



Radicado ANM No: 20181200267181

Bogotá D.C. 24-08-2018 15:23 PM

Señorita

RESERVADO

Asunto: Títulos Mineros en áreas de páramo

Cordial saludo

En atención a su solicitud de concepto, presentada mediante radicado 20189020325062, a través de la cual, formula una serie de inquietudes relacionadas con la situación presentada en títulos mineros otorgados previo a la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010 y en cuyas áreas se delimitaron ecosistemas de páramos, procedemos a dar respuesta, previas las siguientes consideraciones:

- Antecedentes

A efecto de dar respuesta a los interrogantes planteados, se hará una breve reseña de la evolución normativa y jurisprudencial en lo atinente a la protección de los ecosistemas de páramo en el país.

Inicialmente la Ley 1382 de 2010 que modificó parcialmente el Código de Minas –Ley 685 de 2001–, incluyó los ecosistemas de páramo dentro de las zonas excluidas de la minería, indicando que para estos efectos tales zonas debían ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental competente con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, y señalando a la vez que las actividades que contaran con título minero y licencia ambiental, al momento de su entrada en vigencia, podrían seguir desarrollándose hasta su terminación, sin opción de prórroga¹.

¹ Ley 1382 de 2010 **ARTÍCULO 3º**. El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 quedará así:

Artículo 34. Zonas excluidas de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, **ecosistemas de páramo** y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt.

No obstante lo anterior, las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2da de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales, podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente. La autoridad minera al otorgar el título minero deberá informar al concesionario que se encuentra en área de reserva forestal y por ende no podrá iniciar las actividades mineras hasta tanto la Autoridad Ambiental haya sustraído el área. Para este efecto, el concesionario minero deberá presentar los estudios que demuestren la adecuada coexistencia de las actividades mineras con los objetivos del área forestal.

Efectuada la sustracción, la autoridad minera en concordancia con las determinaciones ambientales establecidas, fijará las condiciones para que las actividades de exploración y explotación propuestas se desarrollen en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas, de tal forma que no afecten los objetivos del área de reserva forestal no sustraída.



Radicado ANM No: 20181200267181

No obstante esta Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, con efectos diferidos a dos años².

Posteriormente mediante la Ley 1450 de 2011 -Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014-, se amplió la protección de los ecosistemas de páramo al establecer que deberían 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 haga sus veces, mediante acto administrativo, y prescribió que en los ecosistemas de páramo no se podían adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos³. Para tales efectos señaló que se consideraría como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto Alexander Von Humboldt, hasta tanto se contara con una cartografía más detallada.

El artículo en mención fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, Todos por un nuevo país", -actualmente vigente -, norma que estableció en su artículo 173⁴ por una parte que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán realizar

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá los requisitos y el procedimiento para la sustracción a que se refiere el inciso anterior. Igualmente establecerá las condiciones en que operará la sustracción temporal en la etapa de exploración.

Parágrafo Primero. En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga.

Parágrafo Segundo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una vez entrada en vigencia la presente ley, en un término de cinco años, redelimitará las zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959; en cuanto a cuales son protectoras y cuales no procurando la participación de la autoridad minera y de los demás interesados en dicho proceso.

Parágrafo Tercero. Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía.

² "En consecuencia, acorde con la defensa de la supremacía e integridad de la Constitución, la Corte considera que si bien se constata la existencia de una contradicción con la normatividad superior que impone la exclusión del ordenamiento jurídico de la Ley 1382/10, también es cierto que con el retiro inmediato de la ley desaparecerían normas que buscan garantizar la preservación de ciertas zonas del impacto ambiental y de las consecuencias perjudiciales que trae la exploración y explotación minera. Por tal motivo, como se indicó, es necesario diferir los efectos de la sentencia de inexecutable por un lapso de dos años, de manera que a la vez que se protege el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas sobre tales medidas legislativas, se salvaguarden los recursos naturales y las zonas de especial protección ambiental, indispensables para la supervivencia de la humanidad y de su entorno." Extracto de la Sentencia C-366 de 2011.

³ Ley 1450 de 2011 - ARTÍCULO 202. DELIMITACIÓN DE ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS Y HUMEDALES. 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 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.

⁴ **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 executable> 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.



Radicado ANM No: 20181200267181

actividades de explotación de recursos naturales no renovables, entre otras, y que le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última se encuentre disponible, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

Los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, Todos por un nuevo país”, establecían la posibilidad de continuar las actividades mineras en zonas de páramo, cuando éstas estuvieren amparadas por título minero y licencia ambiental, otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010.

