

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20151200366241

Bogotá D.C., 02-12-2015

Página 1 de 7

Doctora
DIANA CADAVID MUÑOZ
Alianza W.J.
Calle 11 C No. 31-57 El Poblado
Medellín-Antioquia

ASUNTO: Consulta sobre títulos mineros en áreas de reserva ambiental temporal.

En atención a su derecho de petición de consulta radicada en esta entidad bajo el número 20159020052082 por medio del cual plantea una serie de interrogantes relacionados con la explotación minera en áreas declaradas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del ambiente, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1814 de 2015, allegado a esta oficina mediante memorando 20159020021113 de la Coordinadora del Punto de Atención Regional Medellín, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

Sea lo primero mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4134 de 2011¹ el objeto de la Agencia Nacional de Minería es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el óptimo y sostenible aprovechamiento de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales. En ese sentido, todas las actuaciones que se realizan en la ANM se encuentran enmarcadas en la Constitución Política de Colombia, Código de Minas y demás normas complementarias.

Por su parte corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, en los términos del artículo 12 del citado Decreto 4134 de 2011, elaborar conceptos y dar respuesta a los derechos de petición relacionados con la misión, objetivos y funciones de la agencia, en ese sentido, la respuesta a sus inquietudes se dará de manera general.

Aclarado lo anterior, se dará respuesta a sus inquietudes desde el punto de vista de la normativa minera, sin perjuicio de que la autoridad ambiental competente se pronuncie sobre los mismos puntos de acuerdo con lo de su competencia.

En cuanto al primer y tercer interrogantes que se relacionan con la posibilidad de continuar la explotación

¹ "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica".



de un contrato de concesión minera que cuenta con licencia ambiental o si es posible la ampliación de la licencia ambiental a porciones del título no amparada por la licencia y cuál es el procedimiento, se considera que de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Resolución 1814 del 12 de agosto de 2015 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la entrada en vigencia de ese acto administrativo, no es posible otorgar títulos nuevos en áreas que representan importancia para la conservación ambiental, de lo que se infiere el respeto a la existencia de títulos anteriores.

Así mismo, para efectos de determinar la posibilidad de continuar con la ejecución de los contratos de concesión vigentes que se superpongan con algunas de las zonas declaradas como de protección y desarrollo de los recursos renovables y del medio ambiente en aplicación del principio de precaución, se considera pertinente citar apartes del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicación 2233 del 11 de diciembre de 2014, respecto de la protección de los ecosistemas estratégicos frente a la realización de actividades extractivas licenciadas antes de la delimitación de páramos y la consecuente prohibición de dichas actividades en las mencionadas áreas, así:

"2.2.1.4 Síntesis y respuesta al interrogante planteado

La anterior revisión normativa permite ver que el Código de Minas hace un especial énfasis, tanto en el valor constitucional de la seguridad jurídica de los titulares de contratos de concesión minera (mucho más que en la legislación ordinaria), como en la estricta sujeción de su actividad a los mandatos superiores de protección del medio ambiente. La conjunción de ambos propósitos en dicho estatuto debería llevar a que, en principio, los ecosistemas donde se desarrolla la actividad minera no tendrían que verse afectados negativamente desde el punto de vista ambiental.

De este modo, el Código de Minas utiliza el principio de desarrollo sostenible para la regulación de la actividad minera², con el fin de asegurar que esta industria se desarrolle positivamente, pero dentro del marco constitucional y legal de protección del medio ambiente. De modo que durante toda la actividad del concesionario y a su finalización, las autoridades mineras y ambientales tienen mecanismos suficientes para prevenir y mitigar los pasivos ambientales que deja dicha actividad.

Por todo lo dicho, frente al interrogante planteado de los títulos mineros otorgados antes de la prohibición analizada, la Sala concluye, en orden a maximizar, hasta donde sea posible, los diferentes principios y derechos constitucionales en juego, que:

² Sentencia C-813 de 2009: "Así pues, como se vio al examinar el artículo 203, una lectura integral de la Ley 685 de 2001 permite ver que el propósito legislativo general que animó la expedición de esta ley fue alcanzar la protección efectiva del medio ambiente y el logro de un desarrollo económico sostenible, cuando de la explotación de los recursos minerales se trate."



a. Solo será constitucionalmente admisible permitir la continuidad, hasta su terminación, de aquellos contratos de concesión minera que no pongan en riesgo los ecosistemas de páramo. Dicho de otro modo, los contratos de concesión minera que pongan en riesgo los fines de la prohibición legal, deberán ceder frente al interés general de protección del medio ambiente.

