9.072 títulos mineros vigentes en el país, con una cobertura total de 5,3 millones de hectáreas tituladas.**

**Esta situación tiende a acentuarse si se mantiene el criterio de que las solicitudes actualmente en estudio generarían derechos adquiridos, como implícitamente lo reconoce la actual administración minera. Esto se pone en evidencia en la Resolución 0045 emitida por la Agencia Nacional de Minería el 20 de junio de 2012 y mediante la cual se declaran y delimitan áreas estratégicas mineras en los departamentos de Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare, Amazonas y Chocó. Estas áreas quedaron por fuera de la aplicación del principio rector de la política general minera del país de "primero en el tiempo, primero en el derecho", reservándose para ser asignadas a través de un proceso de selección objetiva, (pág. 327).**

**6. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, (2014), "MINERÍA EN COLOMBIA. CONTROL PÚBLICO, MEMORIA Y JUSTICIA SOCIO-ECOLÓGICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y POSCONFLICTO." VOL. IV. BOGOTÁ D.C. JULIO.**

*Los impactos sobre animales, vegetales y sobre la salud humana no han sido estudiados de manera sistemática y completa en Colombia, y por lo tanto no se ha avanzado en estándares y normas, pero recientemente Olivero et. al. (op. cit) en su capítulo en el volumen 2 de esta serie Minería en Colombia han indicado la existencia de genotoxicidad en mamíferos (incluidos seres humanos) y clorosis, necrosis e inhibición del crecimiento en vegetales con base en estudios llevados a cabo en el Cesar.*

*Estos indicios requieren ser tenidos en cuenta para mejorar la base de conocimiento para la toma de decisiones, establecer eventuales moratorias parciales y ajustar, con base en estudios rigurosos, la normativa y la política en lo relacionado con la minería en el Cesar. (pág. 73)." (fls. 764 a 771 cdno. ppal. – mayúsculas fijas del texto original – negrillas de la Sala).*

17) Dentro del proceso de la referencia los señores Julio Carrizosa Umaña, Héctor Julio Fierro Morales el día 13 febrero de 2015 y, María Claudia García Dávila el día 18 de marzo de ese mismo año, rindieron testimonios los cuales consistieron, en síntesis, en lo siguiente:

a) En primer lugar, el señor Julio Carrizosa Umaña de profesión ingeniero civil y magíster en economía y administración pública manifestó que no le consta de manera directa y personal sobre la vulneración y/o amenaza de los derechos e intereses colectivos de que trata la presente demanda, que solo tiene conocimiento de aquellos hechos a través de lo que le manifestaron los integrantes de la parte actora y que su declaración la rindió con base en 50 años de experiencia profesional con la que cuenta entre la relación de la minería y los ecosistemas, asimismo indicó que en el país no hay suficientes especialistas para que el Estado ejerza un verdadero control minero y por lo tanto la ventanilla de recepción de títulos mineros debió mantenerse cerrada hasta que se logró un mejor manejo de las licencias ambientales.

Por otra parte, indicó que existen unos parámetros para el desarrollo de una actividad minera responsable pero que el país no está preparado económica, social y políticamente para ello como consecuencia del conflicto interno armado que afronta y que es necesario desarrollar más procedimientos con fundamento en el artículo 80 de la Constitución Política con la finalidad de que no se pierda el capital natural y el patrimonio ecológico.

Frente a la pregunta de que si con el simple hecho de haberse dado la reapertura de la ventanilla para la recepción de títulos mineros se vulneran y/o amenazan los derechos colectivos al ambiente, a la moralidad administrativa, a la salud pública, etc. realizada por la coadyuvante del Ministerio de Minas y Energía manifestó que al abrir nuevamente este proceso se ejerció presión sobre el Estado la cual no es bienvenida ni manejada adecuadamente y puede significar un riesgo grande por cuanto aquel puede otorgar licencias mineras en sitios donde se pueda alterar el ecosistema, por lo tanto se debe realizar una pausa que le permita al país prepararse técnica y científicamente para manejar realmente las operaciones mineras y controlarlas.

b) En segundo término, el señor Héctor Julio Fierro Morales, geólogo de la Universidad Nacional de Colombia, contar con una maestría en geotecnia, asimismo indicó que es de su conocimiento que el Gobierno Nacional tomó la decisión de suspender la recepción de solicitudes de títulos mineros como consecuencia de que no había coordinación entre las distintas entidades del Estado y en aras de buscar un fortalecimiento institucional el cual se dio con la



12027

creación de la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales procedió a reabrir la ventanilla de recepción de solicitudes de títulos mineros, además aclarando que la moratoria no es un llamado a la prevención sino a la necesidad de poner en orden las cosas referente al tema minero.

Adicionalmente indicó que tiene certeza de que sobre un área protegida en el departamento de Antioquia se elevó una solicitud de concesión de título minero con lo cual se afectarían dos bocatomas de un acueducto como consecuencia de que no se cuenta con suficiente información técnica que permita proteger dichas áreas en los acueductos y, a pesar de que se han realizado esfuerzos para lograr una delimitación a escala la información no está completa frente a los páramos y respecto a manantiales y zonas de recargas acuíferas la información es nula.

El referido testigo citó diferentes casos en los que la actividad minera afectó de manera negativa el ecosistema y las comunidades aledañas, eventos que acontecieron antes de la reapertura de la ventanilla minera y manifestó que el licenciamiento ambiental de conformidad con lo considerado por la Corte Constitucional no está dando cuenta de los verdaderos impactos ambientales que se están ocasionado con la actividad minera, como lo demuestra el caso del departamento de Cesar.

Frente a la pregunta elevada por la parte actora en el sentido de que si conoce algún caso donde se haya otorgado licencia ambiental después de la reapertura de la ventanilla minera contestó que conoce del contrato JB4-1661 que afecta el páramo de Chili – Barragán, y con ello se está violando el principio de precaución por los daños que se puedan ocasionar a dicho ecosistema pues el páramo es un ecosistema frágil y con el simple hecho de realizarse una remoción del suelo se causa un deterioro ambiental.

Respecto de las zonas temporales de exclusión de minería que fueron declaradas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expuso que tiene un conocimiento precario sobre el tema pero, que sabe que se han concedido títulos mineros en dichas zonas como en el caso del contrato de

concesión minera HJD2-121772 el cual tiene una superposición parcial sobre el área objeto de protección temporal.

Puso de presente que de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido de que las zonas de exclusión de la minería no son únicamente las actuales sino que también se pueden declarar otras zonas con posterioridad con lo cual provoca incertidumbre.

En relación con la pregunta realizada por el magistrado ponente del proceso de la referencia sobre la fuente de la información sobre los contratos mineros por él aludidos en su declaración expresó que la información la obtuvo del despacho del senador Iván Cepeda.

Además indicó que ningún acuífero en el país está delimitado en una escala a más de 1:25.000 y que por lo tanto se pueden afectar de manera irreversible en el entendido que no se puede definir de manera precisa, y expuso que en el caso del río Ranchería se ha determinado que los acuíferos han sido removidos y no hay estudios sobre los acuíferos: excepto en las regiones de Sucre, Cesar y de la sabana de Bogotá.

c) Finalmente la señora María Claudia García Dávila en calidad de Directora De Bosques, Servicios Ecosistémicos y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo y Sostenible y de profesión economista, con maestría en economía ambiental y de los recursos naturales, en la declaración rendida expuso que en razón de su vinculación al citado ministerio tuvo conocimiento que el 2 de julio de 2013 se iba a realizar la reapertura de la ventanilla para la solicitud de títulos mineros después de una suspensión de 2 años e indicó no conocer las razones técnicas o jurídicas por las que se suspendió y reabrió dicha ventanilla; por otra parte, en atención a la pregunta formulada por el magistrado conductor del proceso si conoce el estado sobre del inventario de delimitación idónea y adecuada de fuentes acuíferas, acueductos y minas en el país precisó que se cuenta con una cartografía de redes superficiales de resolución media pero que no hay una cartografía detallada; con relación a los aguas subterráneas indicó que hay un conocimiento precario que ha sido reconocido por diferentes estudios y, respecto de los acueductos y minas afirmó no tener conocimiento por no tener los registros aclarando que el nivel

de conocimiento para caracterizar los recursos naturales, los ecosistemas, sus interrelaciones con la actividad mineras siempre hay la posibilidad de mejorar los niveles a escalas como quiera que se inició con escala de 1:100.000, y que hoy en día la norma prevé a 1:25.000, aclarando que aunque todo el territorio nacional este mapeado es complicado aún tener la información precisa para la tomar de decisiones en cada caso en particular por ello se solicita la información particular en cada uno de ellos con la cual la toman las decisiones.

Sobre el interrogante de que si las autoridades relacionadas con el sector de protección y reserva de recursos naturales cuentan con los instrumentos adecuados de delimitación de zonas de protección ambiental manifestó que tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades regionales deben cumplir con unos requisitos legales y criterios técnicos, los cuales hacen que como autoridades puedan tomar la decisión con algún tipo de figura de protección o delimitación de recursos naturales sin perder de vista que la facultad de declarar dichas zonas por parte de las autoridades es permanente, lo cual permite que en cualquier momento de conformidad con el avance del nivel de conocimiento se declaren zonas de especial manejo o protección y se cuenta con instrumentos cartográficos que deben ser mejorados pues, están en una escala de 1:100.000, situación que de manera permanente se está mejorando.

Adicionalmente señaló que con la reapertura de la ventanilla minera no se está vulnerando ningún derecho colectivo en el entendido que con dicha medida lo que se permite es la recepción de solicitudes de títulos mineros y esto no conlleva a un daño ambiental pues, se requieren el cumplimiento de requisitos adicionales como la obtención del título minero y las autorizaciones ambientales y aclarando que no tiene conocimiento que los títulos mineros que se concedieron después de la reapertura de la ventanilla minera hayan vulnerado y/o violado derechos colectivos.

Por otra parte, refirió que el Gobierno Nacional el 26 de junio de 2013 expidió el Decreto 1374 de 2013 en el que estableció una reserva temporal con aplicación del principio de precaución en las zonas donde se avanzaba en procesos de declaratoria de áreas protegidas o en las zonas donde la ley así lo determinara con la finalidad de dar un tiempo a la administración para realizar dicha

declaratoria, aclarando que lo que se hace con dichas zonas es que no se otorguen nuevos títulos mineros, es decir, que se respetan los títulos mineros que fueron concedidos con anterioridad a la declaratoria del área como protegida.

Indicó que en cumplimiento de la ley de humedales Ramsar se delimitaron los humedales de importancia internacional y en la actualidad se avanza en la declaratoria de uno de ellos como también se están ampliando otros 2 dado que la ley prohíbe actividad minera en ellos, y agregó que durante los 2 últimos años contados desde junio de 2013 se han declarado diferentes áreas como zona de reserva por parte de las corporaciones autónomas regionales, destacándose que un parque nacional o regional tarda un promedio de 4 años contando estudios técnicos pero que cuando hay comunidades étnicas el promedio es de 6 años en razón de la consulta previa que debe realizarse.

En respuesta a la pregunta realizada por el magistrado conductor del proceso respecto del equipamiento humano y tecnológico con que cuentan el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Tecnológico y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales para supervisar, vigilar y preservar las zonas de reserva, los parques naturales y fuentes acuíferas en razón del ejercicio de la minería puso de presente que la citada cartera ministerial cuenta con cinco direcciones técnicas que son quienes marcan la política general respecto de las áreas protegidas aclarando que quienes ejecutan la normatividad, supervisan y cuidan las áreas protegidas son las 34 corporaciones autónomas regionales, adicionalmente comentó que Parques Naturales de Colombia es quien administran 59 áreas protegidas como autoridad ambiental en esos territorios.

Por otra parte, ante el interrogante del Ministerio de Minas y Energía de si conoce las razones por las cuales se dio la moratoria en la recepción de solicitudes de títulos mineros expuso que las conoce, indicando también que conoce como está montada y opera tecnológicamente la plataforma minera pero que no tiene conocimiento sobre la manera en cómo se maneja la información de los títulos mineros ni si está organizada de manera adecuada.

Precisó igualmente que las autoridades ambientales nunca van a terminar de declarar áreas protegidas o de especial manejo dado el dinamismo de los

1289

recursos naturales y la biodiversidad, es decir la que la facultad de una autoridad ambiental para declarar un área protegida no es limitada pues lo puede realizar cuando se dan las condiciones; sobre el estado de avance de la delimitación, zonificación y ordenación de los ecosistemas como los páramos expuso que por acto administrativo se ha delimitado hasta una escala de 1:25.000 98.0000 hectáreas de las 2.900.0000 que se estiman que pueden contener dichos ecosistemas pero, que se ha hecho un esfuerzo titánico por parte de las entidades durante los últimos 4 años para cumplir con el mandato contenido en la Ley 1450 de 2011 como quiera que la delimitación de un ecosistema es algo muy complicado por la mezcla de condiciones que deben tenerse en cuenta (suelo – fauna) y los recursos financieros que se requieren, precisando que de los 21 ecosistemas de páramo 12 ya tienen avance en estudios pero ninguno está aún listo, es decir que es un proceso que aún se encuentra en desarrollo.