Dichas disposiciones (incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015), sin embargo, fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-035 de 2016, preceptos que establecían en primer lugar una regla de transición –frente a la prohibición de ejecución de proyectos y actividades de minería en páramos- conforme a la cual en caso de que la exploración y explotación de recursos naturales no renovables contara con contrato y licencia ambiental o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, podrían seguir ejecutándose, con la prohibición absoluta de prorrogar tales contratos y autorizaciones y se definía una obligación especial de revisión, seguimiento y control de las licencias ambientales que hubieran sido otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición prevista por el artículo.

Adicionalmente se preveía la caducidad del título minero o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin compensación alguna, cuando se incumplieran las condiciones fijadas en ellas y finalmente, se señalaba que cuando no fuera posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistemas de páramo, la actividad minera no podría desarrollarse aun en los casos en que existiere licencia

Corte Constitucional

- Inciso declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035-16 de 8 de febrero de 2016, Magistrada Ponente Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, “siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo

PARÁGRAFO 1o. <Incisos INEXEQUIBLES>**Corte Constitucional**

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-221-16, mediante Sentencia C-298-16 de 8 de junio de 2016, Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos.

- Incisos 1o., 2o., y 3o. declarados **INEXEQUIBLES**, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035-16 de 8 de febrero de 2016, Magistrada Ponente Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Texto original de la Ley 1753 de 2015:

<INCISO 1> Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<INCISO 2> En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

<INCISO 3> Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.



Radicado ANM No: 20181200267181

ambiental.

Así pues, a través de la Sentencia C-035 de 2016 la Corte Constitucional, declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1573 de 2015, lo que significa que declarada la inconstitucionalidad de la transición prevista en la norma, se da la expulsión de dichas previsiones del ordenamiento jurídico colombiano, sin haberse establecido ninguna consideración adicional. En tal virtud ese régimen de transición conforme al cual las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que contaran con título minero y licencia ambiental o instrumento ambiental equivalente, otorgados antes de 9 de febrero de 2010, [para minería] podrían seguir ejecutándose, fue excluido del ordenamiento jurídico colombiano y como tal, los presupuestos en él establecidos; de manera que a partir de la notificación de la precitada sentencia, no existe excepción a la prohibición general de ese tipo de actividades en las áreas delimitadas como páramo. Igual suerte tuvo la norma que establecía la prohibición de prórroga de tales contratos y permisos, al quedar por fuera del ordenamiento jurídico.

- **Lo consultado**

1. ¿Cuál es el tratamiento jurídico que se le dará a estos títulos mineros, ubicados en área de páramos declarados, que se inscribieron antes del 9 de febrero de 2010 creación de la Ley 1382 de 2010- y que venían adelantando labores en etapa de exploración?

En virtud de la expulsión del ordenamiento jurídico por motivos de inconstitucionalidad, de los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, Todos por un nuevo país", dada a través de la Sentencia C-035 de 2016 que establecían la posibilidad de continuar las actividades mineras al interior de las áreas delimitadas como páramo, cuando éstas estuvieren amparadas por título minero y licencia ambiental, otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010, quedó vigente sin excepción alguna, la prohibición general de desarrollar actividades de minería en las áreas delimitadas como páramos, establecida en el inciso primero del artículo 173 precitado.

En consecuencia la decisión adoptada por la Corte Constitucional mediante la referida Sentencia implica que se consideren como zonas excluidas de la minería de pleno derecho, aquellas que se superpongan con áreas delimitadas como páramo, y en consecuencia se genera la imposibilidad de desarrollar actividades tanto de exploración como de explotación minera dentro de tales áreas.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Código de Minas, el cual señala que "En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos"; destacando que a través de la Sentencia C-339 de 2002, la misma Corte Constitucional consideró que la expresión "de conformidad con los artículos anteriores", que antes de este fallo acompañaba la redacción de este artículo, era inconstitucional dado que limitaba las zonas de exclusión



Radicado ANM No: 20181200267181

y restricción a lo determinado estrictamente en la Ley 685 de 2001, y que ello desconocía el límite constitucional impuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución, permitiendo una exploración y explotación minera indiscriminada de áreas que no se encuentren comprendidas en la mencionada Ley, pues de una parte, desconocía las leyes vigentes que protegen zonas distintas de los parques naturales nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales; y de otra, cerraba la posibilidad de que le sean oponibles leyes posteriores que establezcan nuevas zonas de exclusión o restricción de la actividad minera, por razones ambientales y de protección de la biodiversidad.