En consecuencia, las autoridades ambientales y mineras, bajo un principio de colaboración interinstitucional (artículo 113 C.P.) deberán revisar cada uno de los títulos mineros otorgados en su momento sobre ecosistemas de páramo, para determinar sus efectos sobre estos últimos. Aquellos que definitivamente pongan en riesgo dichos ecosistemas y tal situación no pueda ser contrarrestada a través de los instrumentos ambientales existentes, no podrán seguir ejecutándose en aplicación de los principios constitucionales de protección del medio ambiente y de prevalencia del interés general sobre los intereses particulares del concesionario minero.

b. No se podrán otorgar licencias ambientales a quienes se encontraban en etapa de exploración y no obtuvieron licencia ambiental para iniciar trabajos de explotación antes de la entrada en vigencia de la prohibición legal. Es claro que la autoridad ambiental debe aplicar la legislación vigente al momento de expedir la licencia ambiental y si para ese momento los ecosistemas de páramo ya están excluidos de la actividad minera, la solicitud de licencia no puede ser respondida favorablemente. (...)

Además, a juicio de la Sala, en los contratos en que apenas se estaba en etapa de exploración, solamente había una expectativa para la explotación y aún no se realizaban las inversiones y obras necesarias para ese fin. Por tanto, frente a tales expectativas la norma prohibitiva tienen efecto general inmediato, o si se quiere retrospectivo.

Es claro también que en este tipo de contratos el inicio de la etapa de explotación o aprovechamiento de los minerales está sometida a un requisito de orden legal, como lo es la obtención de la correspondiente licencia ambiental, de modo que si esta no se puede obtener, el inicio de esa segunda fase contractual se torna por lo mismo imposible.

c. De darse esta hipótesis (imposibilidad de continuar contratos que ponen en riesgo los ecosistemas de páramo), el Estado deberá analizar, caso por caso, la necesidad de llegar a acuerdos de compensación económica con el fin de evitar reclamaciones judiciales. (...)

d. Finalmente, frente a los contratos de concesión minera que no impliquen riesgos para los ecosistemas de páramo, en todo caso su continuación deberá sujetarse:

(i) A la revisión y ajuste de las licencias ambientales existentes, así como al control y seguimiento



estricto de la autoridad ambiental, para maximizar el logro de los fines de protección y conservación de los ecosistemas de páramo. En estos casos, como en ningún otro, la licencia ambiental deberá cumplir sus funciones de prevención, mitigación, manejo, corrección y compensación³ de los efectos ambientales que produzcan las actividades mineras que ya se habían autorizado. En caso de incumplimiento grave de las normas ambientales, se deberá revocar la licencia ambiental (artículo 211 C.M.) y decretar la caducidad del respectivo contrato (artículo 112 C.M.), tal como ya se anotó.

(ii) Además no podrán prorrogarse, (...). Dichas prórrogas serían un aplazamiento injustificado de la prohibición legal y difícilmente estarían amparadas por el principio de seguridad jurídica que se ha analizado.

(iii) En aplicación del artículo 209 del Código de Minas, el concesionario estará obligado a 'hacer las obras y poner en práctica todas las medidas ambientales necesarias para el cierre o abandono de las operaciones y frentes de trabajo', para lo cual deberá existir un estricto acompañamiento de las autoridades ambientales y mineras con el fin de asegurar la restauración y reparación de cualquier daño causado al ecosistema de páramo.' (Subrayado fuera del texto).

En conclusión, se considera que corresponde a la autoridad ambiental estudiar en cada caso particular y concreto los contratos de concesión que se estén ejecutando dentro de las zonas delimitadas como de desarrollo y protección de los recursos naturales renovables, con el fin de determinar la viabilidad de continuar o no con su ejecución en etapa de explotación, siempre que se cumplan con los requisitos normativos mineros y en especial con los requisitos ambientales que determine la autoridad ambiental para su desarrollo y en caso de que no sea viable continuar con la actividad minera por la grave afectación a los ecosistemas, dar aplicación a la normatividad vigente para no permitir la explotación en dichas áreas.

En el mismo sentido, deberá pronunciarse, la autoridad ambiental competente, respecto de la ampliación de la licencia ambiental, en los términos del Decreto 1076 de 2015 y demás normas concordantes.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que la reserva a que se refiere la citada Resolución 1814 de 2015, es temporal y sólo estará vigente por dos (2) años, con el fin de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realice los estudios para la delimitación y declaración definitiva de las áreas de protección ambiental, sobre las cuales no se podrán realizar actividades extractivas, en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001.

³ Sentencia C-746 de 2012. Ver igualmente Sentencia C-039 de 1999: "De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente."



En el interrogante No. 2 plantea si es posible obtener la licencia ambiental de un contrato de concesión minera que se encuentra en etapa de exploración y se superpone con las zonas de desarrollo y protección ambiental, al respecto se considera que de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, que compiló entre otros el Decreto 2041 de 2014, las labores de exploración minera no requieren licencia ambiental, sin perjuicio de la obtención de los permisos y autorizaciones ambientales que se requieran para el ejercicio de la esa actividad, de acuerdo con la normativa vigente.

En cuanto al interrogante No. 4, en el que se pregunta *¿cuál sería el tratamiento que se le daría a una propuesta de contrato de concesión que se superpone a una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables declarada mediante la Resolución 1814 de 2015?*, se tiene que, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del mencionado acto administrativo, desde su publicación, esto es, el 13 de agosto de 2015, las solicitudes de concesión minera, como las propuestas de contrato, que se superpongan con el polígono definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 1814 de 2015 como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, no podrán ser otorgadas.

Al respecto se considera que, las propuestas de contrato de concesión minera son una mera expectativa del proponente, en otras palabras, se trata de, *"(...) situaciones no consolidadas de conformidad con los requisitos de ley vigentes, aunque resulte factible que lleguen a consolidarse en el futuro, y que por tanto pueden ser modificadas por una nueva normatividad."*⁴

De otra parte, respecto a la normatividad ambiental esta Oficina Asesora, tal y como lo ha señalado en conceptos anteriores sobre solicitudes mineras que se superponen con las áreas de reserva temporal⁵, considera que debe tenerse en cuenta que el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, consagró el principio de precaución como un principio general, indicando que la política ambiental se fundamenta en criterios y estudios científicos, sin embargo dicha falta de certeza no podrá ser un criterio para postergar medidas de protección del medio ambiente⁶.

Al respecto, se considera pertinente citar un aparte de la Sentencia C- 339 de 2002, en la cual la Corte Constitucional se refiere al principio *in dubio pro ambiente*, en los siguientes términos:

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-983 de 2010 (1 de diciembre) M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ Conceptos ANM N° 20131200136733 y 20131200230821

⁶ El numeral 6° del artículo 1° de la ley 99 de 1993 estableció *"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."*



“Se hace necesario para la Corte señalar que la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión; por esta razón en la parte resolutive se condicionará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 34 de la ley 685 de 2001. En la aplicación del inciso 3 se debe seguir el principio de precaución, principio que se puede expresar con la expresión “in dubio pro ambiente”. El mismo principio debe aplicarse respecto del inciso cuarto del artículo 34 y que este debe ser observado también al estudiar y evaluar los métodos y sistemas de extracción, en consonancia con el principio número 25 de la Declaración de Río de Janeiro que postula: “La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”.(...) Para el asunto que nos ocupa, esto quiere decir 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.”⁷

Así las cosas, la normatividad mencionada está materializando el principio de precaución consagrado en la ley 99 de 1993 a efectos de aplicarlo en materia minera de conformidad con la sentencia C-339 de 2002, que en este caso se concreta con la facultad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para declarar Áreas de Reservas de Recursos Naturales de Manera Temporal donde no se podrán otorgar nuevos títulos mineros sobre áreas libres.

En este orden de ideas, se evidencia que el artículo 3 de la Resolución 1814 de 2015 pretende proteger zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables delimitados en el artículo 1 de la Resolución 1814 de 2015, áreas de interés ambiental, de tal manera que no se otorguen nuevos contratos de concesión minera.

Por lo tanto, se tiene que las propuestas de contrato de concesión que se presenten durante el término previsto en la Resolución 1814 de 2015 no podrán ser objeto de nuevos contratos de concesión, hasta tanto no se realice la delimitación y declaración definitiva de las áreas de protección ambiental, las cuales como se anotó dependiendo del resultado de los estudios que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrán quedar excluidas de la minería de manera definitiva o permitir la explotación bajo ciertas condiciones, de conformidad con lo prevea para el efecto en el acto administrativo que expida la autoridad ambiental.

En el interrogante No. 5 plantea que el artículo 2 de la Resolución 1814 de 2015 establece que la declaratoria de las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables estará vigente por

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 339 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20151200366241

Página 7 de 7

el término de dos (2) años, los cuales podrán prorrogarse al respecto pregunta ¿cuál es ese término y cuántas prórrogas aplican? Al respecto se considera que ese término dependerá del avance en los procesos de delimitación y declaración de áreas de protección definitivas, como se lee en el citado artículo 2 de la Resolución en comento, a criterio de la autoridad ambiental, por lo que no es posible determinar dicho término por parte de la autoridad minera.

Por último, es preciso reiterar que cualquier aclaración de la Resolución 1814 de 2015 y el procedimiento a seguir respecto a lo allí consagrado son temas que escapan del ámbito de competencia de esta entidad, siendo la entidad competente para pronunciarse sobre la misma el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En estos términos se emite el concepto con el fin de que de acuerdo a la información suministrada por su área se proceda a consolidar la respuesta para el peticionario, advirtiendo que el mismo se emite en los términos de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,



ANDRÉS FELIPE VARGAS TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: 0.

Copia: No aplica.

Elaboró: Mónica María Muñoz B.- Contratista.

Revisó: Juan Felipe Montes C.- Contratista.

Fecha de elaboración: 1 de diciembre de 2015.

Número de radicado que responde: 20159020052082

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Conceptos.