Respecto del avance en la delimitación, zonificación y ordenación de los ecosistemas de humedales manifestó que este proceso se encuentra mucho más atrasado que el de páramos por motivo de la dificultad técnica que se tiene para establecer cuáles cuerpos de aguas se consideran humedales pero que se van a establecer dos ventanas para la delimitación de humedales a escala 1:25.000 que no han iniciado porque no se ha terminado de recoger la información técnica y necesaria que se requiere.

Adicionalmente aclaró que el Conpes 3680 de 2010 es la ruta para los próximos 6 años en la declaración de áreas protegidas, es decir que en aquel se encuentra previsto cuál es la meta que se debe lograr en áreas protegidas, labor que se encuentra aún en proceso.

En relación con las zonas de reserva forestal manifestó que el estado de avance es de 500.000 hectáreas declaradas en los años 40 pero que el ministerio ha hecho un esfuerzo para la precisar sus límites geográficos y que en ese momento se llevan 2 reservas de las 53, destacando que se ha avanzado en los planes de manejo de esas reservas protectoras; acerca de las zonas de reserva forestal de que trata la Ley 2 de 1959 indicó que no se consideran áreas protegidas del sistema nacional, de áreas protegidas sino estratégicas de conservación que cubren alrededor de 50 millones de

hectáreas del territorio nacional aclarando que se ha avanzado en la cartográfica de escala 1:500.000 a 1:100.000 como también en la zonificación y ordenamiento, trabajo el que ya se culminó.

Además anotó que sin que se haya finalizado la delimitación y zonificación de las zonas de que trata el Decreto 1374 de 2013 y las resoluciones que lo desarrollan es posible que se puedan tramitar y conceder títulos sobre zonas que están aún sin delimitar y posteriormente sean declaradas zonas de conservación advirtiéndole que no tiene conocimiento si se han otorgado nuevos títulos en zonas de páramo pues, dicha información y la obligación de verificar si han sido otorgados sobre dichas zonas es de la autoridad minera; en igual sentido contestó que es posible otorgarse títulos mineros en las zonas de humedales y zonas de reserva forestal ante la ausencia de delimitación.

Sobre la reducción de cifras de las hectáreas protegidas entre los años 2013 a 2014 expuso que el propósito del Decreto 1374 de 2013 no es excluir zonas de la minería sino establecer unas zonas de reserva temporal mientras se avanza en los procesos de declaratoria y la disminución de hectáreas corresponde a los siguientes aspectos: i) aquellos procesos que ya se han culminado por lo tanto no tiene sentido mantener una reserva temporal, ii) los polígonos de precisión cartográfica pues esto reduce el número de hectáreas y, iii) la precisión cartográfica de 1:500.000 a 1:100.000 con lo que también se obtiene una reducción de hectáreas.

Por otra parte aclaró que el hecho de que una zona no esté dentro de la reserva temporal no quiere decir que no se puede posteriormente declarar como área protegida pues, no es requisito para ello como quiera la autoridad ambiental lo puede realizar cuando se reúnen los requisitos.

Finalmente precisó que dentro de las reservas temporales existen títulos mineros preexistentes pero que no tiene conocimiento el estado en que se encuentran como quiera que dicha información es de conocimiento de la autoridad minera.

Las pruebas que acreditan los hechos anteriormente descritos no fueron tachadas ni tampoco desvirtuadas por lo cual gozan de credibilidad.

1290

En este orden para la Sala es menester determinar si los derechos colectivos invocados en la demanda han sido amenazados o vulnerados:

### 1. Goce de un ambiente sano

1) En primer lugar, en relación con el derecho colectivo relativo al goce de un ambiente sano se tiene que a partir de la Constitución de 1991 se elevó a canon constitucional en los siguientes términos:

***“Artículo 79.- Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.***

***Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”*** (resalta la Sala).

De lo anterior se desprende que el derecho al goce a un ambiente sano es un derecho perteneciente a todos los miembros que integran la comunidad y que el Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias con el fin de garantizar su efectiva protección en especial en aquellas áreas que tienen importancia ecológica.

2) Por su parte, la Corte Constitucional<sup>1</sup> con relación al ambiente ha precisado lo siguiente:

***“El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, como ya lo ha señalado esta corporación, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las***

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2001, MP Dr. Jaime Araujo Rentería.

*generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”<sup>2</sup>(Artículo 366 C.P.) (negritas adicionales).*

Así las cosas, el derecho al goce de un ambiente sano implica para el Estado y la totalidad de las entidades u organismos que lo conforman no solo un deber de vigilancia y abstinencia sino que, al propio tiempo, supone la necesidad de la adopción de medidas de índole positiva que permitan evitar o resarcir en el corto plazo todo tipo de daños ecológicos que se presenten en el marco ambiental.

3) La parte actora considera vulnerado este derecho colectivo con fundamento en que con la reapertura de la ventanilla minera para la recepción de solicitudes de títulos mineros, para para ese preciso instante, respecto de los páramos no se cumplió con la obligación de delimitarlos cartográficamente a escala 1:25.000 de conformidad con lo previsto en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 como tampoco ninguna reserva forestal ha culminado el proceso de zonificación y ordenamiento incumpléndose de esta manera el deber del Estado de protegerlos, afectando de esta manera el patrimonio público de la Nación como quiera que existe la posibilidad de que se afecten dichos territorios con la adjudicación de títulos de concesión minera.

Adicionalmente consideró que las entidades responsables no actuaron de conformidad con el principio de precaución en materia ambiental por el hecho de omitir prorrogar el cierre de la ventanilla minera hasta tanto se contara con una delimitación definitiva de los páramos, parques naturales y se incluyeran todas las áreas de protección constitucional en el sistema de áreas protegidas.

4) Al respecto el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”* sobre la protección de los ecosistemas de páramos y humedales previó lo siguiente:

***“ARTÍCULO 202. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien***

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. sentencia T-254 de 1993, MP Dr. Antonio Barrera Carbonell.



**haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.**

**Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.**

**PARÁGRAFO 1º. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.**

**PARÁGRAFO 2º. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades." (se destaca).**

La normatividad transcrita impone una serie de obligaciones a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales, las corporaciones de desarrollo sostenible y al Gobierno Nacional con la finalidad de brindar protección y conservación a los ecosistemas de humedales y páramos, obligaciones entre las cuales se encontraban las de realizar la delimitación a escala 1:25.000, efectuar procesos de zonificación, ordenación y determinación del régimen de uso para los citados ecosistemas o la prohibición o restricción de ciertas actividades en sus territorios pero, la Sala advierte que la anterior disposición normativa fue derogada en virtud de lo previsto en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, es decir que actualmente las obligaciones que contenía no son exigibles a las autoridades públicas allí descritas.

5) Sin embargo con la expedición de la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”” respecto de las medidas que se deben adoptar para la protección de humedales y páramos se dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 172. PROTECCIÓN DE HUMEDALES.** Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un programa de monitoreo de los ecosistemas que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este plan, concurrirán los institutos de investigación adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales. Igualmente la implementación de las acciones estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales.

**PARÁGRAFO.** En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR no se podrán adelantar las actividades agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales.

**El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará la cartografía correspondiente en un plazo no mayor de dos años a partir de la promulgación de la presente ley.**

**ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS.** En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

<Inciso **CONDICIONALMENTE** exigible> **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible.** En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.” (negritas adicionales).

1292

De lo transcrito se desprende que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la finalidad de proteger y preservar los ecosistemas de humedales y páramos tiene el deber legal de determinar la cartografía correspondiente y delimitar dichas áreas pero, a diferencia de lo disponía el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 en el caso de la cartografía que se debe utilizar para la delimitación de los páramos debe ser a escala 1:100.000 y 1:25.000 cuando esta última esté disponible, es decir que la obligación actual por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es tener una delimitación de páramos con base en una cartografía a escala 1:100.000.

6) En concordancia con lo anterior para la protección de los páramos en Colombia la Ley 1930 de 2018 *"por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia"* regula igualmente una serie de medidas consistentes en lo siguiente:

a) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe realizar la delimitación de los ecosistemas de páramo teniendo sobre la base de la cartografía generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible para ese momento, con la advertencia de que los ecosistemas que ya estuvieran delimitados conservarán la misma delimitación, norma cuyo texto es el siguiente:

**"ARTÍCULO 4º. DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

**PARÁGRAFO 1.** *En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo.*

**PARÁGRAFO 2.** *Los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación. En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el*

marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.” (negritas adicionales).

b) Adicionalmente prevé que con la finalidad de conservar y proteger los ecosistemas de páramo deben estar prohibidas el desarrollo de ciertas actividades, entre las que se encuentran las de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, prohibiciones que se encuentran consagradas con los siguientes contenido y alcance:

**“ARTÍCULO 5º. PROHIBICIONES. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:**

**1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera.** Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

**2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.**

3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.

4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.

5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.

6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.

7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.

8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicos está prohibido.

9. Se prohíben las quemas.

10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.

11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.

12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.

13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

**PARÁGRAFO 1. Tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.**

**PARÁGRAFO 2.** Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

**PARÁGRAFO 3.** El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

*Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.*

**PARÁGRAFO 4.** Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

**PARÁGRAFO 5.** Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola." (se resalta).

De lo expuesto se desprende que para el momento en que fue interpuesta la demanda de la referencia, esto es el 23 de octubre de 2013, en virtud de lo previsto en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 la delimitación de los páramos debía realizarse con base en una cartografía a escala 1:25.000 pero, dicha norma fue posteriormente derogada y al estar vigente actualmente los artículos 172 de la Ley 1753 de 2015 y 4 de la Ley 1930 de 2018 dicha

1293

delimitación debe efectuarse con una cartografía a escala 1:100.000 o 1:25.000 en el evento que está última se encuentre disponible.

7) En ese contexto se tiene que de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, las cuales fueron descritas en el acápite pertinente de esta misma providencia, se advierte que el cierre de la ventanilla para la recepción de títulos mineros de conformidad con lo previsto en la Resolución no. 180099 de 1 de febrero de 2011 expedida por el Ministerio de Minas y Energía obedeció a la necesidad de realizar una actualización de los contratos mineros e implementar ajustes a la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano, ajustes entre los que se incluían las zonas de exclusión, es decir que parte de los motivos que fundamentaron dicho cierre obedeció a la necesidad de contar con información actualizada sobre las zonas de exclusión de actividad minera.

8) Está igualmente probado que mediante Resoluciones números 181233 de 29 de julio de 2011, 180128 de 2 de febrero de 2012, 180505 de 2 de abril de 2012 proferidas por el Ministerio de Minas y Energía se prorrogó por determinados periodos el cierre de la ventanilla minera con la finalidad de continuar con el plan de descongestión de solicitudes mineras y con observancia de una precisa solicitud realizada por el Banco Mundial pero, ya mediante Resolución no. 0006 de 2 de mayo de 2012 la Agencia Nacional de Minería suspendió la recepción de propuestas de contratos de concesión minera por tres (3) meses más con la finalidad de que se culminara el proceso de declaratoria de zonas de seguridad nacional en el oriente del país y así evitar que se presentaran nuevas propuestas de concesión sobre dichas áreas, situación que le permite concluir a la Sala que hasta ese momento las autoridades mineras en el país tenían en cuenta para la toma de sus decisiones respecto del cierre de la ventanilla de recepción de títulos mineros la necesidad de que se culminara con el proceso de declaratoria de las zonas de exclusión minera.

9) Posteriormente la Agencia Nacional de Minería mediante Resoluciones números 304 y 424 de 2012 determinó que la fecha de inicio de recepción de solicitudes de propuestas de contratos de concesión minera sería el 2 de julio de 2013 -fecha de reapertura de la ventanilla- pero el 17 de junio de 2013, es

1294

decir antes de la reapertura de la ventanilla minera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Decreto 1374 ordenó que dentro del mes siguiente a la expedición del citado decreto con base en los estudios disponibles se deberían definir mediante acto administrativo las áreas de reserva temporal de recursos naturales las cuales podrían terminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, siendo de esta manera proferida la Resolución no. 0705 de 28 de junio de 2013 donde se establecieron dichas áreas temporales, es decir que las zonas temporales de reserva de recursos naturales entraron a regir antes de que se diera la reapertura de la ventanilla para la recepción de nuevas solicitudes de títulos mineros, aplicándose de esta manera el principio de precaución en materia ambiental ya que con la citada declaratoria las zonas afectadas quedaron excluidas de nuevas solicitudes de concesión y/o autorizaciones mineras por el término de un año prorrogable por otro año mientras se surten los procesos de delimitación y declaración definitivos, información que se ordenó incorporar en el Catastro Minero de acuerdo con el contenido de los artículos 2 y 3 de la Resolución no. 0705 de 28 de junio de 2013 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, situación que fue puesta en conocimiento en iguales términos a la Contraloría General de la República mediante oficio no. 2013ER0066065 de 2 de julio de 2013 por parte de los ministros de las carteras del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Viceministro de Energía y el presidente de la Agencia Nacional de Minería ante el llamado preventivo realizado.