Así las cosas, con la Sentencia C-035 de 2016 se da la expulsión del ordenamiento jurídico, de los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, lo que trae consigo la imposibilidad de desarrollar actividades mineras en ecosistemas delimitados como páramo, -aun cuando las mismas cuenten con título minero perfeccionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010- al operar la exclusión de pleno derecho a que hace referencia el artículo 36 del Código de Minas -Ley 685 de 2001-.

2. ¿Cuál es la posición de la ANM frente a estos casos donde se afectan los derechos adquiridos de los titulares mineros?

La Agencia Nacional de Minería, como autoridad minera del orden nacional, le corresponde ejercer las funciones asignadas mediante su Decreto de creación 4134 de 2011, en acatamiento tanto de la normativa vigente, como de los fallos judiciales, en este sentido, dada la decisión adoptada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035 de 2016, en virtud de la cual en la actualidad se consideran como zonas excluidas de pleno derecho, aquellas que se superpongan con áreas delimitadas como páramo, le corresponde a esta Entidad acatar el fallo en cuestión. En este sentido corresponde verificar que en aquellos títulos mineros que se ubiquen en áreas delimitadas como páramos no se encuentren desarrollando actividades mineras.

3. ¿En estos casos, procede la suspensión de obligaciones que reza el artículo 52 de la Ley 685 de 2001?

El Código de Minas -Ley 685 de 2001-, consagró en su artículo 52, la posibilidad de suspender las obligaciones emanadas del título minero ante la ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, así:

"Artículo 52. Fuerza mayor o caso fortuito. A solicitud del concesionario ante la autoridad minera las obligaciones emanadas del contrato podrán suspenderse temporalmente ante la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito. A petición de la autoridad minera, en cualquier tiempo, el interesado deberá comprobar la continuidad de dichos eventos."

En este sentido la suspensión de obligaciones tiene lugar por la ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, -esto es hechos imprevisibles e irresistibles, no imputables a quien lo alega, que imposibilitan el cumplimiento de las obligaciones contractuales-, opera a solicitud de parte, correspondiendo al titular probar tales circunstancias, y requiere para su procedencia que la autoridad minera realice el análisis



Radicado ANM No: 20181200267181

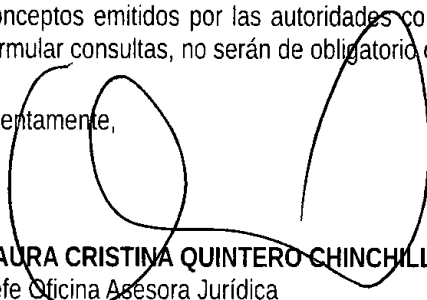
correspondiente, encuentre probados los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y emita acto administrativo a través del cual autorice la suspensión de obligaciones.

Ahora bien, la posibilidad que otorga esta figura consiste en que probados los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, se autorice la suspensión **temporal** de las obligaciones emanadas del contrato, en este sentido, y dado que al constatarse que un título minero se encuentra ubicado en un área delimitada de páramo, se entiende que opera la exclusión de pleno derecho de las actividades mineras, ello implica –como ya se dijo– la imposibilidad de adelantar labores en cualquiera de las etapas del título minero, por lo que resultando inejecutable el objeto del contrato, no se encuentra razón para autorizar una suspensión temporal de obligaciones.

No obstante el análisis de cada caso en concreto deberá realizarse por parte de la dependencia encargada de adoptar la decisión, resaltando que respecto de cada título minero que pueda encontrarse ubicado en área delimitada de páramo se deberá establecer en primer lugar el porcentaje de superposición, desatacando que en caso de que la superposición sea total operará la restricción de pleno derecho de la actividad minera, -en tal virtud podrá el titular minero renunciar a la concesión-, y en caso de que la superposición sea parcial se informará el porcentaje de superposición, a efecto de poder realizar las acciones tendientes a que acatar la exclusión en el área que corresponda y continuar el desarrollo de actividades en el área que sea permitida.

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud, aclarando que la presente se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, en la cual se establece que los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,



LAURA CRISTINA QUINTERO CHINCHILLA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0)

Copias: (0).

Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica

Revisó: NA

Fecha de elaboración: 22/08/2018

Número de radicado que responde: 20189020325062

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica