



SENTENCIA DE 4 DE AGOSTO DE 2022

PROVIDENCIA DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

SENTENCIA DE 4 DE AGOSTO DE 2022

PROVIDENCIA DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Radicación número: 25000234100020130245901 (AP)

SENTENCIA ESTRUCTURAL

La evaluación electrónica de propuestas de titulación minera, efectuada a través del Catastro Minero desde el 2 de julio de 2013, y que actualmente se hace a través de la plataforma *Anna Minería*, amenaza y transgrede los derechos colectivos al medio ambiente y a la defensa del patrimonio público, por cuanto esa evaluación se desarrolla en un contexto en el que existen (i) **graves problemas de desarticulación institucional entre los sectores minero y ambiental**; (ii) un **déficit de información y de ordenamiento minero-ambiental del territorio colombiano**, y (iii) **debilidades en el modelo de control y fiscalización de los títulos mineros**.

La minería ilegal no hacía parte del objeto de la demanda y, por eso, esta grave problemática no fue objeto de análisis en el fallo

Causa petendi



SENTENCIA DE 6 DE DICIEMBRE DE 2018
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN PRIMERA –
SUBSECCIÓN B

Radicación número: 25000234100020130245901 (AP)

*Sentencia
condena*

(a) **Suspender inmediatamente los efectos de Resolución no. 484 de 30 de octubre de 2012 (ANM) mediante la cual se fijó fecha de inicio de radicación de propuestas de contratos de concesión minera hasta tanto el MADS le remita a la ANM la información contentiva de los polígonos de las áreas excluidas de la minería (...)** (b) **Al MADS que dentro del término de tres (3) años (...) realice e implemente , con base en estudios técnicos , idóneos, 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 establecimiento de zonas de reserva de recursos naturales (...) con base en la cartografía a escala 1:25.000 (...)** (c) **Al MME, a la ANM, al MI, a la ANLA y al MADS, para que de manera coordinada e integral en el término perentorio de dos (2) años (...) verifiquen si los procedimientos y requisitos –antes, durante y después- que se tienen en materia de concesión cumplan con lo previsto en el ordenamiento jurídico constitucional y legal (...)**



ESTRUCTURA DE LA SENTENCIA

ANTECEDENTES

CONTEXTO GLOBAL DE LA PROBLEMÁTICA

RECAPITULACIÓN PROBATORIA

REPAROS COMUNES CONTRA LA SENTENCIA DEL A QUO

Marco normativo y jurisprudencial sobre el procedimiento de evaluación de propuestas, los instrumentos de control ambiental y las zonas en donde la minería esta prohibida o restringida.

Ecosistemas que contemplan una restricción o prohibición legal en materia minera

Evolución histórica de la política minero-ambiental y de la política de conservación de ecosistemas estratégicos.

Cambios en las plataformas tecnológicas utilizadas para evaluar las propuestas y hacer seguimiento a los títulos mineros.

La procedencia del medio de control

La prueba sobre la amenaza y transgresión de los derechos colectivos previstos en los literales a), c) y e) del artículo 4 de la Ley 472

El nexo causal y la responsabilidad del extremo pasivo

Las diferencias entre los principios de prevención y precaución y la aplicabilidad de estos postulados en el caso concreto

Modificación de las órdenes de amparo

CAUSAS DE LA TRANSGRESIÓN Y AMENAZA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS AMPARADOS

DÉFICIT EN EL ORDENAMIENTO MINERO AMBIENTAL DEL TERRITORIO COLOMBIANO

La forma en que el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería aplican los artículos 34 y 36 del Código de Minas desconoce las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009

Los insuficientes parámetros ambientales que se verifican durante el trámite de evaluación de las propuestas de titulación. Desconocimiento de la sentencia C-389 de 2016

Títulos mineros concedidos en áreas protegidas que debían ser objeto de exclusión o restricción

Las “reservas de recursos naturales de manera temporal” no protegieron todos los ecosistemas estratégicos del país (por la forma en que se utilizó la figura)

Las debilidades actuales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

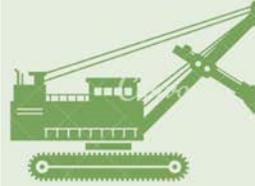
DESARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

LAS DEBILIDADES DEL MODELO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE TÍTULOS

Deficiencias en los sistemas de comunicación, coordinación, evaluación y seguimiento de los instrumentos de gestión minero-ambiental

Problemas en materia de planeación minero-ambiental

Los compromisos pendientes en materia legislativa relacionados con: (i) el procedimiento de evaluación de los títulos mineros; (ii) las figuras jurídicas de conservación de la biodiversidad; (iii) la regulación de los pasivos ambientales, y (iv) la exigibilidad del licenciamiento ambiental desde la fase de exploración



PREMISAS QUE SE TUVIERON EN CUENTA PARA IMPARTIR LAS ÓRDENES DE AMPARO

IMPORTANCIA DEL SECTOR MINERO EN NUESTRA ECONOMÍA

«**La industria extractiva es un componente fundamental de la economía colombiana. Históricamente la minería ha integrado la base de la estructura productiva de nuestro país (...)** **El sector minero genera empleo, atrae inversión, capta regalías, impuestos y contraprestaciones económicas.** Estos recursos se invierten en programas, proyectos y planes que buscan reducir la pobreza y fomentar el desarrollo territorial».

PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

«(...) **no es posible frenar el desarrollo cuando este “lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente”,** porque además **la estrategia de sostenibilidad prevista por el constituyente no es puramente conservacionista (...)** las medidas de restablecimiento tendrían que buscar precisamente la sostenibilidad del desarrollo minero, **sin impedir injustificadamente su crecimiento».**

EVITAR UNA MORATORIA MINERA

«(...) **sin lugar a dudas, suspender el otorgamiento de nuevos títulos en todo el país no garantizaría la corrección de las aludidas fragilidades políticas, legislativas, reglamentarias e institucionales, pero si generaría las consecuencias negativas a que aluden las entidades accionadas.** Por todo ello, las instrucciones previstas en los literales a) y b) del ordinal tercero de la sentencia de 6 de diciembre de 2018 aunque buscan la prevención de los daños, no son eficaces ni pertinentes a la hora de delimitar cómo deben actuar las entidades accionadas para implementar un modelo de desarrollo sostenible del sector minero».

POTENCIAR A ANNA MINERÍA PARA CORREGIR DEFICITI DE ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL

«(...) **una decisión judicial que haga caso omiso del potencial de Anna Minería desconocería los principios de economía y eficacia que guían a la función pública».**

PREVENIR EL DAÑO ANTIJURIDICO

«La Sala hace un llamado a **la prevención del daño antijurídico,** teniendo en cuenta el incremento litigioso de esta tipología de debates en nuestra jurisdicción y en la jurisdicción arbitral, para que los ministerios demandados se anticipen a la ocurrencia de las demandas, **y definan las mejores estrategias administrativas tendientes a solventar los riesgos que debieron prevenir y mitigar desde hace 19 años.** (...) Asimismo, son urgentes los diálogos entre el Estado, el sector minero y la sociedad civil sobre las fórmulas compensatorias medioambientales, los acuerdos de sostenibilidad, los lineamientos homogéneos, y las acciones de indemnización y reconvencción que deban adoptarse. **Todo ello a través de una política pública minero-ambiental que prevenga nuevos escenarios conflictivos y permita progresivamente atender los daños causados».**

¿ CÓMO CORREGIR EL DÉFICIT DE INFORMACIÓN Y DE ORDENAMIENTO MINERO-AMBIENTAL DEL TERRITORIO COLOMBIANO SIN GENERAR UNA MORATORIA MINERA?



Establecer una estrategia de corto, mediano y largo plazo que progresivamente permita corregir las deficiencias que advirtió la Corte Constitucional en la sentencia C-389 de 2016 respecto del proceso de evaluación de entrega de títulos mineros, y en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009 sobre las áreas protegidas y las zonas de conservación *in situ* que gozan de algún nivel de exclusión o restricción en materia minera .

Medidas

1

En 2 meses la ANM actualizará las capas geográficas que reporta la plataforma Anna Minería con el propósito de incluir los ecosistemas que gozan de protección legal y que fueron declarados y zonificados por la autoridad ambiental competente.

2

En 3 meses la ANM, el MADS y el MME deben adoptar el procedimiento que se utilizará para que las autoridades ambientales expidan los certificados provisionales enunciados en la sentencia, para así verificar la compatibilidad del proyecto con el uso ambiental del suelo.

Medidas

1

Realizar un estudio de las áreas pertenecientes al SINAP y a las zonas de conservación *in situ* de origen legal que actualmente no están catalogadas como zonas de exclusión o restricción. **2 años**

2

Aplicar la figura de las reservas temporales excluibles en esos espacios, sin incurrir en los errores advertidos en la sentencia, mientras finaliza el proceso de delimitación y zonificación. Fijar un cronograma de trabajo que será aprobado por el *a quo*. **3 meses**

3

Articular esta medida a la ruta de acción para el cumplimiento del CONPES 4050 de 2021



¿ CÓMO CORREGIR EL PROBLEMA DE DESARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LAS DEBILIDADES DEL MODELO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE TÍTULOS ?