10) Asimismo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en Resolución número 761 de 2013 adoptó la cartografía oficial de las áreas de que trata la Resolución no. 0705 de 2013 reiterando que los bienes afectados por la reserva temporal quedarán excluidos únicamente del otorgamiento de nuevas concesiones mineras, es decir que respeta los derechos adquiridos de los títulos mineros que fueron otorgados con anterioridad pero, la Sala advierte que dichos derechos no son absolutos como lo ha reconocido la Corte Constitucional en el siguiente sentido:

*"59. Una vez más resulta apropiado culminar la exposición de esta tensión señalando con una precisión hermenéutica. En la sentencia C-983 de 2010 la Corte explicó la existencia de una regla constitucional de prevalencia del ambiente sobre la iniciativa privada, prima facie, en los siguientes términos:*

***“Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1º. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que es ‘una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica’ (art. 58, inciso 2º). Además, señala la Constitución, que el Estado debe ‘prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados’ (art. 80). Así mismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de ‘proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano’ (art. 95, ordinal 8)”<sup>3</sup> (se destaca).***

11) La Contraloría Delegada para Medio Ambiente en informe rendido bajo gravedad de juramento sobre los hechos de la demanda (fls. 764 a 771 cdno. ppal.) indicó en relación con los procesos de zonificación, ordenamiento y determinación de las zonas de protección estratégicas para la conservación de los ecosistemas de importancia ecológica que hasta que dicho proceso se culminara definitivamente la ventanilla minera para la recepción de títulos debería haber permanecido cerrada, argumento que comparte la Sala al ordenarse la reapertura de la ventanilla para la recepción de solicitudes de títulos mineros sin que se hubieran finalizado los respectivos procesos de delimitación y zonificación de las áreas de protección especial que quedarán excluidas de la minería a una escala 1:25.000 se pone en peligro el ambiente dada la posibilidad de que se otorguen títulos de concesión minera dentro de aquellas por la falta de una debida delimitación y zonificación ocasionado con ello también un daño a los recursos naturales como quiera que la información contenida en la plataforma denominada Catastro Minero no se encuentra actualizada bajo esos precisos parámetros, situación que de manera similar es reconocida por la Facultad de Ciencias Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de Cartagena en el entendido que con la medida de reapertura se constituyó una acción irresponsable por parte del Estado dada la ausencia de un control mínimo que garantice la protección del ambiente.

12) Con lo anterior la Sala no está desconociendo que el aprovechamiento económico de los recursos naturales tiene una función social dado que ello

<sup>3</sup> Ver sentencia C-389 de 27 de julio de 2016 proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, MP María Victoria Calle Correa.



125

permite garantizar el avance del bienestar general de la comunidad pero, como la definido la Corte Constitucional el ambiente constituye un interés superior que cuenta con especial protección de la Constitución Política y para ello se encuentran consagrados una serie de principios, derechos y deberes enfocados a su protección y a garantizar un modelo de desarrollo sostenible, aclarando que la misma Carta Política preceptúa que el derecho a un ambiente no es absoluto toda vez que aquella no adopta un modelo puramente conservador respecto a este, sino también obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento económico de los recursos naturales, criterio que fue establecido en los siguientes términos:

***"La Constitución Ecológica y su relación con el concepto de desarrollo sostenible"***

*129. La Carta Política de 1991 reconoce que el ambiente sano constituye un interés superior. Así, por medio de múltiples disposiciones, el constituyente primario incluyó un bloque de normas que configuran lo que se ha denominado como "Constitución ecológica" o "Constitución verde", en las que se consagran una serie de principios, derechos y deberes enfocados hacia la protección del ambiente y dirigidos a garantizar un modelo de desarrollo sostenible<sup>98]</sup> En esa medida, por una parte el ambiente sano se erige como un derecho de todo ciudadano y, por otra, se impone como un deber del Estado.*

*Ahora bien, el constituyente consideró necesario consagrar que el ambiente sano es un bien jurídico protegido por la Carta Política, el cual requiere del cumplimiento por parte del Estado de los deberes antes señalados. Por ello, los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución giran, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible.*

*El concepto de desarrollo sostenible ha sido uno de los pilares fundamentales de los distintos tratados y conferencias internacionales sobre el ambiente desde 1987 en adelante. En ese año, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presentó una primera aproximación sobre este concepto, según el cual el desarrollo sostenible es "aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades."<sup>99]</sup> En esa medida, el concepto de desarrollo sostenible gira en torno al equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales, perspectiva de desarrollo que fue recogida en el artículo 80 de nuestra Constitución.*

*130. En concordancia con lo anterior, el concepto de desarrollo sostenible ha sido objeto de pronunciamientos por parte de esta Corporación. La Corte ha dicho lo siguiente sobre este concepto:*

***“La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.”<sup>4[100]</sup>***

***No obstante lo anterior, el derecho al ambiente sano no es absoluto, ni es de aplicación irrestricta, toda vez que la Carta Política no adopta un modelo puramente conservacionista respecto del medio ambiente. De lo anterior se deduce que existe una tensión entre la protección del ambiente y el desarrollo económico, ya que se trata de bienes jurídicos igualmente protegidos por la Constitución Política, cuyo contenido no es absoluto. Consciente de dicha tensión, al adoptarse el concepto de desarrollo sostenible, lo que el constituyente pretendía era que se armonizaran o conciliaran el derecho al ambiente sano con el derecho a la libertad económica.***

*En esa medida, la Carta Política consagra la libertad económica como un derecho susceptible de ser limitado en aquellas situaciones en que pueda verse comprometido con fines constitucionalmente valiosos, dentro de los cuales se destaca el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico. Lo anterior supone, entonces, que el mencionado equilibrio entre ambos bienes jurídicos debe ser conciliado en cada caso particular, con el fin de evitar que en abstracto uno prevalezca sobre el otro.”<sup>4</sup> (mayúsculas sostenidas y rejillas del texto original).*

Lo expuesto conlleva a precisar que dado el modelo un modelo de desarrollo sostenible que prevé la Constitución, en el caso del manejo y aprovechamiento económico de los recursos naturales debe existir por parte de las distintas entidades y/o autoridades públicas una debida planificación que concilie el derecho al ambiente con el derecho a la libertad económica.

12) Si bien la Universidad de Externado de Colombia en cumplimiento del requerimiento efectuado por este tribunal indicó que la solicitud de una concesión minera es el paso administrativo inicial para otorgarse un título pues, con la sola presentación de esta no se obtiene dado que se requiere agotar el

---

<sup>4</sup> Ver sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

1296

correspondiente trámite administrativo y se hacía necesaria la reapertura de la ventanilla minera con la finalidad de regularizar y legitimar el desarrollo de las actividades de exploración y explotación minera, también advirtió que existe una enorme responsabilidad por parte del Estado en gestionar adecuadamente los títulos mineros de manera que se puedan minimizar los efectos negativos que tienen sobre el ambiente, prevaleciendo de esta manera el interés de protección ambiental sobre el interés de los particulares, reconociendo de esta manera la necesidad y responsabilidad que debe haber en la planificación del manejo y aprovechamiento económico de los recursos naturales por parte del Estado.

13) Por otra parte el señor, Julio Carrizosa Umaña quien es ingeniero civil y magister en economía y administración pública indicó que no le consta de manera directa y personal sobre la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos de que trata la presente demanda y que solo tiene conocimiento de aquellos a través de la manifestación realizada por la parte actora pero que su testimonio lo rindió con base en su experiencia profesional que es de 50 años, es decir que el testimonio rendido por esta persona no puede ser tenido en cuenta en el presente asunto como quiera que expuso hechos y conclusiones de carácter general y no precisos y concretos sobre el objeto del presente litigio.

14) A su turno, el señor Héctor Julio Fierro Morales manifestó ser de profesión geólogo de la Universidad Nacional de Colombia y contar con maestría en geotecnia indicando que es de su conocimiento que el Gobierno Nacional tomó la decisión de suspender la recepción de solicitudes de títulos mineros como consecuencia de que no había coordinación entre las distintas entidades del Estado y en aras de buscar un fortalecimiento institucional, el cual se dio con la creación de la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y como consecuencia de ello procedió ordenar la reapertura de la ventanilla de recepción de solicitudes de títulos mineros, aclarando que la moratoria no es un llamado a la prevención si no a la necesidad de poner en orden las cosas referente al tema minero, es decir que la referida persona reconoció que el cierre de la ventanilla minera obedeció a la necesidad de actualizar la información relativa actividad minera, tal como quedó previsto en la Resolución no. 180099 de 1 de febrero de 2011 expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

El referido testigo en la declaración manifestó conocer de diferentes contratos y casos en los que se han otorgado títulos mineros en zonas reservadas después de la reapertura de la ventanilla minera pero, ante el cuestionamiento del magistrado conductor del proceso en el sentido precisar la fuente de la información sobre los contratos mineros manifestó que la información la obtuvo del despacho del senador Iván Cepeda, es decir que la información se la suministró la misma parte actora, razón por la cual dichas manifestaciones no pueden ser tenidas en cuenta en el presente asunto sumado al hecho que no existen dentro del proceso otro medio de prueba que permita corroborar tal aseveración y lo cual también afecta de manera sustancial y material la objetividad e imparcialidad del referido testigo.

15) Del testimonio la señora María Claudia García Dávila en calidad de Directora de Bosques, Servicios Ecosistémicos y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo y Sostenible y de profesión economista con maestría en economía ambiental y de los recursos naturales, tiene que manifestó no conocer las razones técnicas o jurídicas que llevaron a realizar el cierre y reapertura de la ventanilla minera, asimismo indicó que para ese preciso momento se contaba con una con una cartografía detallada de las redes superficiales en una resolución media y un conocimiento precario respecto de las aguas subterráneas y respecto de los acueductos y minas expuso no tener conocimiento alguno.

Respecto de las autoridades que están relacionadas con el sector de protección y reserva de recursos naturales y si cuentan o no con los instrumentos adecuados de delimitación de zonas de protección ambiental manifestó que tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades regionales deben cumplir con unos requisitos legales y criterios técnicos, los cuales hacen que como autoridades puedan tomar la decisión con algún tipo de figura de protección o delimitación de recursos naturales sin perder de vista que la facultad de declarar dichas zonas por parte de las autoridades es permanente, lo cual permite que en cualquier momento de conformidad con el avance del nivel de conocimiento se declaren zonas de especial manejo o protección y se cuenta con instrumentos cartográficos que deben ser mejorados pues estos se encuentran en una escala 1:100.000.

1299

La anterior situación también se predica en los ecosistemas de páramos como quiera que la referida directora expuso que por acto administrativo se han delimitado a escala 1:25.000 cerca de 98.000 hectáreas de las 2.900.000 que se estiman que existen pero que se ha realizado un gran esfuerzo para cumplir con el mandato contenido en la Ley 1450 de 2011 precisando igualmente que de los 21 ecosistemas de páramo 12 ya contaban con un avance en estudios, es decir que ninguno de esos procesos ha finalizado

En cuanto al sistema de humedales advirtió que el proceso de delimitación a escala 1:25.000 no ha iniciado como quiera que no se ha terminado de recolectar la información técnica que se requiere y aclaró que en relación con las zonas de reserva forestal de que trata la Ley 2 de 1959 se avanzó de cartografía a escala 1:500.000 a 1:100.000.

16) En este contexto para la Sala es claro que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha adelantado unos trámites y gestiones con la finalidad de avanzar en la precisión cartográfica del país y ha realizado la delimitación de los ecosistemas de páramos, humedales y aguas subterráneas, y como lo manifestó en su declaración la referida directora de Bosques, Servicios Ecosistémicos y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo y Sostenible con la advertencia que la declaratoria y establecimiento de zonas de protección especial de recursos naturales no es asunto de carácter estático sino que, se realiza de manera permanente de conformidad con las necesidades y prioridades que se van identificando en materia ambiental, asimismo es importante precisar que los instrumentos cartográficos disponibles para ese momento, esto es el 2 de julio de 2013, se encontraban en una escala de 1:100.000 de lo que se concluye que a pesar que el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, normatividad vigente para la época en que fue interpuesto el medio de control de la referencia, no se estaba cumpliendo con la obligación de contar con una cartografía a una escala de 1:25.000 en el entendido que dichos procesos se encontraban sin culminar, es decir se encontraban las delimitaciones en una escala de 1:100.000.

17) El artículo 2 de la Ley 472 de 1998 preceptúa que el medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o

agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible razón por la cual la Sala en el presente caso en orden de procurar la preservación oportuna y eficaz del derecho colectivo relativo al goce a un ambiente sano estima necesario y conducente aplicar el *principio de precaución*.

Al respecto sobre el contenido y alcance del principio de precaución el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado lo siguiente:

**“23.19 La precaución es una acepción que viene del latín *precautio* y se compone del *prae* (antes) y la *cautio* (guarda, prudencia). En su definición, se invoca que el “verbo *precauere* implica aplicar el *prae* al futuro –lo que está por venir-, tratándose de un ámbito desconocido pese a las leyes de la ciencia, incapaces de agotar los recursos de la experiencia humana y el verbo *cavere* que marca la atención y la desconfianza”. Su concreción jurídica lleva a comprender a la precaución, tradicionalmente, como aquella que es “utilizada para caracterizar ciertos actos materiales para evitar que se produzca un daño”. Entendida la precaución como principio, esto es, como herramienta de orientación del sistema jurídico “exige tener en cuenta los riesgos que existen en ámbitos de la salud y del medio ambiente pese a la incertidumbre científica, para prevenir los daños que puedan resultar, para salvaguardar ciertos intereses esenciales ligados más a intereses colectivos que a los individuales, de manera que con este fin se ofrezca una respuesta proporcionada propia a la evitabilidad preocupada de una evaluación de riesgos (...) Si subjetivamente, el principio implica una actitud a tener frente a un riesgo, objetivamente, se dirige directamente a la prevención de ciertos daños en ciertas condiciones determinadas” . Luego, la precaución es un principio que implica que ante la ausencia, o insuficiencia de datos científicos y técnicos, es conveniente, razonable y proporcional adoptar todas aquellas medidas que impida o limiten la realización de una situación de riesgo (expresada como amenaza inminente, irreversible e irremediable) que pueda afectar tanto intereses individuales, como colectivos (con preferencia estos).” (resalta la Sala).**

En esta perspectiva se tiene que la aplicación del principio de precaución está encaminada a la prevención de la producción del daño para salvaguardar ciertos derechos como los colectivos, situación que ocurre en el presente caso pues, se hace necesario que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con los procesos de delimitación y establecimiento de zonas de reservas de

---

<sup>5</sup> Ver sentencia de 29 de febrero de 2016 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente número 05001-23-31-000-2000-04390-01(35298), CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

recursos naturales a una escala de 1:25.000 como lo prevé actualmente el artículo 172 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido de que dicha escala debe aplicarse cuando esté disponible pero, como ya se anotó, es un proceso que se ordenó realizar en vigencia del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 y no se puede extenderse en el tiempo de manera indefinida su cumplimiento.

18) Asimismo también es importante resaltar que el principio de precaución constituye uno de los principios generales de la política ambiental colombiana consagrado en el artículo 1 numeral 6 de la Ley 99 de 1993 en los siguientes términos:

**“Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:**

(...)

**6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.**

(...)” (negritas extratexto).

La citada disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional con apoyo en el siguiente razonamiento<sup>6</sup>:

**“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.**

**Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:**

- 1. Que exista peligro de daño;**
- 2. Que éste sea grave e irreversible;**
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;**

<sup>6</sup> Corte Constitucional sentencia C-293 de 2002. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

**4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.**

**5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.**

**Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado.** Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.

(...)

**4.2 En cuanto hace a la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente por los particulares, ha de entenderse que el deber de protección a que se hace alusión no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal.”** (subrayado del texto original – resalta la Sala).

De lo expuesto se desprende que se debe dar aplicación al principio de precaución cuando exista peligro de daño grave e irreversible al ambiente o a los recursos naturales, la falta de certeza científica absoluta no puede utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente, situación que trajo a colación la Universidad de Cartagena en el entendido que resulta complejo establecer las consecuencias o los impactos socio-ambientales con la reapertura de la ventanilla minera citando algunos ejemplos de algunas zonas del país en las que se han ocasionado graves problemas ambientales como consecuencia de la actividad minera y, como quiera que en el presente asunto no se tiene la certeza de que se puedan llegar a otorgar títulos de concesión minera en zonas que aún no están dentro de las delimitaciones de las áreas de reserva de protección de recursos naturales y que puedan llegar a hacerlo cuando se delinten y/o establezcan con base en la cartografía a escala 1:25.000 dada su importancia ambiental se debe aplicar dicho principio y de esta manera garantizar el derecho al goce de un ambiente sano.



RCF

19) Lo expuesto también tiene fundamento en lo manifestado por la Facultad de Ciencias Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana y la Contraloría Delegada para Medio Ambiente en el entendido que cuando se decretó la apertura de la ventanilla minera sin que se hubiera solucionado todos los inconvenientes que dieron lugar a esa medida, entre ellos la debida delimitación de las zonas y/o áreas de protección de recursos naturales, puede conllevar a que se otorguen títulos mineros sobre posibles áreas que no se encuentran debidamente delimitadas y con ello generar un impacto ambiental negativo, razón por la que es necesario que las autoridades mineras y ambientales cuenten con precisos y mejores instrumentos actualizados que apoyen el estudio de las solicitudes de concesión minera dando de esta manera aplicación eficiencia y eficacia que deben regir todos los trámites y procedimientos administrativos y con ello evitar la posibilidad que se otorguen concesiones mineras en áreas de especial protección.

20) Lo anterior no desconoce que la citada cartera ministerial haya dado aplicación al principio de precaución en materia ambiental pues, como está demostrado en el expediente, mediante Resoluciones números 0705 y 0761 de 2013 en desarrollo del Decreto no. 1374 de 26 de junio de 2013 estableció una reserva temporal en las zonas donde se avanzaba en procesos de declaratoria de áreas protegidas o en las zonas donde la ley así lo determinara con la finalidad de dar un tiempo a la administración de realizar dicho proceso, declaratoria temporal que se dio por un término de un (1) año con la posibilidad de prorrogarse por otro término igual pero, se reitera, dicha medida fue de manera temporal y no definitiva, por lo tanto las medidas adoptadas no han sido suficientes precisas ni eficaces razones por las cuales se amparará el derecho colectivo al goce de un ambiente sano dado que no se han superado ni corregido las falencias y factores que dieron en su momento lugar a la medida de suspensión de la llamada ventanilla minera como en efecto lo reconocieron no solo la Contralora Delegada para Medio Ambiente sino también la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de Cartagena, hechos estos que no fueron desvirtuados ni tachados de falsos por las partes gozando de plena credibilidad.

21) En este sentido la Sala concluye que en el presente caso en orden a instrumentar y garantizar la efectiva protección del goce de un ambiente sano

debe suspender los efectos de la Resolución no. 484 de 30 de octubre de 2012 proferida por la Agencia Nacional de Minería mediante la cual fijó que la fecha de inicio de radicación de propuestas de contratos de concesión minera fue a partir del 2 de julio de 2013, es decir que al decretarse la suspensión de los efectos del referido acto administrativo la Agencia Nacional de Minería no podrá recepcionar ni tramitar más solicitudes de títulos mineros hasta tanto se adopten las medidas necesarias y pertinentes que más adelante se enunciaran.

Desde otro punto de vista es importante advertir que tanto el Ministerio de Minas y Energía como la Agencia Nacional de Minería en los respectivos escritos de contestación de la demanda manifestaron que el medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos no procede porque se discute la legalidad de un acto administrativo como lo es la Resolución no. 484 de 2012 expedida por la Agencia Nacional de Minería, siendo el medio de control jurisdiccional de nulidad simple el idóneo para discutir la legalidad del referido acto administrativo.

Sobre el particular debe precisarse que de conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 9 la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el medio de control jurisdiccional para la protección de los derechos e intereses colectivos, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 conocida como acción popular es un mecanismo principal y autónomo que tiene como finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos cuyo titular es la comunidad, es decir que su procedencia no está supeditada a la existencia de otros mecanismos ordinarios donde se puedan debatir hechos similares dada la especial protección de defensa de que tienen los intereses superiores de titularidad colectiva, situación que ha sido reconocida por el máximo origen de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los siguientes términos:

***“Al respecto se ha manifestado que “la acción popular es principal, en tanto que aquella (sic) procede aún si existen otros medios judiciales que sean idóneos para resolver las pretensiones de la demanda” Según se ha indicado al abordar este asunto, la relevancia social y constitucional de los derechos protegidos permite explicar la exclusión legal del criterio de subsidiariedad del régimen jurídico de la acción popular. En punto a esta cuestión, se ha señalado que:***

1301

**'Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes.**

(...)

**"En tal virtud, ese carácter principal está subordinado a que el móvil sea efectivamente la protección y tutela de derechos de carácter colectivo, habida cuenta que esta acción constitucional está diseñada para la defensa especial de los derechos e intereses de la comunidad y, por lo mismo, su procedencia está supeditada a que se busque la protección de un bien jurídico diferente al subjetivo: los intereses difusos o colectivos o supraindividuales, de pertenencia difusa que dan lugar a una legitimación colectiva en cabeza de la comunidad, bienes que son a la vez de cada uno y de todos como un 'remedio procesal colectivo frente a agravios y perjuicios públicos' en palabras de Sarmiento Palacio..**

**Según se expresó en otra oportunidad, el carácter principal de esta acción "la dota de autonomía e identidad propias y resulta especialmente importante en tanto no permite que el juez eluda pronunciamiento de fondo alegando la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y, de otra parte, permite su compatibilidad con otras acciones"**

Por ende, como se desprende del anterior recuento jurisprudencial, para la Sala es claro que dada la trascendencia social y constitucional de su objeto, **la acción popular tiene carácter principal y autónomo, motivo por el cual su viabilidad, como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia T-446 de 2007, no puede ser enervada por el trámite simultáneo de una acción judicial ordinaria, ni mucho menos por la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio. Puesto que se trata de un mecanismo que no persigue la protección de derechos subjetivos ni el mero cumplimiento de la legalidad objetiva, sino la defensa de intereses superiores de titularidad colectiva, cuya efectividad constituye un compromiso fundamental del Juez Constitucional, mal puede entenderse que su trámite resulta improcedente por la existencia de un procedimiento administrativo en el cual se debaten hechos similares. Que dicho procedimiento se enfoque esencialmente en fiscalizar el acatamiento de la normatividad y no en la efectividad de los derechos que aquí se debaten, y que además la Administración responsable del impulso de dicha actuación sea parte de las demandadas dentro del presente juicio, son argumentos que permiten sustentar lo anterior. En consecuencia el planteamiento de la improcedencia de la acción popular debe ser rechazado y la Sala procederá a examinar de fondo los cargos de la demanda."**<sup>7</sup> (se destaca).

<sup>7</sup> Ver sentencia de 15 de mayo de 2014 proferida dentro del expediente no. 25000-23-24-2010-00609-01(AP), Consejero Ponente Dr. Guillermo Vargas Ayala.

Asimismo debe resaltarse que el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 prevé de manera clara y precisa que en aras de se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio de los derechos e intereses colectivos el juez podrá adoptar las medidas que considere necesarias y pertinentes con la finalidad de hacer cesar tales amenazas o violaciones, inclusive cuando la conducta vulnerante provenga de un acto administrativo sin que este pueda ser anulado, es decir que la medida de suspender los efectos de la Resolución no. 484 de 2012 proferida por la Agencia Nacional de Minería es procedente en el presente asunto.

22) Cabe destacar que los artículos 79 y 80 de la Carta Política reconocen que todas las personas tienen derecho al goce de un ambiente sano y por lo tanto el Estado tiene la obligación constitucional expresa e inequívoca de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, para ello debe realizar una debida y cuidadosa planificación del manejo, aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación, restauración y sustitución con control oportuna y eficaz de los factores de deterioro ambiental garantizando de esta manera su desarrollo sostenible.

Lo anterior quiere decir que todas las entidades y/o autoridades públicas que conforman la estructura del Estado en aplicación del principio de colaboración interinstitucional que las rige y en la perspectiva de una acción integral del Estado están obligadas a tener en cuenta al momento de proferir sus decisiones administrativas el control oportuno y real de los factores que puedan ocasionar un deterioro ambiental y de los recursos naturales, es decir deben garantizar el desarrollo sostenible pues, sus actuaciones no pueden ser contrarias a este fin constitucional.

En esta óptica legal el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, e inclusive las corporaciones autónomas regionales y las corporaciones de desarrollo sostenible, como entidades y autoridades ambientales tiene funciones en

1302

materia ambiental y sus actuaciones deben ser integrales, funciones que la legislación ha previsto en los siguientes términos:

a) En cuanto al Ministerio de Minas y Energía las que se encuentran contenidas en el Decreto no. 0381 de 2012 proferido por el Presidente de la República:

*"1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.*

***2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.***

*3. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.*

*4. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de uso racional de energía y el desarrollo de fuentes alternas de energía y promover, organizar y asegurar el desarrollo de los programas de uso racional y eficiente de energía.*

***5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país.***

***6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.***

*7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional.*

***8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.***

*9. Expedir los reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica y gas combustible, sus usos y aplicaciones.*

*10. Expedir la regulación para el transporte de crudos por oleoductos.*

*11. Adoptar los planes generales de expansión de generación de energía y de la red de interconexión y establecer los criterios para el planeamiento de la transmisión y distribución.*

12. Formular la política nacional en materia de energía nuclear y de materiales radiactivos.
13. Formular la política en materia de expansión del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas -ZNI.
14. Adoptar los planes de expansión de la cobertura y abastecimiento de gas combustible.
15. Fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, directamente o por la entidad a quien delegue.
16. Realizar las actividades relacionadas con el conocimiento y la cartografía del subsuelo directamente o por la entidad a quien delegue.
17. Divulgar las políticas, planes y programas del sector.
18. Definir precios y tarifas de la gasolina, diésel (ACPM), biocombustibles y mezclas de los anteriores.
19. Revisar y adoptar el Plan de Expansión de la red de Poliductos y elaborar y adoptar el Plan de Continuidad, en los cuales se definirán los objetivos, principios, criterios y estrategias necesarias para asegurar la disponibilidad y suministro de los combustibles líquidos derivados, biocombustibles y otros en el mercado nacional, en forma regular y continua.
20. Establecer los criterios que orientarán la remuneración de los proyectos destinados a asegurar la confiabilidad, disponibilidad, continuidad y garantía del suministro de los combustibles líquidos, biocombustibles y otros.
21. Identificar el monto de los subsidios que podrá dar la Nación para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, establecer los criterios de asignación de los mismos y solicitar la inclusión de partidas para el efecto en el Presupuesto General de la Nación.
22. Administrar los Fondos de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.
23. Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas - FAZNI.
24. Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER.
25. Administrar el Fondo Especial Cuota de Fomento.
26. Administrar el Programa de Normalización de Redes Eléctricas -PRONE.
27. Administrar el Fondo de Energía Social - FOES.
28. Asistir al Gobierno Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones internacionales del país en lo referente a convenios acuerdos y tratados en materia minero energética.

1303

29. *Liderar la participación del Gobierno Colombiano en entidades, organizaciones y asociaciones internacionales dedicadas a la integración y cooperación en materia minero energética.*

30. *Las demás que se le asignen.*" (negrillas adicionales).

b) En relación con la Agencia Nacional de Minería las contenidas en el Decreto-ley 4134 de 2011 proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011:

*"1. Ejercer las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional.*

**2. Administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación**

**3. Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.**

*4. Diseñar, implementar y divulgar estrategias de promoción de la exploración y explotación de minerales.*

**5. Proponer y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental y en la elaboración de los planes sectoriales en materia de minería, dentro del marco de sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad minera.**

**6. Administrar el catastro minero y el registro minero nacional.**

**7. Mantener actualizada la información relacionada con la actividad minera.**

*8. Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, en los términos señalados en la ley.*

*9. Determinar la información geológica que los beneficiarios de títulos mineros deben entregar, recopilarla y suministrarla al Servicio Geológico Colombiano.*

*10. Desarrollar estrategias de acompañamiento, asistencia técnica y fomento a los titulares mineros con base en la política definida para el sector y en coordinación con las autoridades competentes.*

*11. Administrar y disponer de los bienes muebles e inmuebles que pasen al Estado por finalización de los contratos de concesión y demás títulos mineros en que aplique cláusula de reversión.*

12. Promover la incorporación de la actividad minera en los planes de ordenamiento territorial.

13. Apoyar la realización de los procesos de consulta previa a los grupos étnicos en coordinación con las autoridades competentes.

**14. Dar apoyo al Ministerio de Minas y Energía en la formulación y ejecución de la política para prevenir y controlar la explotación ilícita de minerales.**

15. Fomentar la seguridad minera y coordinar y realizar actividades de salvamento minero sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los particulares en relación con el mismo.

16. Reservar áreas con potencial minero, con el fin de otorgarlas en contrato de concesión.

**17. Ejercer las demás actividades relacionadas con la administración de los recursos minerales de propiedad estatal.**

18. Las demás que le sean asignadas y que le delegue el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes." (destaca la Sala).

c) Por su parte al Ministerio de Interior le están atribuidas las funciones que se encuentran consagradas en el Decreto no. 2893 de 2011 proferido por el Presidente de la República:

"1) Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo del Interior.

**2.) Diseñar e implementar, de conformidad con la Ley, las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, en coordinación con las demás entidades del Estado competentes, así como la prevención a las violaciones de estos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social.**

**3) Servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias<sup>8</sup>, en procura de este objetivo.**

4) Diseñar en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la

<sup>8</sup> Ver las funciones previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 13 y numerales 1, 2 y 4 del artículo 16 del Decreto-ley 2893 de 2011 proferido por el Presidente de la República.



Boy

*Función Pública y demás entidades competentes, la política pública para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de Gobierno en las administraciones locales ubicadas en zonas fronterizas.*

*5) Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y las autoridades departamentales y locales en lo que a estas corresponda.*

*6) Atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación.*

*7) Promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales.*

*8) Administrar el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), teniendo en cuenta la participación del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, según los proyectos que se presenten y de conformidad con la política que en materia de seguridad y convivencia defina el Gobierno Nacional.*

*9) Administrar el Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia, el Fondo de Protección de Justicia y el Fondo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.*

*10) Formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.*

*11) Formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual e Intersexual (LGBTI), para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.*

*12) Formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.*

*13) Coordinar, con el concurso de los demás ministerios, la agenda legislativa del Gobierno Nacional en el Congreso de la República y las demás entidades del orden nacional.*

*14) Servir de órgano de enlace, comunicación y coordinación entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa.*

*15) Coordinar con las demás autoridades competentes el diseño e implementación de herramientas y mecanismos eficientes en materia electoral, que busquen garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.*

*16) Formular y promover las políticas públicas relacionadas con la protección, promoción y difusión del derecho de autor y los derechos conexos. Asimismo, recomendar la adhesión y procurar*

la ratificación y aplicación de las convenciones internacionales suscritas por el Estado Colombiano en la materia.

17) *Incentivar alianzas estratégicas con otros gobiernos u organismos de carácter internacional, que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Sector Administrativo del Interior, en coordinación con las entidades estatales competentes.* (negritas adicionales).

d) Por su parte la Agencia Nacional de Licencias Ambientales tiene funciones asignadas en el Decreto no. 3573 de 2011 proferido por el Presidente de la República:

**“1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.**

**2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.**

3. *Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales -SILA- y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea -VITAL*

**4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.**

5. *Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.*

**6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.**

**7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.**

8. *Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- por todos los conceptos que procedan.*

**9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.**

**10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 Y 39 de la Ley 99 de 1993.**

11. *Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.*

12. *Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.*

13. *Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.*

14. *Las demás funciones que le asigne la ley.*" (negrillas adicionales de la Sala).

e) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también tiene previstas las siguientes funciones en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993:

**"1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;**

**2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;**

**3) Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Investigaciones que el gobierno somete a consideración del Congreso;**

**4) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA;**

**5) Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos;**

**6) Formular, conjuntamente con el Ministerio de Salud, la política nacional de población; promover y coordinar con este programa de control al crecimiento demográfico y hacer evaluación y seguimiento de las estadísticas demográficas nacionales;**

**7) Formular, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de**

comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

9) Adoptar, conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el p $\acute{e}$ nsum que en los distintos niveles de la educaci $\acute{o}$ n nacional se adelantarán en relaci $\acute{o}$ n con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promover con dicho Ministerio programas de divulgaci $\acute{o}$ n y educaci $\acute{o}$ n no formal y reglamentar la prestaci $\acute{o}$ n del servicio ambiental;

**10) Determinar las normas ambientales m $\acute{i}$ nimas y las regulaciones de car $\acute{a}$ cter general sobre medio ambiente a las que deber $\acute{a}$ n sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente da $\acute{n}$ os ambientales;**

11) Dictar regulaciones de car $\acute{a}$ cter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosf $\acute{e}$ ricas, h $\acute{i}$ dricas, del paisaje, sonoras y atmosf $\acute{e}$ ricas, en todo el territorio nacional;

**12) Expedir y actualizar el estatuto de zonificaci $\acute{o}$ n de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrogr $\acute{a}$ ficas y dem $\acute{a}$ s  $\acute{a}$ reas de manejo especial;**

**13) Definir la ejecuci $\acute{o}$ n de programas y proyectos que la Naci $\acute{o}$ n, o  $\acute{e}$ sta en asocio con otras entidades p $\acute{u}$ blicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relaci $\acute{o}$ n con el manejo, aprovechamiento, conservaci $\acute{o}$ n, recuperaci $\acute{o}$ n o protecci $\acute{o}$ n de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;**

**14) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevenci $\acute{o}$ n y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluaci $\acute{o}$ n, seguimiento y manejo ambientales de las actividades econ $\acute{o}$ micas;**

15) Evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se se $\acute{a}$ lan en el t $\acute{i}$ tulo VIII de la ley presente;

16) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Aut $\acute{o}$ nomas Regionales, la evaluaci $\acute{o}$ n y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecuci $\acute{o}$ n de actividades o proyectos de desarrollo, as $\acute{i}$  como por la exploraci $\acute{o}$ n, explotaci $\acute{o}$ n, transporte, beneficio y utilizaci $\acute{o}$ n de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensi $\acute{o}$ n de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;

17) Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboraci $\acute{o}$ n de estudios de investigaci $\acute{o}$ n y de

1306

seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental;

**18) Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.**

**19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;**

20) Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental, y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat;

21) Regular, conforme a la ley, la obtención, uso, manejo, investigación, importación, exportación, así como la distribución y el comercio de especies y estirpes genéticas de fauna y flora silvestres; regular la importación, exportación y comercio de dicho material genético, establecer los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia, disponer lo necesario para reclamar el pago o reconocimiento de los derechos o regalías que se causen a favor de la Nación por el uso de material genético;

22) Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con éste los instrumentos y procedimientos de cooperación en la protección de los ecosistemas de las zonas fronterizas; promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales y representar al gobierno nacional en la ejecución de Tratados y Convenios Internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables;

**23) Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender las especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre amenazadas de Extinción (CITES);**

**24) Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas, y demás ecosistemas hídricos continentales;**

25) Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de

sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;

26) Expedir las regulaciones ambientales para la distribución y el uso de sustancias químicas o biológicas utilizadas en actividades agropecuarias;

27) Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales Naturales o para los casos expresamente definidos por la presente ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar;

28) Llevar el registro de las entidades sin ánimo de lucro que se creen con el objeto de proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables;

29) Fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se refieren el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente Decreto ley 2811 de 1974, la presente ley y las normas que los modifiquen o adicionen;

30) Determinar los factores de cálculo de que trata el artículo 19 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto-ley 2811 de 1974, sobre cuya base han de fijarse los montos y rangos tarifarios de las tasas creadas por la ley;

31) Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que susciten con motivo del ejercicio de funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente;

32) Establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de este a las metas ambientales previstas por el gobierno; definir los casos en que haya lugar a la celebración de convenios para la ejecución de planes de cumplimiento con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías y mitigar o eliminar factores contaminantes y fijar las reglas para el cumplimiento de los compromisos derivados de dichos convenios. Promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientalmente sanas y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos;

33) Promover, en coordinación con las entidades competentes y afines, la realización de programas de sustitución de los recursos naturales no renovables, para el desarrollo de tecnologías de generación de energía no contaminantes ni degradantes;

34) Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas

a que se sujetaran los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;

35) Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan, incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos;

36) Ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia;

37) Administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonía;

38) Vigilar que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros con respecto a nuestros recursos naturales renovables respete la soberanía nacional y los derechos de la nación colombiana sobre sus recursos genéticos;

39) Dictar regulaciones para impedir la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos o subproductos de los mismos;

40) Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía Colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

41) Promover en coordinación con el Ministerio de Gobierno, la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, de manera que se realicen coordinadamente las actividades de las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la ley 46 de 1988 y reglamentado por el Decreto-ley 919 de 1989;

42) Fijar los cupos globales y determinar las especies para el aprovechamiento de bosques naturales y la obtención de especímenes de flora y fauna silvestres, teniendo en cuenta la oferta y la capacidad de renovación de dichos recursos, con base en los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán los correspondientes permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento;

43) Establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables;

44) Realizar investigaciones y estudios económicos conducentes a la identificación de prioridades de inversión para la gestión ambiental como base para orientar el gasto público del sector;

45) Fijar, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles, las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales el INPA expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento.

*PARÁGRAFO 1. En cuanto las actividades reguladas por el Ministerio del Medio Ambiente puedan afectar la salud humana, esta función será ejercida en consulta con el Ministerio de Salud; y con el Ministerio de Agricultura, cuando pueda afectarse la sanidad animal o vegetal;*

*PARÁGRAFO 2. El Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por la presente ley, ejercerá en adelante las demás funciones que, en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, venían desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación. El Ministro del Medio Ambiente sustituirá al Gerente del INDERENA en las Juntas y Consejos Directivos de que éste haga parte en virtud de lo dispuesto por la ley, los reglamentos o los estatutos;*

*PARÁGRAFO 3. La política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, será fijada por el Ministerio de Agricultura con base en la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables que establezca el Ministerio del Medio Ambiente;*

*PARÁGRAFO 4. El Ministerio del Medio Ambiente coordinará la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989. Igualmente, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la Ley.*

*Para los efectos del presente párrafo, el Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, deberá presentar al Congreso de la República las adiciones, modificaciones o actualizaciones que considere pertinente efectuar a la Ley 37 de 1989, antes de iniciar el cumplimiento de sus disposiciones.*

*PARÁGRAFO 5. Todos los programas y proyectos que el Departamento Nacional de Planeación adelante en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente, incluyendo los referentes al área forestal, y los que adelante en estas áreas con recursos del crédito externo, o de Cooperación Internacional, serán transferidos al Ministerio del Medio Ambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con las competencias definidas en esta Ley y a partir de la vigencia de la misma;*

*PARÁGRAFO 6. Cuando mediante providencia administrativa del Ministerio del Medio Ambiente u otra autoridad ambiental se restrinja el uso de los recursos naturales no renovables, se ordenará oficiar a las demás autoridades que efectúen el registro inmobiliario, minero y similares a fin de unificar la información requerida." ( se resalta).*

En efecto, como se evidencia las entidades y autoridades públicas demandadas en el proceso de la referencia tienen expresas y perentorias competencias en materia ambiental y desarrollo sostenible pues, tienen asignadas funciones que tienen injerencia en tales temas como lo es el caso del Ministerio de Minas y



1308

Energía en el entendido que es quien debe formular, adoptar dirigir la política nacional en materia de exploración y explotación de minerales garantizando el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables; la Agencia Nacional de Minería en el sentido de que debe realizar la administración de los contratos de concesión minera para la exploración y explotación de minerales: el Ministerio de Interior quien es encargado de diseñar e implementar las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos en coordinación con las demás entidades del orden nacional garantizando la armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien es la principal entidad del Estado que debe formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables estableciendo las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, actuaciones que deben desarrollarse de manera integral en atención al principio de colaboración interinstitucional.

En este estado de cosas se tiene que no basta con que se suspenda la ventanilla minera para la recepción de solicitudes de títulos mineros pues, este es el trámite administrativo inicial, sino que también para garantizar la efectiva protección del goce de un ambiente las demás entidades y/o autoridades públicas deben ejercer un efectivo control posterior al otorgamiento del título minero, como por ejemplo verificar que efectivamente la licencia ambiental cumpla con los requisitos legales, garantizar que efectivamente se surtan los trámites de consulta previa, que la explotación y explotación minera efectivamente se esté realizando en los términos que fue concedida, etc., motivo por el cual la Sala ordenará adicionalmente que el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de manera coordinada e integral verifiquen si los procedimientos y requisitos -antes, durante y después- que se tienen en materia de títulos de concesión cumplan con lo previsto en el ordenamiento jurídico constitucional y legal, y en el evento de no ser así se adopten las respectivas medidas correctivas con la precisión de que en materia ambiental no hay derechos de carácter absoluto como bien fue precisado.

## 2. Moralidad administrativa

1) Acerca del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>8</sup> ha considerado lo siguiente:

*“El derecho colectivo a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA tiene su razón de ser en el marco de la función administrativa sujeta constitucionalmente a una serie de principios que se dirigen a garantizar el cumplimiento del Estado a los fines para los cuales fue instituido. Dentro de esos principios además están el de la igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y de la moralidad administrativa (art. 209 C. N), principios que regulan el campo de acción de la administración pública material y adquieren una importancia especial tratándose de la contratación estatal, porque en tal dinámica oficial se ejecuta la mayor parte del presupuesto público. Por ello el artículo 23 de la ley 80 de 1993 sujeta todas las actuaciones de los que intervienen en la contratación estatal a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y prevé drásticas sanciones a los que las infrinjan (arts. 50 a 59 ibidem)”*

*La Corte Constitucional en la sentencia C-088<sup>10</sup>, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 40 y 55 de la ley 472 de 1998 se refirió al principio de la moralidad administrativa **en la contratación estatal** y destacó los alcances de la responsabilidad de su Agente en las acciones populares<sup>11</sup> como mecanismo de protección de los recursos presupuestales de la Nación (sic) (...)” (negritas y subrayado del texto original).*

2) Posteriormente, en sentencia de 23 de enero de 2009 la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>12</sup> precisó lo siguiente:

*“Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, la Sala precisó, en tesis que ha sido constantemente reiterada<sup>13</sup>, que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (Art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (Art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*

*Desde esta perspectiva, ha de considerarse como contrario a la moralidad administrativa toda actuación que no responda al interés de*

<sup>8</sup> Ver sentencia de 16 de marzo de 2006 proferida dentro del expediente no. 70001-23-31-000-2004-00118-02(AP), Consejera Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>9</sup> AP-166; Actor Manuel Jesús Bravo, Consejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>10</sup> C-088 de 2 de febrero de 2000. Expediente No. D-2469. Actor: Ruby Rasmussen Paborn y Otros.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia proferida el 16 de febrero de 2001 exp. AP 170.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia proferida el 23 de enero de 2009. Exp. Ap-2003-0013. Magistrada Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre de 2002. Exp. No. AP-059; Exp. No. AP-166 y AP-170 de 2001.

1309

la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.

La jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, así recientemente dejó en claro que:

*“las más de las veces la moral (o lo correcto o lo bueno) nutre al derecho, de forma tal que aquella subyace a éste y se constituye en una parte importante de su estructura; en tales casos se presenta, bajo la exteriorización de una norma, de manera concomitante, un contenido moral y uno jurídico que vinculan imperativamente a los miembros del conglomerado social. Es ese contenido moral, cuando se hace referencia a la moralidad administrativa, el que se ampara como derecho colectivo, y es por ello que la protección comprende un ámbito diferente del de la legalidad, entendida en su connotación pura y simple de juridicidad.*

*Pero la moralidad que se protege como derecho colectivo ha de estar incorporada en una norma legal o en los valores y principios que inspiran la actuación administrativa, para que sea susceptible de protección por esta vía. No es aceptable predicar su infracción cuando quiera que se vaya en contra de lo que es ‘correcto’ y ‘bueno’ de conformidad con el ‘sentido común ético’ y la ‘razón’, sin que se exija como condición necesaria para ello la concurrencia de tales elementos con la vulneración de una norma legal o de un valor o principio constitucional.*

*El derecho es una ciencia social, en la cual la objetividad se presenta como lo que es generalmente aceptado por la comunidad, cosa que se puede lograr con la expedición de normas legales, con el desarrollo de valores y principios constitucionales y con el comportamiento conforme, congruente, lícito y reiterado de los asociados, como ocurre con el evento de la costumbre praeter legem.*

*Pero esa objetividad no se logra si se recurre, sin consultar a las normas, a términos como ‘correcto’, ‘bueno’, ‘razón’, los cuales, a pesar de contar con un significado natural y obvio en las diferentes acepciones que la perspectiva del lenguaje brinda, en los terrenos del derecho dan lugar a las más enconadas discusiones por la dificultad de su concreción, aplicación y acertamiento, y más aún por los riesgos que representan para la administración de justicia, al constituir un reto para los intentos de dar seguridad jurídica a la sociedad. Más difícil todavía resulta establecer el alcance del ‘sentido común ético’ como factor para ponderar la amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, dada la falta total de desarrollo de esta fórmula dentro de nuestra tradición jurídica.*

*Esa indeterminación abre un espacio para el libre juego de las tendencias políticas, sociales, éticas y morales del*

*juez, quien a pesar de desempeñar una actividad judicial, como individuo, de manera consciente o inconsciente, difícilmente renunciará a lo que tales inclinaciones le sugieren en su tarea de determinar en el caso concreto, y por fuera de lo que las normas ordenan, lo que es 'correcto' y 'bueno', de acuerdo con la 'razón' y el 'sentido común ético'.*

*Con anterioridad se ha dicho que la moralidad integra al derecho, y que la moralidad administrativa integra a los valores, principios y normas correspondientes, razón por la cual cuando se trate de una vulneración a la moralidad administrativa como derecho colectivo debe evidenciarse en el proceso la violación de los dos contenidos, es decir, del contenido moral y del contenido jurídico de la norma, entendiéndose por la vulneración del primero, según el caso concreto, la mala fe, las irregularidades, el fraude a la ley, la corrupción, la desviación de poder, entre otras conductas que representan un desarrollo de conceptos morales, y que además están contempladas en el ordenamiento jurídico.*

*El juez se encuentra investido en todo momento de un grado importante de subjetividad respecto de sus fallos, pero esa subjetividad debe tener como asidero un objeto sobre el cual pueda desarrollar sus apreciaciones, es decir, unos cimientos firmes para edificar su decisión. La Sala considera que los valores, principios y las leyes son esas bases firmes a las cuales se debe recurrir siempre que se adelante un juicio sobre la amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, para determinar el alcance de ésta última en el caso concreto, pero jamás puede la subjetividad judicial buscar el título que legitima su acción en elementos extranormativos que no resultan homogéneos, inequívocos, precisos, es decir, que no son objetivos.*

*En consecuencia, la Sala afirma que lo 'correcto', lo 'bueno' y la 'razón', son determinantes a efectos de fijar los límites para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pero no como fuentes autónomas extranormativas, dado que tales conceptos deben hacer parte de los valores o principios constitucionales, o de las normas legales que se toman como elemento objetivo para definir la correspondiente amenaza o vulneración. Es la fijación de la moralidad en las normas constitucionales y legales lo que posibilita que su infracción sea sancionada."<sup>14</sup>*

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales transcritos es claro que el derecho a la moralidad administrativa tiene como fuente el ejercicio de la función

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia de 21 de mayo de 2008, rad. 5400123310002004 (AP-01415) 01, Actor: Henry Pacheco Casariego (sic), Demandados: municipio de Ocaña y otro, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

1310

administrativa donde adquiere vital importancia sobre todo en aquellas cuestiones donde se ve involucrada la ejecución del presupuesto público.

Adicionalmente, para que pueda predicarse la lesión a este derecho e interés colectivo debe existir, necesariamente, una trasgresión del ordenamiento jurídico al tiempo que debe acreditarse la mala fe de la administración o el ánimo indebido de favorecimiento o de perjudicación a un tercero o de distorsión de las finalidades para las cuales está consignada la atribución de competencias por cada caso que se trate del ejercicio funcional.

La actuación de la administración debe ser de tal magnitud que desnaturalice la función pública ejecutada y la corrupción debe desembocar en la satisfacción de intereses particulares.

Por lo tanto, no toda irregularidad administrativa como tampoco no cualquier incumplimiento o quebranto de la normatividad que rija o regule determinado procedimiento administrativo constituye, *per se*, violación de la moralidad administrativa pues, para ello se requiere la existencia o presencia de un elemento que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y atribuidas las competencias administrativas, como por ejemplo, el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal, de grupo o de terceros que resulta opuesto o diferente al preestablecido, en cada caso, por el constituyente y el legislador.

3) La anterior posición fue reiterada por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

*"6.1. De la moralidad administrativa. En este punto, es pertinente reiterar los argumentos expuestos en la sentencia del 30 de agosto de 2007<sup>4</sup>, en la que la Sala analizó el tema de la moralidad administrativa con amplitud y detalle y puso de relieve el origen constitucional de la moralidad administrativa como derecho colectivo (Art. 88 C.P.), mientras que en relación a su ámbito de aplicación señaló que se predica de todos los órganos que ejercen actividades por parte del Estado. De otro lado, se ocupó de desentrañar los aspectos en los que se materializa este derecho, que son tres a saber:*

***i) Desde una acepción que podría entenderse como restrictiva, hay una vulneración a la moralidad administrativa cuando se desconoce la legalidad, advirtiendo que no toda ilegalidad comporta una vulneración de este derecho, ni toda conducta inmoral genera una ilegalidad.***

**ii) También hay afectación a la moralidad administrativa ya no sólo cuando se infringe una norma, sino también los principios generales del derecho. Desde esta acepción intermedia, la vulneración de la moralidad administrativa puede derivarse del desconocimiento de todo el ordenamiento jurídico.**

**iii) Finalmente, en la sentencia aludida se optó por un criterio extenso, según el cual con el fin de verificar si existió o no vulneración de la moralidad administrativa, el juez debe verificar tanto los fines como los medios de la conducta administrativa. Al respecto discurrió en los siguientes términos:**

**“Entre las alternativas posibles de control de la moralidad puede el juez verificar tanto los “fines” de la acción administrativa, como los “medios” empleados para obtenerlos, pudiendo ocurrir que alguno de ellos no tenga prescrito en la ley un modo de acción concreto, no obstante lo cual el mecanismo de actuación empleado podría resultar inmoral (Negrillas de la Sala).**

(...)

**“En este orden de ideas, el juez debe verificar si el fin empleado es aceptable, y si los medios para alcanzarlos lo son igualmente. De este modo, puede ocurrir que un fin público inaceptable se realice por medios aceptables, o que un fin público aceptable se lleve a cabo por medios inadmisibles, desde el punto de vista moral. Todos estos aspectos de la acción requieren de un control, y bastaría con que un elemento de la cadena de la realización de las acciones administrativas se rompa, para que la protección, a través de la acción popular, deba actuar (Negrillas de la Sala).**

**“En ocasiones, la manera de medir estas conductas puede hacerse por intermediación del derecho puro; en otras por medio de la moral pura; otras veces en forma combinada, dando lugar a un amplio espectro de colaboración entre el derecho y la moral, en sus distintas facetas.**

**“De esta manera, deberá ocurrir que la trampa, la astucia, el engaño político, la mentira, el desorden y otras formas de acción u omisión de tinte inmoral, que no siempre dan al traste con la legalidad material o formal de una actuación estatal, deben reconducirse a través de las acciones populares. En este sentido, el mal comportamiento bien puede afectar la moral, sin afectar la legalidad, debiendo el juez popular corregir el comportamiento moral del Estado y sus funcionarios<sup>5</sup>. Entre otras cosas, porque no puede creerse que siempre el acto controlado por medio de la acción popular es un contrato o un acto administrativo –susceptibles de confrontarse contra las normas positivas-, pues es claro que las puras actuaciones materiales también pueden amenazar o violar la moral administrativa (Negrillas de la Sala).”**

Sobre esta última dimensión de la moralidad administrativa como derecho colectivo, se pronunció de nuevo la Sala en sentencia del 25 de abril de 2012<sup>6</sup>, en la que recalcó que “el juez de la acción popular no puede realizar un análisis de legalidad dejando de lado el estudio de la vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo<sup>7</sup>” y más adelante señaló que la más clara manifestación de la vulneración a la moralidad administrativa, era la desviación de poder, aunque precisó que también podía derivarse una vulneración de un comportamiento que aunque no

(31)

estuviera revestido de dolo o mala fe, atentara contra los principios y valores constitucionales. Véase:

**“De allí que, resulta incontestable que la más clara manifestación de la vulneración a la moralidad administrativa es la desviación de poder, o el ánimo subjetivo del obrar de un funcionario o agente estatal con el fin de satisfacer un interés personal o de un tercero. No obstante lo anterior, también es posible que se ampare la moralidad administrativa por comportamiento de las autoridades públicas, de la administración estatal o de particulares en ejercicio de función pública, cuando al margen de que no se obre de manera dolosa o mal intencionada, sí se constate que la actuación pública atenta contra los postulados contenidos en los principios, valores y derechos constitucionales, e inclusive contra la ética objetiva que reflejan esos preceptos axiológicos o mandatos de optimización<sup>8</sup>”** (Negrillas de la Sala)

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda de que la verificación de la vulneración del derecho colectivo de la moralidad administrativa no se circunscribe al mero juicio de legalidad, la labor del juez debe ir más allá e indagar por los fines y los medios en los que se enmarcó la actuación de la Administración, con el fin de garantizar una protección plena del derecho. Sin embargo, en el caso sub lite, como ya se anticipó es ineludible remitimos a las sentencias proferidas por la Sección Cuarta de esta Corporación, en las que se realizó un juicio de legalidad sobre las resoluciones externas Nos. 014 de 2000 y 03 de 2005, ya que el eje principal de la argumentación del demandante es el hecho de que según él mediante la expedición de estos actos administrativos, junto con las resoluciones 022 de diciembre de 2000 y 008 del 25 de agosto de 2006, se desconocieron las reglas establecidas por la corte para fijar las tasas de interés. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala determinará si en efecto se vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa, desde las tres acepciones que se acaban de explicar en párrafos precedentes:

En relación a la legalidad de las resoluciones señaladas por el demandante en la demanda, es pertinente señalar que esta Corporación ya se pronunció sobre algunas de ellas, en sede de acción de simple nulidad y concluyó que las mismas se ajustaban a los parámetros establecidos en la sentencia C-955 de 2000. **Se advierte que si bien, como ya se expuso la posición de la Sala es que la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa no se materializa únicamente en la ilegalidad de una disposición**, para este caso es indispensable hacer alusión a la providencias señaladas, ya que aun cuando la litis tuvo como eje un juicio de legalidad, los argumentos aducidos en esa ocasión contra los actos administrativos que fijaron la tasa de interés remuneratorio son muy similares a los hoy aduce el actor popular, y además por cuanto los argumentos alegados por en el proceso de la referencia implican necesariamente hacer una comparación entre varios actos administrativos y las reglas establecidas en la sentencia C-955 de 2000. Precisado lo anterior, se tiene que en sentencia del 12 de octubre de 2001, la Sección Cuarta se pronunció sobre a la resolución externa No. 014 del 3 de septiembre de 2000, encontrándola ajustada a los criterios de la sentencia C- 955 de 2000, con fundamento en los siguientes argumentos”.<sup>15</sup> (negrillas adicionales diferentes a las del texto original).

<sup>15</sup> Ver sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 20 de octubre de 2014, expediente 2001-23-31-000-2010-0032701, C.P. Enrique Gil Botero.

4) En el presente asunto los demandantes que este derecho colectivo fue vulnerado por cuanto el Ministerio de Minas y Energía cometió una desviación de poder por omitir la prórroga del cierre de la ventanilla minera para la recepción de solicitudes de títulos mineros sin que se hubieran superado las causas que motivaron dicho hecho y sin que se protegieran áreas en aplicación del principio de precaución, conllevando a que ejerciera funciones que no le corresponden en materia de recursos naturales y un perjuicio ambiental en el entendido que se reabrió la posibilidad de que se realicen solicitudes de títulos mineros sin que estuvieran dadas las condiciones para ello.

Asimismo estiman que no hay claridad sobre los criterios para resolver los conflictos que se puedan presentar entre la minería y las zonas que se están desarrollando otras actividades de utilidad pública e interés social y que no se cuentan con las herramientas suficientes que garanticen el derecho de prelación en las zonas mineras de las comunidades indígenas y negras.

5) El Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución no. 18099 expedida el 1 de febrero de 2011 suspendió por el término de seis (6) meses la recepción de propuestas de concesión de contratos mineros con la finalidad de implementar unos ajustes a la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano y realizar la depuración de los datos contenidos en el mismo, suspensión que fue prorrogada tanto por la citada cartera ministerial y la Agencia Nacional de Minería en resoluciones números: a) 181233 de 29 de julio de 2011 por el término de seis (6) meses con la finalidad de que se continuara con el plan de descongestión, b) 180128 de 2 de febrero de 2012 por el término de dos (2) meses con igual argumento de proseguir con el plan de descongestión, c) 180505 de 2 de abril de 2012 desde el vencimiento del término que trata la resolución anterior hasta la entrada en operación de la Agencia Nacional de Minería y d) 0006 de 2 de mayo de 2012 por el término de tres (3) meses con la finalidad de culminar los procesos de declaratoria de zonas de seguridad nacional.

6) En este sentido se tiene que tanto el Ministerio de Minas y Energía como la Agencia Nacional de Minería mediante los citados actos administrativos prorrogaron el cierre de la ventanilla minera con la finalidad de realizar ajustes a la plataforma denominada Catastro Minero y desarrollar un plan de



BR

descongestión con la finalidad de atender las solicitudes de títulos mineros que se encontraban represadas, como también para dar tiempo a que entrara en funcionamiento la mencionada agencia nacional y que se culminaran los procesos de declaratoria de unas zonas proceso que, como ya se consignó, está a cargo de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7) Si bien es cierto que mediante oficio no. 2013ER00660565 de 2 de julio de 2013 visible en los folios 371 a 375 dirigido a la Contraloría General de la República los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Interior, Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería manifestaron que de las 19.629 solicitudes de títulos mineros que se encontraban pendientes por resolver con la medida administrativa denominada "*plan de descongestión minera*" se decidieron en forma definitiva 12.728, quedando pendiente un total de 5.648 que estaban para ese momento en trámite de ejecutoria por estar pendientes de resolver los respectivos recursos, restando por definir 1.253 solicitudes que no cuentan la expedición del correspondiente acto administrativo definitivo; es decir, reconocieron que no se habían evacuado la totalidad de las peticiones pero, no con ello se puede concluir que en el presente caso se haya vulnerado el derecho colectivo relativo a la moralidad administrativa, en el entendido que la Sala no advierte la existencia o presencia de una irregularidad administrativa que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y competencias administrativas que tenga como finalidad satisfacer el interés personal de grupo o de terceros, requisito este que la jurisprudencia ha preciso como esencial para que se configure la vulneración a la moralidad administrativa pues no toda irregularidad administrativa como tampoco no cualquier incumplimiento o quebranto de la normatividad que rija o regule determinado procedimiento administrativo constituye su violación.

También es importante resaltar que la Agencia Nacional de Minería en atención a los problemas técnicos que evidenció mediante las Resoluciones números 304 y 484 de 2012 modificó el plazo para la reapertura de la ventanilla minera estableciendo como fecha de entrada en funcionamiento el 2 de julio de 2013, concluyéndose con ello que la citada entidad no pasó por alto las dificultades técnicas que se pudieran presentar en el momento de la reapertura de la mencionada ventanilla, por lo tanto no es de recibo lo manifestado por la

Contraloría Delegada para Medio Ambiente en el sentido de que no se cuenta con una plataforma tecnológica adecuada pues, se encuentra probado que la Agencia Nacional de Minería procuró resolver las dificultades técnicas que se pudieran presentar.

8) De igual manera es importante precisar que tampoco le asiste razón a la parte actora respecto de la supuesta violación de la moralidad administrativa por cuanto no existe prueba alguna de que la medida de la reapertura de la ventanilla se había tomado con la finalidad que se otorgaran títulos de concesión minera sobre áreas de posible especial protección pues, como ya quedó demostrado, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió las Resoluciones números 0705 y 0761 de 2013 mediante las cuales creaba y adoptada la cartografía oficial las áreas de reserva temporal que quedaron excluidas del otorgamiento de nuevas concesiones mineras, es decir que sí aplicó el principio de precaución, solo que se debe mantener y potenciar su aplicación por las razones antes explicadas.

9) En cuanto a la afirmación de que no existe suficiente claridad sobre los criterios que se deben tener en cuenta para resolver los conflictos que se puedan presentar entre la minería y las zonas que se están desarrollando otras actividades de utilidad pública e interés social, la Sala advierte que la parte actora no determinó ni probó, como era su deber procesa, de manera precisa puntual a qué actividades de utilidad públicas e interés cultural se refiere y las posibles conflictos que se generarían con la actividad minera, motivo por el cual no se puede realizar un análisis de fondo de este preciso hecho.

10) En relación a que no se cuenta en la actualidad con las herramientas suficientes que garanticen el derecho de prelación en las zonas mineras de las comunidades indígenas y negras, se tiene que el Ministerio de Minas y Energía mediante Decreto no. 0933 de 9 de mayo de 2013 adoptó las definiciones y condiciones generales que se rigen en materia de minería tradicional, y de igual forma la Agencia Nacional de Minería mediante Resolución no. 396 de 14 de junio adoptó el procedimiento que se debe seguir para la radicación de propuestas de concesión minera en ejercicio de del derecho de prelación de los grupos indígenas y negras, es decir no le asiste razón a la parte demandante en su afirmación como quiera que los referidos actos administrativos establecen

133

herramientas para el ejercicio del citado derecho de prelación y tampoco existe prueba dentro del proceso que permita concluir lo contrario.

11) Finalmente es importante reiterar un argumento que la Sala acoge, expuesto por algunos de los intervinientes en el proceso, en el sentido de que con la sola recepción o presentación de la solicitud de un título minero no conlleva a su aprobación pues, se requiere que este cumpla con cada uno de los requisitos legales en materia minera y ambiental para su otorgamiento y no se encuentra probado en el proceso situación en la que dicho procedimiento no se haya surtido.

Por lo expuesto la protección de derecho colectivo relativo a la moralidad administrativa será denegada debido a que no se demostró su vulneración ya que en el expediente no obra prueba alguna de que las actuaciones desplegadas por parte de las autoridades públicas demandadas y vinculadas hayan sido torticeras, engañosas, revestidas o teñidas de mala fe, encaminadas a obtener provechos ilícitos o indebidos que hayan afectado a la administración, por tanto mal podría afirmarse que ha existido violación del mencionado interés colectivo, aspecto este sobre el cual a términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 la carga procesal probatoria corresponde concretamente a la parte actora pues, lo que se encuentra probado es que las autoridades públicas demandadas resolvieron en la medida de sus posibilidades la mayoría de las solicitudes que se encontraban represadas y dieron aplicación al principio de precaución.

**3. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas**

1) Acerca de este otro derecho e interés colectivo su contenido y alcance colectivo se encuentra consagrado en el literal c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 como desarrollo legal de derechos consagrados constitucionalmente, donde se establece un deber claro de conservar las especies animales y vegetales, proteger las áreas ecológicas, los ecosistemas, entre otros,

obligaciones que no solo se predicán del Estado sino de todos los habitantes del territorio nacional.

2) Así, el artículo 8 de la Carta Política de 1991 dispone que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, igualmente, el inciso segundo del artículo 79 *ibidem* preceptúa: “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

3) Acerca de este derecho e interés colectivo la Corte Constitucional en sentencia T-046 de 1999 precisó lo siguiente:

**“Así las cosas, cabe señalar que existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (C.P., arts. 8, 79 y 80).**

Forma parte, igualmente, de ese abanico de potestades y deberes estatales la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en ciertas actividades como director general de la economía, como ocurre con la explotación de los recursos naturales en aras de la preservación de un medio ambiente sano (C.P., art. 334), el cual ha sido entendido en su concepto y alcance dentro del ordenamiento superior vigente por la Corte de la siguiente manera:

“El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y

BM

*exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.*

*"En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. (Artículo 366 C.P.)". (Sentencia T-453 de 1.998, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).*

*Complementan, entonces, las responsabilidades estatales aludidas, los actos de participación y las obligaciones a cargo de la comunidad para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un "derecho-deber" (C.P., arts. 70, 79 y 95)."(resalta la Sala).*

4) Asimismo la Carta Política contiene una obligación clara en cabeza del Estado en el sentido de que el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales se deben planificar con la finalidad de que se garantice el desarrollo sostenible, conservación y sustitución de los mismos previniendo y controlando los factores que puedan ocasionar un deterioro ambiental, deposición esta que se encuentra consagrada en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**

**Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.**

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas." (destaca la Sala).*

5) En este sentido la parte actora en el escrito de la demanda manifestó que la omisión de prorrogar indefinidamente la moratoria que motivó el cierre de la ventanilla minera para la recepción de solicitudes de títulos mineros implicó que el Estado vulnerara el derecho colectivo relativo al equilibrio ecológico, como

quiera que se separó de su obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, como también la obligación de prevenir y controlar los factores del deterioro ambiental.