Revisar y ajustar el modulo ambiental de la plataforma *Anna Minería*
Mesa de trabajo interinstitucional



Exhortar al MADS y MINMINAS para que formulen los proyectos de ley y de reglamento en las materias que tienen vacíos



Plan de control, corrección y compensación de los impactos ambientales no mitigados generados por: i) los proyectos mineros cuyos títulos se superponen con territorios ambientalmente protegidos; ii) los proyectos mineros que no cuentan con licenciamiento ambiental en la fase de explotación, y iii) los proyectos mineros que no están siendo controlados en la fase de exploración.



Actualizar las guías minero-ambientales

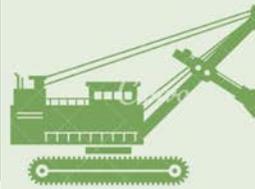
Actualizar la política minera nacional para corregir las causas transgresoras de los derechos colectivos

Exhortar a las entidades con competencias en la materia

PROVIDENCIA DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022

«(...) es pertinente recordar a las entidades de los sectores minero y ambiental -que concurrirán en el restablecimiento de los derechos colectivos aquí amparados- que **la minería es una actividad necesaria para el desarrollo económico del país** y, por eso, el cumplimiento de la sentencia busca el desarrollo sostenible y equilibrado del aludido sector.

En atención a la citada consideración, esta Corporación exhortó a la Procuraduría General de la Nación para que vele por el cumplimiento del fallo teniendo en cuenta que las directrices aquí impartidas no podrán impedir de forma injustificada el crecimiento de esta industria y, por ende, el Ministerio Público estará atento a que las órdenes se acaten bajo los lineamientos impartidos, y a que las autoridades administrativas resuelvan dentro de los términos legales las solicitudes invocadas por los administrados».



NIVEL DE CUMPLIMIENTO

- Los Ministerios de Minas y Energía y el MADS han presentado tres (3) informes de cumplimiento de las órdenes.
- Se realizó la identificación de actores que intervienen en la materialización de la política pública para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con una visión 2021 – 2030 (CONPES 4050 de 2021) en las líneas de acción relacionadas con el caso. Presentación del “Informe semestral – Avance en el cumplimiento de las líneas estratégicas CONPES 4050”.
- Generación de una mesa de trabajo intersectorial (Ministerio de Minas y Energía, MADS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Industria y Comercio, entre otros) para el cumplimiento del fallo.
- Primera propuesta de política minera publicada en junio 2023.
- Ley de pasivos ambientales (Ley 2327 de 2023).
- La Procuraduría expidió la Circular No. 11 del 28 de agosto de 2023, a través de la cual exhorta a las autoridades ambientales a dar cumplimiento a la sentencia del 4 de agosto de 2022, proferida por el Consejo de Estado, designando un funcionario del nivel directivo que participe en todas las mesas de trabajo interinstitucionales que se convoquen en el marco del numeral 6 de la parte resolutive de la misma providencia. También se les conminó a expedir los certificados de que trata el numeral 1.3.1. de la sentencia, advirtiéndoles la responsabilidad en que incurren los servidores públicos por el incumplimiento a las decisiones judiciales. (Tal requerimiento se reiteró este mes de septiembre).

MECANISMOS DE EFICACIA DE LA SENTENCIA



Órdenes que respeten la estructura y principios de los sistemas (SINA, Gestión de Riesgos...).

Constitución de instancias de articulación interinstitucional e intersectorial.

Colaboración armónica de otras autoridades en el cumplimiento del fallo (exhortos).

Publicidad de la sentencia.

Control y vigilancia del fallo con la conformación del Comité de Verificación de la sentencia y la intervención del Ministerio Público.

MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO POSTERIORES AL FALLO

INCIDENTE DE DESACATO (Art. 41 Ley 472)

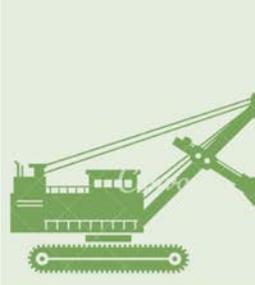
Multa hasta de 50 smlmv con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar.



MODIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS ACCIDENTALES DE LAS ÓRDENES DE AMPARO (Art. 34 Ley 472)

Excepcionalmente el *a quo* puede modificar elementos accidentales de las órdenes de amparo cuando advierta que las medidas iniciales no garantizan plenamente la protección integral de los derechos amparados o cuando por el paso del tiempo, o por alguna otra circunstancia, se tornen imposibles de cumplir.





SENTENCIA Y AUTO DE ACLARACIÓN Y ADICIÓN



Gracias

Correo electrónico:
robertoserratov@gmail.com

Referencias: Providencias publicadas en Samai e imágenes tomadas de las páginas web del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Agencia Nacional de Minería