6) Al respecto debe precisarse que el este derecho colectivo está estrechamente relacionado con el del goce al ambiente sano en el entendido que los recursos naturales son elementos que se encuentran presentes en aquel y en el evento de que cause una afectación a alguno de estos las consecuencias tienen efectos nocivos para ambos.

7) La parte actora en el presente caso pretenden obtener la protección de ciertas áreas que son de importancia ambiental y de todo lo que hace parte integral de ella como por ejemplo las especies animales y vegetales, en el entendido que al permitirse por parte del Estado que se desarrollen actividades de exploración y explotación minera sin que se hayan superado las circunstancias que motivaron el cierre de la ventanilla minera para la recepción de solicitudes de títulos, esto es, sin que exista la delimitación de áreas o zonas de especial protección de los recursos naturales se pone en peligro su preservación, restauración y sustitución.

8) Advierte la Sala que lo analizado y expuesto en el respectivo acápite del derecho e interés colectivo relativo al goce de un ambiente sano resultan aquí aplicables, en el entendido que se encuentra demostrado que es necesario que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible culmine los procesos de zonificación y delimitación de todas las zonas y/o áreas de protección de recursos naturales que estarán excluidas de la actividad con la finalidad de que las autoridades mineras cuenten con herramientas actualizadas para el estudio de las solicitudes de títulos mineros, teniendo como consecuencia medida no solamente se protege el ambiente sino también repercute en los elementos que forma parte de él, como los recursos naturales, motivo por el cual la Sala amparará este derecho colectivo, lineamiento este concordante con lo preceptuado con el artículo 80 constitucional según el cual el Estado debe planificar y manejar el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, concepto estricto y de cabal desarrollo económico que se debe potenciar en aplicación del inciso segundo de la

1315

referida norma constitucional en el sentido de prevenir y controlar los factores que pueden conllevar a un deterioro ambiental, sin que con ello signifique una posición contraria referente a la exploración y explotación de los recursos naturales por parte de esta Sala sino que se debe y es necesario potenciar las medidas para que se realice de una manera sostenible.

#### 4. La defensa del patrimonio público

1) Con relación a la protección del derecho o interés colectivo a la defensa del patrimonio público el Consejo de Estado se ha referido en los siguientes términos<sup>16</sup>:

*“Sobre la protección de este derecho colectivo, la Sala ha dicho que podría protegerse por vía de acción popular cuando se demuestre, en un caso concreto, la existencia de actuaciones, omisiones o decisiones administrativas que ponen en peligro ese interés colectivo.*

*De ahí que si se advierte la afectación del patrimonio público, el juez tiene facultades preventivas y, como consecuencia de ello, puede adoptar medidas transitorias o definitivas de protección, las cuales sólo pueden evaluarse en el caso concreto” (Sentencia AP 2211 de 24 de febrero de 2005, MP German Rodríguez Villamizar)”.*

2) Bajo esa directriz jurisprudencial se tiene que el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público se puede proteger mediante una acción popular, caso en el cual cuando se demuestre la existencia de actuaciones administrativas que pongan en peligro el patrimonio público, el juez de conocimiento cuenta con facultades preventivas y con fundamento en ellas puede adoptar medidas transitorias o definitivas para su protección.

3) La parte actora adujo que el presente derecho e interés colectivo fue violado por las entidades y autoridades públicas demandadas porque se incumplió el deber de brindar una debida protección a las zonas de páramos, nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos los cuales hacen parte del patrimonio público, y que por no estar plenamente delimitadas para el momento de la reapertura de la ventanilla de solicitudes mineras este se vio afectado en el entendido que los recursos naturales no son renovables y son propiedad de la Nación y que por ende hacen parte del patrimonio público, y al permitirse que

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2003 - 01345-01(AP), M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

se soliciten nuevos títulos mineros para la exploración o explotación en zonas que desde un principio deben estar excluidas de la actividad minera implica su afectación directa y disminución.

4) La Sala considera que dentro del respectivo acápite del derecho e interés colectivo relativo al goce de un ambiente sano se hicieron los respectivos análisis y consideraciones, advirtiendo que también resultan aplicables en este derecho por cuanto al ordenarse el amparo al goce de un ambiente sano como también a los recursos naturales de manera concurrente se protege el patrimonio público de la Nación, al determinarse que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe delimitar las zonas excluibles de la actividad minera con base en una escala de 1:25.000 lo cual conlleva a la protección del patrimonio público del cual hace parte los recursos naturales de la Nación, argumentos que llevan a concluir que también se amparará el derecho colectivo relativo a la defensa del patrimonio público.

## 5. La seguridad y salubridad públicas

1) Acerca de la seguridad y salubridad públicas como derecho e interés colectivo la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 13 de mayo de 2004, expediente no. 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP), magistrado pponente Germán Rodríguez Villamizar puso de presente el siguiente contenido:

*“En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:*

*“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las **condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.** Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: **la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas;** la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados;*



13/16

**la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley<sup>17</sup>** (Resalta la Sala).

*“La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos<sup>18</sup>”.*

De los apartes jurisprudenciales transcritos debe entenderse este precepto, en relación con la salubridad pública, como la protección del derecho a la salud de la comunidad dirigida a evitar la alteración del orden público como consecuencia de que se presenten situaciones calamidad pública o, en general, evitar o conjurar alteraciones que afecten o pongan en riesgo las condiciones de salud de una determinada colectividad y, con relación a la seguridad, como la prevención de delitos y contravenciones que afecten la vida en sociedad, lo mismo que, la prevención y superación de situaciones que atenten o pongan en peligro la integridad de las miembros de la comunidad.

2) Con relación a este preciso derecho colectivo la Sala advierte que la parte actora fundamentó tal supuesta vulneración en el sentido de que el derecho al ambiente sano no se puede desligar de los derechos a la vida y a la salud de las personas como quiera que los factores perturbadores al ambiente causan daños irreparables en los seres humanos pero, advierte que dentro del expediente con relación a este tema obra unos conceptos emitidos por la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes (fls. 749 a 757 cdno. ppal.), el Departamento de Salud Pública de la Universidad Nacional (fls. 961 a 968 *ibidem*) y la Universidad de Cartagena (fls. 1125 a 1128 cdno. ppal.) que tratan de los efectos de la minería en la salud de las personas pero, dicho análisis es de carácter general y no contiene específica y puntualmente caso alguno que se haya presentado o haya sido consecuencia por la reapertura de la ventanilla minera y, por no obrar ninguna prueba que demuestre que las entidades públicas demandadas con sus actuaciones y/o omisiones hayan

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, AP-741 del 28 de noviembre de 2002.

generado una amenaza o una violación a la salud de la comunidad y/o grupo de personas, razón por la cual por sustracción de materia no es posible imputar o predicar violación de ese derecho, aspecto este sobre el cual a términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 la carga procesal probatoria corresponde concretamente a la parte actora.

## 6. Conclusión de la Sala de Decisión

1) En este sentido la Sala declarará no probadas las excepciones denominadas: a) *improcedencia de la acción* propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, b) *falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo* esgrimido por la Agencia Nacional, denominada y c) *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por tanto por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2) Amparará los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas y, a la defensa del patrimonio público en consecuencia se ordenará lo siguiente:

a) Suspender inmediatamente los efectos de la Resolución no. 484 de 30 de octubre de 2012 proferida por la Agencia Nacional de Minería mediante la cual fijó fecha de inicio de radicación de propuestas de contratos de concesión minera hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le remita a la Agencia Nacional de Minería la información contentiva de los polígonos de las áreas excluidas de la de minería, información con la que dentro del término no superior a un (1) mes contado desde su recibo deberá actualizar la información del Catastro Minero.

Se advierte que la suspensión que se va a decretar no le será aplicable a las solicitudes de legalización minera tradicional y de las que se concedan en el ejercicio del derecho de prelación de las comunidades étnicas de que tratan los

1317

artículos 124 y 133 del Código de Minas dada su especial protección cultural, cuyos textos son los siguientes:

**"ARTÍCULO 124. DERECHO DE PRELACIÓN DE GRUPOS INDÍGENAS.** *Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Este contrato podrá comprender uno o varios minerales.*

(...)

**ARTÍCULO 133. DERECHO DE PRELACIÓN DE LAS COMUNIDADES NEGRAS.** *Las comunidades negras tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera de comunidad negra. Esta concesión podrá comprender uno o varios minerales y le serán aplicables las disposiciones del presente Capítulo." (se destaca).*

b) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que dentro del término de tres (3) años contado a partir de la ejecutoria de la sentencia realice e implemente, con base en estudios técnicos, idóneo, integrales, precisos, adecuados y eficaces que garanticen la preservación del ambiente y los recursos naturales con la finalidad de establecer las respectivas delimitaciones y/o establecimientos de zonas de reserva de recursos naturales tales como humedales, páramos, parques naturales, aguas subterráneas y demás áreas de importancia ecológica con base en la cartografía a escala 1:25.000, etc., información que deberá remitir a la Agencia Nacional de Minería dentro del término perentorio de un (1) mes contado a partir de la culminación de tales estudios con la precisión de los polígonos de las áreas excluidas de la de minería en el país.

c) Al Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que de manera coordinada e integral en el término perentorio de dos (2) años contados a partir de la notificación de la sentencia verifiquen si los procedimientos y requisitos -antes, durante y después- que se tienen en materia de títulos de concesión cumplan con lo previsto en el ordenamiento jurídico constitucional y legal, y en el evento de no ser así se adopten las respectivas medidas correctivas con la precisión

de que en materia ambiental no hay derechos de carácter absoluto como bien fue precisado.

3) Denegará las demás pretensiones de la demanda respecto de la protección de los derechos colectivos relativos a la moralidad administrativa, la seguridad y salubridad públicas.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A:**

**1º) Decláranse** no probadas, como excepciones, las denominadas: a) *improcedencia de la acción* propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, b) *falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo* esgrimido por la Agencia Nacional, denominada y c) *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por tanto por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**2º) Amparánse** los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas y, a la defensa del patrimonio público.

**3º)** Respecto de la protección de los citados derechos colectivos **ordénase** lo siguiente:

a) Suspender inmediatamente los efectos de la Resolución no. 484 de 30 de octubre de 2012 proferida por la Agencia Nacional de Minería mediante la cual

1318

fijó fecha de inicio de radicación de propuestas de contratos de concesión minera hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le remita a la Agencia Nacional de Minería la información contentiva de los polígonos de las áreas excluidas de la de minería, información con la que dentro del término no superior a un (1) mes contado desde su recibo deberá actualizar la información del Catastro Minero, con la advertencia que la suspensión no es aplicable a las solicitudes de legalización minera tradicional y de las que se concedan en el ejercicio del derecho de prelación de las comunidades étnicas de que tratan los artículos 124 y 133 del Código de Minas.

b) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que dentro del término de tres (3) años contado a partir de la ejecutoria de la sentencia realice e implemente, con base en estudios técnicos, idóneo, integrales, precisos, adecuados y eficaces que garanticen la preservación del ambiente y los recursos naturales con la finalidad de establecer las respectivas delimitaciones y/o establecimientos de zonas de reserva de recursos naturales tales como humedales, páramos, parques naturales, aguas subterráneas y demás áreas de importancia ecológica con base en la cartografía a escala 1:25.000, etc., información que deberá remitir a la Agencia Nacional de Minería dentro del término perentorio de un (1) mes contado a partir de la culminación de tales estudios con la precisión de los polígonos de las áreas excluidas de la de minería en el país.

c) Al Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que de manera coordinada e integral en el término perentorio de dos (2) años contados a partir de la notificación de la sentencia verifiquen si los procedimientos y requisitos -antes, durante y después- que se tienen en materia de títulos de concesión cumplan con lo previsto en el ordenamiento jurídico constitucional y legal, y en el evento de no ser así se adopten las respectivas medidas correctivas con la precisión de que en materia ambiental no hay derechos de carácter absoluto como bien fue precisado.

4º) **Deniéganse** las demás pretensiones de la demanda respecto de la protección de los derechos colectivos relativos a la moralidad administrativa y la seguridad y salubridad públicas.

5º) **Confórmase** un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado la parte actora,, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Minería, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la Procuraduría General de la Nación.

6º) En caso de no ser apelada **remítase** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo.

7º) En firme esta providencia **archívese** el expediente con las respectivas constancias secretariales previas de Secretaría.

#### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutida y aprobada en sesión de Sala de la fecha. Acta No.

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado