

18-12-2017

Consultoría para el análisis de la gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono y que, a partir del análisis de dos (2) casos concretos, proponga indicadores y orientaciones para mejorar la gestión, la coordinación y la rendición de cuentas en relación con el manejo de dichas áreas

PRODUCTO 1:

Análisis de competencias de las entidades que influyen en la gestión de áreas mineras en estado de abandono



TABLA DE CONTENIDO

1. ACRÓNIMOS	3
2. MAPA DE ACTORES.....	4
3. CONTEXTO REGULATORIO	6
3.1. Premisas Constitucionales	8
3.2. Políticas bajo las cuales se enmarca el manejo de las minas abandonadas. 16	
3.3. Línea Base Jurídica gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono.	32
3.4. Línea Base Jurídica ordenamiento territorial	56
3.5. Línea Base Jurídica de Gestión del Riesgo.....	61
4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	63
4.1. Subsector minero	65
5. Análisis de la Gestión Institucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono	97
5.1. Entidades Nacionales	99
5.2. Entidades Regionales y locales.....	0
6. BIBLIOGRAFÍA	2
7. ANEXOS	5

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mapa de actores que inciden en la gestión de áreas mineras en estado de abandono	5
Figura 2 Organigrama del Ministerio de Minas y Energía. Elaboración de la Consultoría.....	66
Figura 3 Organigrama del Sector Descentralizado Minero. Elaboración de la Consultoría	70

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Análisis de competencias.....	5
---------------------------------------	---

1. ACRÓNIMOS

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
AMEA	Áreas Mineras en Estado de Abandono
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
DFM	Dirección de Formalización Minera
DME	Dirección de Minería Empresarial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MINMINAS	Ministerio de Minas y Energía
OAAS	Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales
SGC	Servicio Geológico Colombiano
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética

2. MAPA DE ACTORES

En el marco del propósito del presente documento, en la presente sección se identifican y se expone el mapa de actores y/o entidades involucradas cuya gestión o inacción, influye en el manejo de las áreas mineras en estado de abandono, con el fin de elaborar una caracterización general de sus competencias.

Las funciones de regulación del sector minero son ejercidas por el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo técnico de sus entidades adscritas como son la Unidad de Planeación Minero Energética, la Agencia Nacional de Minería y el Servicio Geológico Colombiano. Adicionalmente se identifican entidades que, desde el punto de vista, minero, de planeación, regulación, policivo, comercial, vigilancia y control, gestión del riesgo, restauración ambiental, etc., presentan injerencia en el manejo de las áreas mineras en estado de abandono en cuestión.

Por lo anterior, el mapa de actores expone las entidades correspondientes, clasificadas en cinco componentes principales: sector minero energético, sector ambiental, organismos de vigilancia y control, planificación y ordenamiento territorial, y gestión del riesgo, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Mapa de actores que inciden en la gestión de áreas mineras en estado de abandono



Fuente: Equipo consultor

3. CONTEXTO REGULATORIO

En este acápite se abordará la revisión de fundamentos jurídicos y legales que soportan las competencias de las entidades que influyen en la gestión de áreas mineras en estado de abandono, recogiendo y actualizando el estudio previamente realizada por la UPME¹. El planteamiento estructural de dicho trabajo tiene toda la validez, pero se considera que este debe ser actualizado, puesto que su corte histórico es hasta diciembre de 2014.

El marco regulatorio actual, definido por el párrafo 2 del artículo 24 de la Ley 1753 de 2014, dispone que el Gobierno Nacional deberá liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital.

Bajo el marco de la Ley 1523 de 2012, se debe realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. El Plan Nacional de Ordenamiento Minero, reconoce la importancia de coordinar esfuerzos técnicos y financieros entre las diferentes entidades y niveles de gobierno para atender las áreas en condición de riesgo de desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Es entonces en esta perspectiva que se aborda el análisis de las competencias de la gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono.

A lo largo de los estudios que ha desarrollado tanto el Ministerio de Minas y Energía como la Unidad de Planeación Minero Energética UPME, en torno a la atención de áreas mineras en estado de abandono –AMEA- se ha contextualizado la necesidad de abordar la problemática identificada desde la perspectiva del objeto que requiere ser intervenido para impedir la afectación a personas, bienes, actividades e infraestructura. Así entonces, en la Consultoría Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono, se procuró la definición de las AMEA como: “aquellas áreas de exploración y/o explotación minera, legal o ilegal, se encuentran en una situación de abandono y requieren atención para impedir la afectación de las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital a través de una planificación integral a nivel territorial, ambiental, minera y de gestión del riesgo.”²

¹ UPME. Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono. Consultoría 016 de 2014. Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz. 2014

² Ibídem pag 257.

Adicionalmente en la Consultoría denominada Metodología para la Intervención de áreas Afectadas por Actividades Mineras en Estado de Abandono en Colombia³ se destaca: “Para el diseño metodológico y estudio de las AAMEA se hace referencia a diferentes áreas espaciales según la temática, efectos o impactos y nivel de detalle de levantamiento de información. Estas áreas pueden ser: zonas de títulos mineros, predios catastrales, punto de observación, área directa intervenida y área de influencia indirecta.” Más adelante en la misma consultoría se define el Área de Actividad Minera en Estado de Abandono – AAMEA) como: “Las AAMEA constituyen espacios en los cuales se ha desarrollado algún tipo de actividad minera y que por diversas causas (agotamiento del recurso, pérdida de la capacidad financiera del explotador, incumplimiento de los permisos o licencias ambientales, problemas de orden público, entre otros) han dejado de ser objeto de exploración o explotación durante un tiempo determinado.”⁴

De los lineamientos derivados de la Metodología para la Intervención de áreas Afectadas por Actividades Mineras en Estado de Abandono en Colombia se destaca el reconocimiento que se hace en el marco metodológico para el estudio jurídico de AAMEA que: “No obstante lo anterior, es claro que el criterio debe ser conjugado con el análisis del riesgo, en ese sentido, en algunos casos si el nivel de riesgo es inaceptable el Estado debe intervenir (sin importar el grado de avance) en la obligación de identificar, sancionar y exigir la reparación del daño ambiental. Caso en el cual deberá buscarse los mecanismo para repetir contra el tercero responsable.”⁵

La contextualización de las AMEA permite identificar la necesidad de identificar las áreas donde se requiere la intervención por la posible afectación a las personas, sus bienes y actividades e infraestructura útil, destacándose como lo señala Gustavo Guerrero “que es precisamente con la gestión del riesgo que se puede empezar a dar una intervención efectiva a estas áreas”.⁶

Por esta razón el análisis de competencias abarca una serie de entidades a nivel nacional, regional y local cuya gestión o inacción inciden en la existencia de las AMEA, siendo necesario evaluar el marco jurídico en el cual se desenvuelven y articulan su gestión con el ánimo de atender la problemática identificada.

Así, se desarrollan las líneas bases jurídicas minera, ambiental, de gestión del riesgo y ordenamiento territorial con incidencia en la atención de las áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono – AMEA- y se construye una línea base jurídica para la participación ciudadana.

Para la Línea Base Minera se tienen en cuenta las Normas Constitucionales aplicables al tema, el Código de Minas Vigente en lo relativo al cierre y abandono

³ Colombia Ministerio de Minas y Energía Convenio Interadministrativo GGC 082 de 2014

⁴ Ibídem pag. 29

⁵ Ibídem pag 54.

⁶ Op, cit. 258.

de minas, las normas para la protección del medio ambiente existentes en el Código, la Guía Minero Ambiental, lo pertinente contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, así como todos los desarrollos legales y jurisprudenciales atinentes a las áreas mineras en estado de abandono.

Para la línea base jurídica ambiental se tienen en cuenta las normas constitucionales y la jurisprudencia desarrollada a la fecha, la Ley 99 de 1993 y sus desarrollos reglamentarios, especialmente los planteados en Decreto 1076/2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, la legislación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y sus términos de referencia y criterios relacionados con el sector minero, así como los nuevos desarrollos legales sobre compensaciones y pago por servicios ambientales en lo aplicable a posibles inversiones en recuperación y restauración de áreas mineras en estado de abandono.

Para la línea base jurídica de Gestión del Riesgo y Ordenamiento Territorial relacionada con áreas mineras en estado de abandono se toman en consideración los marcos constitucionales, jurisprudenciales y normativo nacional con énfasis en la inclusión de Gestión del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En cuanto a la línea de principio participativo en el proceso de rendición de cuentas se parte del análisis de las decisiones jurisprudenciales que propenden por el reconocimiento al acceso a la información como un instrumento para el ejercicio del derecho de participación en la toma de decisiones, la Ley 1712 de 2014 por la cual se reglamenta la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y consolidación de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas, conforme lo establece la Ley 1757 de 2015. Este tópico se desarrollará en un capítulo independiente que se encontrará más adelante.

3.1. Premisas Constitucionales

La Constitución Política de Colombia, tiene como razón y fin la persona humana, no el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo-comunidad bajo tal dimensión dice la Corte Constitucional: “Es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución), que adquieren sentido los derechos, garantías y los deberes, la organización y funcionamiento de las ramas y poderes públicos, así como la defensa del ambiente, en tanto que éste es el entorno vital del hombre”⁷.

⁷ Colombia, Corte Constitucional T – 411 de 1994, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero

A lo largo del texto constitucional, con más de 34 artículos dedicados a la defensa y protección del ambiente⁸, la Constitución de Colombia propende por el desarrollo de una dimensión ecológica, para el Alto Tribunal constitucional, la *Ratio Juris* de la Constitución Ecológica se cimienta en que:

“La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente.

El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno.”

El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia.

Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los

⁸ *Preámbulo* (vida), **2º** (fines esenciales del Estado: proteger la vida), **8º** (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), **11** (inviolabilidad del derecho a la vida), **44** (derechos fundamentales de los niños), **49** (atención de la salud y del saneamiento ambiental), **58** (función ecológica de la propiedad), **66** (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), **67** (la educación para la protección del ambiente), **78** (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), **79** (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), **80** (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), **81** (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), **82** (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), **215** (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), **226** (internacionalización de las relaciones ecológicas), **268-7** (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), **277-4** (defensa del ambiente como función del Procurador), **282-5** (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), **289** (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), **300-2** (Asambleas Departamentales y medio ambiente), **301** (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), **310** (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), **313-9** (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), **317** y **294** (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), **330-5** (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), **331** (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), **332** (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), **333** (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), **334** (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), **339** (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), **340** (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), **366** (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.⁹

El concepto de la Constitución Ecológica comprende el marco bajo el cual la administración, los administrados, la comunidad, los inversionistas, los entes de control, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las comunidades minoritarias y, demás actores intervinientes, esperan que se desarrollen los proyectos mineros en el país.

Por esta razón, el análisis del marco normativo sobre la gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono toma en cuenta los principios establecidos por la Constitución Política, así como una serie de decisiones del Alto Tribunal que inciden tanto en la definición de políticas como en la implementación de las mismas.

A juicio del Alto Tribunal el actual Código de Minas, Ley 685 de 2001, presenta una serie de problemas de ejecución, de cara al ordenamiento constitucional vigente, problemas que han sido identificados por la Corte Constitucional en los fallos T- 766 de 2015, donde se suspendieron las áreas estratégicas mineras, C- 035 de 2016, donde se condicionó la declaratoria de áreas estratégicas mineras a la aplicación del principio de coordinación interinstitucional, además se prohibió la minería en páramo y C- 273 de 2016, donde se declaró inconstitucional la prohibición a los entes territoriales de oponerse a la realización de actividades mineras en sus jurisdicciones.

Adicionalmente, en el fallo T- 622 de 2016¹⁰, la Corte Constitucional, luego de un extenso análisis probatorio que le permitió constatar el total deterioro en que se encuentra el Río Atrato y las comunidades que habitan en su cuenca, afirmó que: “Por supuesto, la Corte no pretende desconocer los esfuerzos del Gobierno ni las disposiciones legales que propenden por la protección y preservación del medio ambiente sano e incluso por un desarrollo sostenible de la minería, pero ha

⁹ Colombia Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión T- 622 DE 2017. Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰ Colombia Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión T- 622 DE 2017. Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio

constatado que éstas en la realidad (en las regiones, en los hechos) han perdido su efecto vinculante y se han convertido en lo que la doctrina ha calificado como “*la eficacia simbólica del derecho*”.

Como se observa, es necesario hacer un breve resumen de las órdenes impartidas por la Corte en estas decisiones con el fin de comprender la forma cómo la política minera se ha venido desenvolviendo para hacer realidad la protección de los principios constitucionales y como aplicarlos en la atención de las áreas mineras en estado de abandono.

3.1.1. Unidad de regulación en materia ambiental minera y prevalencia del régimen especial del Código de Minas

El régimen legal ambiental para la explotación de recursos naturales no renovables se encuentra enmarcado, por los lineamientos estipulados por la Constitución Política, el Código de Recursos Naturales Renovables y sus decretos reglamentarios, la Ley 99 de 1993 y el Código de Minas, Ley 685 de 2001 en su Capítulo XX. Así se conforma un régimen armónico, integral, con prevalencia de las normas consagradas en el estatuto minero, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, que en su oportunidad destacó:

... es indudable que al establecerse en la ley 685 de 2001 la regulación integral de la actividad minera, las normas legales anteriores sobre medio ambiente que se referían a dicha actividad quedan como normas generales y reducidas en su ámbito material de validez, ya que en materia minera se deben aplicar de manera preferente las contenidas en el Estatuto Minero; lo que no es obstáculo para aplicar normas ambientales anteriores, que no sean incompatibles con el Estatuto Minero o que sirvan para llenar los vacíos de las normas ambientales existentes en el Estatuto Minero; y sin perjuicio de las normas constitucionales que protegen el medio ambiente.¹¹

3.1.2. Necesidad de buscar espacios de concertación, entre la nación y los entes territoriales.

En virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que definen la relación entre los entes territoriales y la nación, en las sentencias C- 123 de 2014¹² y C- 035 de 2016¹³, la Corte examinó el problema jurídico derivado de la

¹¹ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 339 de 2002. Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 3 parcial, 4, 18 parcial, 34, 35 parcial literales a y c y 36 parcial de la Ley 685 de 2001- Código de Minas-.

¹² Colombia, Corte Constitucional M.P. Alberto Rojas Ríos. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 y del artículo 2º (parcial) del decreto 0934 de 2013.

¹³ Colombia, Corte Constitucional C- 035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan

tensión entre la propiedad estatal del subsuelo, la regulación de las zonas de exclusión minera y la definición de áreas de reserva estratégica frente a las atribuciones de los entes territoriales para regular el uso del suelo desde sus planes de ordenamiento territorial.

Para el desarrollo de las competencias donde se encuentre tensión entre el principio de Unidad del Estado y autonomía de los entes territoriales la Corte Constitucional ha ordenado a las autoridades mineras y territoriales encontrar los mecanismos de concertación que hagan efectivos los principios del artículo 288 de la Carta, así como los establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

En su oportunidad, la Corte en la sentencia C- 035 de 2016 fundamentó la decisión bajo el argumento de que: “33. (...) En esa medida, tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar y gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía” ¹⁴

En esa misma oportunidad, la Sala declaró la exequibilidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 en el entendido de que: “36. (...) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas con anterioridad al inicio al proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. De todas maneras, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de Ordenamiento Territorial respectivos”.

En relación con el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, la Corte Constitucional en la sentencia en estudio, teniendo en cuenta que existen áreas delimitadas con base en esa norma y otras que aún no se han definido, declaró su exequibilidad en el entendido que: “(i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo y (ii) si la autoridad competente ya definió áreas de reserva minera, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. También, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la

Nacional de Desarrollo 2010- 2014 ; y contra los 20, 49, 50 parcial, 51, 52 parcial y el párrafo primero parcial del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018.

¹⁴ Ibídem pág. 36.

definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.”¹⁵

3.1.3. Principios de la gestión interinstitucional para el Ordenamiento Territorial que conlleve a la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono.

Es preciso para la integración de la planeación minera con los usos de la tierra y la recuperación de áreas mineras en estado de abandono, remitirse a lo dispuesto por la Corte Constitucional al estudiar la tensión entre los principios de Estado Unitario y autonomía de los entes territoriales, haciendo especial énfasis en la protección de las garantías institucionales contenidas en el artículo 288 de la Carta Política y que hacen referencia a la concreción de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Respecto de la regulación del ordenamiento del territorio, en una primera instancia, la Corte en sentencia C- 123 de 2014, al declarar exequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, lo hizo en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorizara la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional debían acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades y la salubridad de la población, todo esto mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

En la sentencia C 123 de 2014, la Corte consideró, respecto del alcance de la reglamentación en materia de ordenamiento territorial que “La Regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. **La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo**, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.”

Determinó de igual forma la Corte Constitucional, el carácter esencial de la función de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos cuando declaró la exequibilidad el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, sentencia C- 035 de 2016¹⁶, en el entendido que:

¹⁵ Ibídem pag 38.

¹⁶ Colombia Corte Constitucional C-035 de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

- (i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas para garantizar que se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de Coordinación, concurrencia y subsidiariedad;
- (ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y;
- (iii) La Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

En esta oportunidad dijo la Corte Constitucional:

29. Acorde con lo anterior, la libertad del legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales, Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principios de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.¹⁷

En fecha reciente la Corte Constitucional en sentencia C - 273 de 2016 declaró la inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, por considerar que como la ordenación del territorio es una función esencial en el ámbito constitucional, su regulación debe producirse mediante una ley orgánica.

Esta situación genera que de ahora en adelante ya no exista una interpretación adicionada del texto del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y que, por lo tanto, los lineamientos dados por la Corte Constitucional, en la sentencia C- 123 de 2014 para la concreción de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad deban ser objeto de una nueva regulación por parte del Congreso de la República.

La Corte Constitucional soportó su decisión en la naturaleza y especial guarda que se deriva de las leyes orgánicas, en la sentencia C - 273 de 2016 fundamentó señaló que:

34. Para garantizar que cuando confluyan el ejercicio de competencias de entidades de diverso orden **el resultado** de la

¹⁷ Ibídem.

voluntad legislativa corresponda a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión, el constituyente dispuso una serie de **principios de carácter sustantivo**. Es así como las leyes que toquen temas atinentes a las competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad “(…) 35. Sin embargo, como lo estableció la Corte en los fundamentos jurídicos 10 a 14 de esta sentencia, el constituyente no sólo estableció una serie de garantías de orden sustancial para la ponderación entre autonomía y carácter unitario del Estado. Para efectos del análisis del presente caso, resulta aún más importante que el constituyente creó, además una serie de **garantías atinentes al procedimiento de toma de decisiones** al interior del Congreso en estas materias. Como ya se dijo por medio de dichas garantías se persigue, por un lado, darle mayor estabilidad a la distribución de dichas competencias. Por otro lado, se pretende garantizar que los procesos de toma de decisiones al interior del Congreso obedezcan a las reglas claras preestablecidas en la leyes orgánicas, y que las decisiones se tomen con fundamento en una voluntad democrática fortalecida mediante la exigencia de mayorías absolutas.¹⁸

En el capítulo sobre lineamientos jurídicos del ordenamiento territorial se desarrollarán entonces los criterios para la definición de acciones conforme el marco de competencias definido por la Constitución y las normas con el fin de atender la problemática derivada de las áreas mineras en estado de abandono frente a la tensión que genera el desarrollo de las competencias de la Nación y de los entes territoriales, en esta materia.

3.1.4. Decisión CAN número 774 del 30 de julio de 2012.

Colombia, se encuentra comprometida a la implementación y verificación de la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, adoptada en la Comunidad Andina de Naciones, Decisión CAN número 774 del 30 de julio de 2012.

Esta decisión estipula en el numeral 1 del artículo 5, respecto de las medidas de prevención y control que: “Los Países Miembros adoptarán las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de: 1) Formalizar o regularizar la minería en pequeña escala artesanal o tradición”.

¹⁸ Colombia, Corte Constitucional C – 273 de 2016 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

Esta decisión contiene tres (3) objetivos, a saber:

- 1) Enfrentar de manera integral, cooperativa y coordinada a la minería ilegal y actividades conexas, que atentan contra la seguridad, la economía, los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana;
- 2) Optimizar el control y vigilancia de la importación, exportación, transporte, procesamiento, comercialización y cualquier otro tipo de transacción, a nivel andino y con terceros países, de minerales y sus productos provenientes de la minería ilegal, así como de maquinarias, equipos, insumos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en la misma; y,
- 3) Desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental, y promuevan el uso de métodos y tecnologías eficientes para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental, que coadyuven al desarrollo económico y la inclusión social de los habitantes de la Comunidad Andina con asentamiento en las zonas de desarrollo minero, así como socializar sus resultados.

Respecto del tema que nos compete, la Decisión contempla que los países miembros adoptarán acciones de cooperación, entre otros temas, tal y como lo establece el Artículo 4) Numeral 5 de la decisión: “Restaurar, remediar o rehabilitar ecosistemas transfronterizos afectados por la minería ilegal”.

Para la implementación y seguimiento de los compromisos de esta decisión se cuenta con el Comité Andino contra la Minería Ilegal, en el cual tiene asiento representantes de las autoridades nacionales competentes en la materia, quienes coordinan las acciones encaminadas a priorizar la optimización del control y vigilancia de la importación, exportación, transporte, procesamiento, comercialización y cualquier otro tipo de transacción y trazabilidad de minerales y productos provenientes de la minería ilegal; así como de maquinarias, equipos, insumos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en esta actividad ilícita.

3.2. Políticas bajo las cuales se enmarca el manejo de las minas abandonadas.

Siendo que el propósito del presente análisis, es la comprensión de las competencias de las diferentes entidades cuya gestión o inacción, directa o indirectamente, influye en la proliferación de áreas mineras en estado de abandono en el territorio nacional, es necesario hacer una identificación de las políticas públicas encaminadas a garantizar que el desarrollo de proyectos mineros estén alineados con los principios constitucionales y con los fines propuestos por el Estado Colombiano.

Bajo esta perspectiva se identificaron una serie de políticas públicas que señalan los objetivos, programas y estrategias que, entre otras problemáticas, intentan solucionar la generada por las áreas mineras en estado de abandono.

3.2.1. Política Minera de Colombia “Bases para la minería del futuro”.

En concordancia del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 y para que la actividad minera en Colombia se desarrolle de forma ordenada, incluyente, competitiva y responsable, en abril de 2016, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Política Minera de Colombia “Bases para la minería del futuro.”¹⁹

Tal desarrollo está de la mano con la estrategia de crecimiento verde, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 partiendo de la base que, en la Política Minera se reconoce que: *“la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático deben contribuir al desarrollo del sector de manera armónica con otras actividades y a su desarrollo sostenible y competitivo, es decir, bajo el entendido que tener un crecimiento verde no implica la imposibilidad de hacer minería.”*²⁰

Desde la perspectiva que la minería es fundamental para el desarrollo no solo del país sino de las regiones, en la política minera el Ministerio de Minas y Energía plantea esta visión: “En 2025 Colombia contará con un sector minero organizado, legítimo, incluyente y competitivo, generador de desarrollo tanto a nivel regional como nacional, y que servirá de apoyo para el apalancamiento del postconflicto. Esto se logrará a través de estrategias y proyectos que mejoren las condiciones de seguridad jurídica, aumenten las condiciones competitivas, generen confianza legítima, optimicen la infraestructura, brinden información oportuna y de calidad y que permitan una institucionalidad minera eficiente y fortalecida”.²¹

La política propone como una de las acciones a seguir en esta materia la de “*Crear planes de adaptación y mitigación del impacto ambiental, de cara al cambio climático, para ofrecer mejor visibilidad y mayor competitividad del sector.*”²²

Es relevante tener en cuenta que, para formular esta política, se identificaron como retos asociados al desarrollo de la minería los siguientes: falta de coordinación institucional, conflictividad regional, demora en los trámites, infraestructura deficiente, informalidad en la actividad, ausencia de mejores estándares en tecnología, dificultades de financiamiento y factores externos como la caída en los precios internacionales y la menor inversión.

¹⁹ Colombia, Ministerio de Minas y Energía Resolución 40391 de 2016. por la cual se adopta la Política Minera Nacional.

²⁰ Colombia, Ministerio de Minas y Energía. Política Minera de Colombia pág. 20

²¹ Ibídem pág. 17.

²² Ibídem.

Respecto de la informalidad en la actividad, la Política en cuestión destacó: “De otro lado, se encuentra actividad minera que aunque cuenta con un título minero, no tiene instrumento ambiental o teniéndolo no desarrollan la actividad conforme al Programa de Trabajos y Obras (PTO) y al Plan de Manejo Ambiental (PMA) aprobados por las autoridades. Lo anterior genera bajos niveles de formalidad de la actividad minera en Colombia en aspectos legales, técnicos, ambientales, económicos y tributarios, sociales y laborales, que traen impactos sociales negativos en las regiones donde se desarrolla la extracción minera (baja competitividad, productividad y bajos índices de desarrollo humano).”

Para la respuesta a los retos identificados, la Política Minera propone como pilares fundamentales los de Seguridad Jurídica, Condiciones de Competitividad, Confianza Legítima, Infraestructura, Información e Institucionalidad minera fortalecida y eficiente.

Respecto del último pilar identificado, para el fortalecimiento de la Institucionalidad se plantea que la coordinación entre el ente rector, Ministerio de Minas y Energía, y sus entidades adscritas y vinculadas, ANM, UPME y SGC, será el eslabón fundamental para el desarrollo de la actividad minera en el territorio nacional.

Para efectos del presente estudio, cabe destacar que dentro de las acciones inidentificadas para el fortalecimiento institucional el subsector minero se ha comprometido a:

3. Mejorar el servicio al cliente a través del uso de herramientas o mecanismos que permitan dar información veraz y oportuna a los usuarios. Fortalecer la presencia regional de la autoridad minera a través de la participación activa en los espacios de acercamiento y relacionamiento con las autoridades y la comunidad.
4. Aplicar el nuevo esquema de fiscalización, fiscalizando el 100% de los títulos registrados en el catastro minero, visitando según las prioridades del decreto 2504 de 2015. Asimismo, adelantar de manera eficiente y oportuna los actos administrativos y trámites que se generen como consecuencia de la actividad de fiscalización.²³

Por último, es importante destacar que la Unidad de Planeación Minero Energética, está en proceso de elaboración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo Minero, el cual se espera que defina acciones estratégicas concretas como mecanismo para la implementación de ésta política.

²³ *Ibídem*. Pág 25.

3.2.2. Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia

La visión de la Política Nacional para la Formalización de la Minería²⁴ en el país es la siguiente:

En 2032 la minería en Colombia se caracterizará por ser una industria totalmente formalizada en aspectos legales, técnicos, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales, a través del apoyo del Estado mediante la ejecución de programas, proyectos y estrategias. La formalización de la actividad hará de la minería un sector más competitivo, que genere desarrollo y equidad social.²⁵

La política se enfoca en generar herramientas de apoyo a los mineros informales de pequeña y mediana escala preferentemente, de tal forma que con la ayuda del Estado, la implementación de la política permitirá formalizar su actividad y en aspectos técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales.

La política cuenta con 8 líneas estratégicas para su implementación: coordinación interinstitucional, formación para el trabajo minero, inclusión diferencial y desarrollo social, información para la formalización, fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial, recursos e incentivos, minería bajo el amparo de un título y normatividad y lineamientos, todas asociadas a resolver los problemas de informalidad minera en el territorio nacional.²⁶

En el caso de la pequeña minería, el Gobierno Nacional ha señalado que para entrar por la puerta de la formalidad se debe estar en la regularidad, es decir, trabajar bajo el amparo de un título y contar con un instrumento ambiental. En consecuencia, puede ser que algunas actividades mineras hoy sin título no puedan seguir ejerciendo la actividad, estando obligadas a entrar por la puerta de la reconversión. Pero los mineros que decidan no ingresar por una de las dos puertas tendrán que afrontar todas las acciones judiciales y policivas según la normatividad.

²⁴ Adoptada mediante Resolución No. 90719 de 2014

²⁵ Colombia, Ministerio de Minas y Energía

²⁶ Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia. Resolución No.º 90719 de 2014

FIGURA 5. PUERTAS PARA LA PEQUEÑA MINERÍA NO REGULARIZADA



De esta forma, la formalización para la pequeña minería se enfoca en el cumplimiento por parte de las unidades de producción minera –UPM- de los estándares legales, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales que permiten que la pequeña minería sea una actividad económica legal, viable, rentable, segura, ambientalmente sostenible y que contribuya al desarrollo de las comunidades y sus regiones.

Por último, para la minería de subsistencia, dado que el objetivo del Estado colombiano es fomentar un desarrollo adecuado de la actividad minera, las acciones se enfocarán en que los mineros ejerzan su actividad bajo condiciones de legalidad, seguridad y sostenibilidad ambiental. De igual forma, se pretende que los programas sociales que conforman la oferta institucional del Estado formen parte de las estrategias de apoyo a este tipo de minería.

Si bien la política minera y la política para la formalización de la minería contienen los pilares para el logro de los objetivos del estado colombiano en materia de explotación de los recursos naturales no renovables, éstas políticas deben implementarse de la mano con otras que propenden por la protección de los derechos humanos, la protección del ambiente, el crecimiento verde, el logro de la competitividad y la productividad, entre otras, que fijan estrategias y lineamientos que sirven para la determinación de los valores y principios que deben lograrse a través de la implementación de una estrategia para la atención de minas abandonadas, al entender el desarrollo de estrategias por parte del Estado como un todo.

En ese sentido, a continuación se relacionan las principales políticas adoptadas por el Gobierno de Colombia y que guardan estrecha relación con la atención de la problemática derivada de las áreas mineras en estado de abandono.

3.2.3. Lineamiento para una política pública de derechos humanos y empresas.

La estrategia Nacional de Derechos Humanos y DIH se constituye en un cuerpo unificador y orientador para garantizar que los proyectos de inversión pública, privada y mixta generen desarrollo respetando los derechos de todos los ciudadanos.

Colombia asumió como reto posicionar el respecto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el ámbito empresarial, como un elemento esencial de la convivencia. La construcción e implementación de una política pública de DDHH y empresa se convertirá en una oportunidad para la construcción de puentes entre los públicos y lo privado de forma tal que apoye el desarrollo del país y la construcción de una paz sostenible.

En los lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresa se identificaron los siguientes puntos como asuntos relacionados entre DDHH y empresa:

1. Gestión de riesgos e impactos (traducido en debida diligencia)
2. Transparencia
3. Relacionamiento con comunidades
4. Relacionamiento con grupos étnicos
5. Asuntos Laborales
6. Asuntos ambientales
7. Seguridad
8. Tierra y territorios
9. Consumidores

Dentro de los objetivos específicos, cabe destacar para la atención del tema que nos ocupa, aquellos encaminados fortalecer los temas de transparencia, relacionamiento con comunidades, con grupo étnicos, con asuntos ambientales, tierra y territorios, en especial el de fortalecer, empoderar y desarrollar capacidades en la sociedad civil para superar el desequilibrio inherente a su relacionamiento con las empresas, así como recoger, coordinar, orientar y abrir espacio para iniciativas de asociación entre el Estado y el Sector Privado orientados a generar un desarrollo sostenible.

Para el logro de este objetivo, para efectos del presente estudio, se destaca que en los lineamientos de la política se identifica la línea No. 3.3. encaminada a: “Acompañar, empoderar y fortalecer a la sociedad civil”, reconociendo la baja

capacidad de la sociedad civil para exigir sus derechos se propone el empoderamiento de la sociedad civil en los términos de conocimiento para exigibilidad y acompañamiento por parte del Estado para la equiparación de las capacidades entre la empresa y la sociedad civil. Dentro de la estrategia, se destaca la línea de acción de: “Orientar a las comunidades en la debida utilización de las acciones de participación comunitaria para las reclamaciones: acciones colectivas, mesas de concertación, acciones directas, entre otras.”

1.1.1 Formulación de una política de crecimiento verde de largo plazo.

La formulación de una política de crecimiento verde a la luz del Plan Nacional de Desarrollo, ley 1753 de 2015, debe ser entendida como el despliegue de los compromisos asumidos por Colombia al adherirse a la Declaración de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE -, sobre crecimiento verde.

Según la ley del Plan Nacional de Desarrollo esto conlleva que el Departamento Nacional de Planeación²⁷ en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitán la política de crecimiento verde que debe:

- 1.1. Definir objetivos y metas de crecimiento económico sostenible
- 1.2. Diseñar una estrategia de promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional a partir de productos y actividades que contribuyan con el desarrollo sostenible y que aporten al crecimiento verde.
- 1.3. Revisar los mecanismos e instrumentos de mercado existentes que puedan tener efectos adversos sobre el medio ambiente.
- 1.4. Proponer desmontar gradualmente esos mecanismos e instrumentos de mercado que puedan tener efectos adversos sobre el medio ambiente y propone nuevos mecanismos e instrumentos de mercado que fomenten el crecimiento verde.
- 1.5. Los Ministerios de: Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo deben formular e implementar planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales contendrán las metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo(

²⁷ La Misión de Crecimiento Verde es una iniciativa liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la cual se busca definir los insumos y lineamientos de política pública para orientar el desarrollo económico del país hacia el Crecimiento Verde en el 2030, de manera comprensiva y acertada.

La Misión producirá las bases técnicas para la formulación de la Política de Crecimiento Verde de Largo Plazo, meta del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. En razón a la trascendencia de esta iniciativa, el DNP busca involucrar de manera estratégica al sector privado al trabajo de la Misión

2025 a 20130)

3.2.4. Política de Competitividad y Productividad

En desarrollo de lo dispuesto por la Ley 1253 de 2008, por la cual se regula la productividad y competitividad y el CONPES 3727, por el cual se adopta la Política de competitividad y productividad, en Colombia se establecen como pilares estratégicos para el sector minero energético, los siguientes:

1. Mantener el abastecimiento energético a precios eficientes consolidando el sector como foco de inversión nacional y extranjera.
2. Aumentar la cobertura de los servicios de energía eléctrica y gas combustible a precios eficientes y con operaciones ambientalmente sostenibles.
3. Ubicar en los mercados internacionales mayores cantidades de minerales y productos con valor agregado provenientes de la actividad minera colombiana.

Para el logro de estas estrategias Colombia cuenta con el *Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCCT-* como el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que implica la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las entidades de la administración pública en coordinación con los del sector privado, así como las entidades del Estado responsables de la política y de la acción en los temas relacionados con la política competitividad, productividad e innovación.

Para la determinación de estas estrategias de competitividad se planteó que las operaciones serían ambientalmente sostenibles, paradigma que se limitó a exigir que los proyectos contarán con licencia ambiental, como se concluye del informe de seguimiento de la política nacional de competitividad y productividad.²⁸

En este aspecto, con el fin de garantizar la competitividad a largo plazo, debería insistirse en la definición a nivel país de unos objetivos claros sobre el uso postminero.

3.2.5. Política Nacional de Cambio Climático

²⁸ COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3668 DE 2010: “El sector de energía eléctrica logró una expansión de la capacidad de generación en Colombia, comprometiendo una adición 3.445 nuevos Mega Vatios (MW) durante el período 2010-2018 que son resultado de las subastas del Cargo por Confiabilidad realizadas en el segundo semestre de 2008. La adición de estos nuevos MW se dará por medio de la implementación de nueve proyectos de generación, a la fecha ya se cuenta con el licenciamiento ambiental e iniciación de obras para la mayoría de los siete proyectos hídricos. “

El 13 de junio de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lanzó la Política Nacional de Cambio Climático que convertirá a Colombia en un país resiliente y bajo en carbono.

La política de Cambio Climático tiene como objetivo general el de: “incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.”

La política plantea un ciclo de planificación para las acciones que propone, ciclo que ha iniciado con la formulación de estrategias a largo plazo, como son: Estrategia Colombia de Desarrollo Bajo en Carbono –ECDBC- , Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC- , la Estrategia Nacional para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (ENREDD+) , el Plan nacional de gestión de riesgo de desastres, la Estrategia de Protección Financiera frente a desastres y la Estrategia Nacional de financiamiento climático, con escenarios 2030 y 2050 y actualizadas cada 12 años.

3.2.5.1. Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono ECDBC

La Conferencia de las Partes de Copenhague COP 15 consideró que para lograr el desarrollo sostenible es indispensable una estrategia de desarrollo con bajas emisiones, así se dispuso que:

Una estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones (Low Carbon Development Strategies LEDS por sus siglas en inglés)²⁹ es un programa de planeación del desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que busca desligar el crecimiento económico nacional del crecimiento de Gases Efecto Invernadero- GEI-.

3.2.5.2. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

En la COP 16 del CMNUCC, celebrada en Cancún, México en el año 2010, se adoptó el Marco de Adaptación de Cancún, cuyo objetivo es:” permitir una mejor

²⁹ Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 30 de Marzo de 2010 Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15o periodo de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009.

planeación e implementación de los proyectos de adaptación en los países en desarrollo a través de la Convención.”³⁰

Para cumplir con este compromiso internacional y como estrategia para reducir la vulnerabilidad del país e incrementar su capacidad de respuesta frente a las amenazas e impactos del cambio climático, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Instituto de Hidrología y Estudios Ambientales (IDEAM) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), está formulando³¹ el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), cuyo objetivo es reducir el riesgo en las poblaciones y ecosistemas colombianos a los impactos del cambio climático.

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, otorga la base conceptual y metodológica para orientar los Planes Sectoriales y Territoriales de Adaptación. La Ley 1753 de 2015, bajo el amparo de la política del crecimiento verde³² estipula, en el inciso tercero del artículo 170 de la Ley 1753 de 2015 que:

“Los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales contendrán metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030). “

Bajo estos preceptos el Ministerio de Minas y Energía hoy en día cuenta con los

³⁰ Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún, el 29 de Noviembre al 10 de diciembre de 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

³¹ “El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático no será un documento definitivo y completo sino uno en constante construcción y evolución. Esto se debe en parte a que la complejidad de la evaluación de la vulnerabilidad y las opciones de adaptación pueden alargar indefinidamente el plazo de su conclusión, o por otra parte decepcionar por lo limitado de su alcance.” COLOMBIA, Conpes 3700/2011.

³² Colombia, Congreso de la República Ley 1753 de 2015: **ARTÍCULO 170. Formulación de una política de crecimiento verde de largo plazo.** El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con participación de los ministerios, formulará una política de crecimiento verde de largo plazo en la cual se definan los objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Dentro de sus estrategias se diseñará un programa de promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional a partir de productos y actividades que contribuyan con el desarrollo sostenible y que aporten al crecimiento verde.

criterios de los planes de mitigación en los sectores de Energía Eléctrica, Minería e Hidrocarburos, adoptados por la resolución 9 0325 de 2014, donde se involucra la actividad de minas abandonadas.

3.2.5.3. Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación ENREDD+

Es un programa que hace parte de las acciones sobre Cambio Climático previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, Ley 1753 de 2015, y busca preparar al país técnica, institucional y socialmente para la implementación de instrumentos financieros y de gestión ambiental del territorio que permitan disminuir, detener o revertir la pérdida de cobertura forestal en el país y las emisiones de carbono asociadas; y será además la guía para maximizar los beneficios ambientales y sociales asociados a este tipo de actividades.³³,

3.2.5.4. Estrategia de Protección Financiera Frente a Desastres

La estrategia de protección financiera frente a desastres conllevó la expedición de la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el objetivo general de llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

Con base en esas estrategias se formulan los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales y planes integrales de gestión de cambio climático sectoriales, para periodos de 12 años, así entonces la Política de Cambio Climático presenta cinco (5) líneas estratégicas: tres (3) territoriales y dos (2) sectoriales. (i) Estrategia de Desarrollo Urbano resiliente al clima y bajo en carbono, (ii) Estrategia de Desarrollo Rural resiliente al clima y bajo en carbono, (iii) Manejo de Ecosistemas, (iv) Estrategia de desarrollo energético bajo en carbono y resiliente al clima y (v) Estrategia de infraestructura estratégica baja en carbono y resiliente al clima.

Dentro de las línea de acción que plantea la estrategia del sector minero energético cabe destacar, la línea No. 6 que guarda estrecha relación con la problemática generada por las minas en estado de abandono.

Así la Política de Cambio Climático al abordar esta línea señala que serán acciones para el sector minero – energético: “6. Propender y promover la adecuada gestión

³³ Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

de las emisiones fugitivas que se presentan durante las actividades en los sectores de minas e hidrocarburos.”

3.2.6. Política Nacional del Recurso Hídrico

La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico –PNGIRH-, adoptada por el Viceministerio de Ambiente en el año 2010, establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico en el país, en un horizonte de 12 años

Dentro los riesgos asociados al recurso hídrico, la política identifica la minería como “un serio problema para la los acuíferos del país. Los principales impactos se generan por: (i) extracción del agua de los acuíferos; (ii) flujos de agua hacia los tajos mineros que producen abatimiento del nivel freático; (iii) contaminación por mezclas con aguas industriales de mala calidad; y (iv), redireccionamiento de flujos y desecación de acuíferos, en minería subterránea.”

Como instrumentos de gestión del recurso hídrico, la Política identifica los siguientes instrumentos:

- el plan de gestión ambiental regional –PGAR-,
- el plan de acción, anteriormente plan de acción trienal –PAT-,
- los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas –POMCA-,
- planes de ordenamiento del recurso hídrico –PORH-,
- el plan de ordenación forestal –POF-,
- los planes de manejo –PM- de los ecosistemas más importantes en su jurisdicción, humedales, páramos, manglares, entre otros;
- los planes de ordenamiento territorial –POT- y
- los planes de saneamiento y manejo de vertimientos –PSMV-;

De estos instrumentos, cabe destacar que es necesario incorporar en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas y en los Planes de Ordenamiento Territorial la gestión del recurso hídrico debido a la inadecuada gestión para el manejo de las áreas mineras en estado de abandono, con el fin primordial de identificar situaciones de riesgo para la prevención de los conflictos que puedan presentarse en la gestión del recurso hídrico.

La política identifica una serie de principios para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, dentro de los cuales, guardan estrecha relación con el tema de la gestión de áreas mineras en estado de abandono, se los siguientes:

- **Integralidad y Diversidad:** La gestión integral del recurso hídrico armoniza los procesos locales, regionales y nacionales y reconoce la diversidad territorial,

ecosistema, étnica y cultural del país, las necesidades de las poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores, minorías étnicas), e incorpora el enfoque de género.

- Unidad de gestión: La cuenca hidrográfica es la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del patrimonio hídrico.
- Participación y equidad: La gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo y multisectorial, incluyendo a entidades públicas, sectores productivos y demás usuarios del recurso, y se desarrollará de forma transparente y gradual propendiendo por la equidad social.
- Información e investigación: El acceso a la información y la investigación son fundamentales para la gestión integral del recurso hídrico.

Estos principios, se deben asociar con el objetivo general de “Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.”

En la política se identifican una serie de estrategias encaminadas al logro de objetivos específicos, donde se destaca el objetivo No. 4 “Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua, donde se identifica la línea estratégica: “4.1 – Generación y divulgación de información y conocimiento sobre riesgos que afecten la oferta y disponibilidad hídrica”, que se define como: la estrategia que se orienta a mejorar el conocimiento acerca de las causas y efectos de los principales riesgos que afectan la oferta y disponibilidad del recurso hídrico para los diferentes usos, así como, a brindar información a los usuarios del agua acerca de cómo prevenirlos, manejarlos y restablecer las condiciones normales. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Generar conocimiento sobre los riesgos asociados al recurso hídrico, mediante acciones como la identificación y caracterización de la vulnerabilidad de los ecosistemas clave para la regulación hídrica y de los sistemas artificiales para la regulación hídrica.
- Inventariar e identificar los riesgos sobre la infraestructura de abastecimiento de agua de los diferentes usuarios, ante amenazas naturales o antrópicas que afecten la disponibilidad hídrica.
- Sistematizar la información relacionada con los riesgos que afectan la oferta y disponibilidad hídrica, y divulgarla a la comunidad para que los conozca y los prevenga.

3.2.7. Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire

La Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, adoptada por el Viceministerio de Ambiente, en el año 2010, tiene como objetivo general impulsar la gestión de la calidad del aire en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de alcanzar los niveles de calidad del aire adecuados para proteger la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible.

Una adecuada gestión interinstitucional de las áreas mineras en estado de abandono, apunta al logro de objetivo específico No.2 de dicha política, por cuanto tiene que ver con identificar las principales fuentes de emisión de los contaminantes que afectan la salud humana y el bienestar de la población.

Para el logro de este objetivo No. 2 de la política en mención, se identificó el logro de la meta los inventarios de emisiones realizados y consolidados a nivel nacional, para lo cual se precisó la necesidad de realizar inventarios de emisiones atmosféricas aplicando el Protocolo Nacional de Inventario de Emisiones Atmosféricas, además de consolidar, a nivel nacional, por lo menos cada dos años, los inventarios de emisiones atmosféricas disponibles en el país.

Respecto de las actividades propuestas para el logro del objetivo No. 2 de la Política, vale la pena resaltar en que no se identificó al Ministerio de Minas y Energía como responsable del levantamiento de inventario alguno donde se evaluarán las áreas mineras en estado de abandono como fuentes generadoras de emisiones atmosféricas, objeto del Inventario de Emisiones Atmosféricas.

En cuanto a la coordinación interinstitucional existente para el logro de los objetivos propuestos en la política se destaca la existencia de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire – Conaire, donde vale la pena involucrar el seguimiento a la gestión interinstitucional de las áreas mineras en estado de abandono como factor determinante de la calidad del aire a nivel urbano y rural.

3.2.8. Plan Nacional de Desarrollo

El artículo 24³⁴ de la Ley 1753 de 2015, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un nuevo país”, consagra en especial la

³⁴ Ley 1753 de 2015, artículo 24:

ARTÍCULO 24. Cierre de minas. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que deberá observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas, incluyendo el aprovisionamiento de recursos para tal fin y/o sus garantías. Adicionalmente, se establecerá el procedimiento para la aprobación del mencionado plan y el cumplimiento de esta obligación.

obligación al Gobierno Nacional de establecer las condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que deberá observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas, incluyendo el aprovisionamiento de recursos para tal fin y/o sus garantías, Señala la ley que se establecerá un procedimiento para la aprobación del mencionado plan y el cumplimiento de esta obligación.

Adicionalmente el párrafo 2 del artículo 24 dispone que el Gobierno deberá liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital.

El artículo 251 de la ley impone al Gobierno Nacional bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formular una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe incluir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales; al desarrollo de instrumentos de información ambiental; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales.

3.2.9. CONPES 3839 del 3 de agosto de 2015, Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 30 millones de dólares, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa para el fortalecimiento institucional del sector minero-energético.

El documento CONPES 3839 parte del reconocimiento del incremento de la participación del sector minero – energético en la participación del PIB, que pasó del 9,7 %, entre 2006 – 2009 al 11,2 entre 2010-2013 y su importancia para el

PARÁGRAFO PRIMERO. El plan de cierre y abandono debe establecerse desde la etapa de explotación incluida la etapa de construcción y montaje. Esta obligación se extiende a los titulares de autorizaciones temporales.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional deberá establecer y liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital. (Subrayado fuera del texto original)

desarrollo económico y social del país, por lo cual el Gobierno Nacional ha definido como objetivo estratégico (Ministerio de Minas y Energía, 2014) el fortalecimiento institucional de las distintas entidades gubernamentales que lo conforman, y ha tomado medidas importantes desde el punto de vista de su organización institucional.

En ese sentido, el Gobierno Nacional planteó el desarrollo del programa para el fortalecimiento institucional del sector minero-energético. El Programa tiene como objetivo mejorar la eficiencia de los procesos de planeación, gestión de información y control del sector, determina la necesidad de implementar una serie de actividades en un periodo de cinco años (2016-2020), las cuales serán desarrolladas en el marco de cuatro grandes componentes que lo articulan así: i) fortalecimiento institucional del sector para la toma de decisiones; ii) gestión de la información para la prestación eficiente de servicios; iii) fortalecimiento de control para la transparencia; y iv) auditoría, seguimiento y evaluación del programa.

En especial, en lo que tiene que ver con la gestión de áreas mineras en estado de abandono, es relevante destacar que la justificación del Programa identifica como debilidad, entre otras las siguientes (i) Asimetría de la información entre entidades del sector, lo cual limita la coordinación inter-institucional; (ii) Las estrategias y metodologías de fiscalización y control requieren actualización y alineación con estándares internacionales. Adicionalmente, los recursos humanos y técnicos para llevar a cabo dichas funciones son limitados y la infraestructura tecnológica insuficiente ; (iii) Las estrategias y metodologías de fiscalización y control requieren actualización y alineación con estándares internacionales. Adicionalmente, los recursos humanos y técnicos para llevar a cabo dichas funciones son limitados y la infraestructura tecnológica insuficiente.

El programa determina una serie de componentes que se ejecutarán a través de una serie de actividades, dentro de las cuales cabe destacar a alguna de ellas por cuanto tangencialmente contribuyen a la gestión de áreas mineras en estado de abandono, así se destacan las siguientes componentes y actividades:

- Fortalecimiento institucional del sector para la toma de decisiones: Reingeniería de los procesos institucionales de la ANM. Donde se incluyen las actividades de: i) diagnóstico sobre la eficiencia de los procesos misionales y de apoyo de la ANM; ii) diseño de propuestas de optimización de procesos; iii) plan de implementación;
- Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Minas y Energía para reglamentar la actividad minero-energética y coordinar iniciativas y proyectos de cooperación para el desarrollo a nivel internacional, en especial la actividad de fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio de Minas y Energía para planificar y coordinar la ejecución proyectos de cooperación internacional.
- Gestión de la información para la prestación eficiente de servicios. Fortalecimiento de la función de coordinación de información sectorial. Se

fortalecerá la capacidad de la UPME en su rol de ente encargado de la coordinación de información sectorial, guardando coherencia con las actividades y productos del componente 1. En particular, se apoyarán las siguientes actividades: i) el diseño e implementación de la Oficina de Gestión de Información, con el objetivo de fortalecer su rol hacia una gestión integral de la información para la planeación y toma de decisiones gerenciales en el sector; ii) establecer los lineamientos para la estandarización e intercambio de información sectorial, de acuerdo al marco de referencia definido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones; iii) el diseño y la ejecución de un plan de gestión del conocimiento, que permita administrar la información estructurada y documental del sector, garantizando integración de diferentes fuentes de información; y iv) el diseño y la ejecución de un plan de gestión del cambio y capacitación de recursos humanos, que apoye la implementación del componente.

- Fortalecimiento de la gestión de la información geocientífica del territorio nacional. Se apoyará al SGC con el fin de fortalecer su capacidad para ofrecer información completa e integrada que permita planificar el uso de los recursos del subsuelo, mejorar la gestión de información relacionada con amenazas sísmicas y vulcanológicas, realizar investigaciones y prestar servicios de información al resto de instituciones del sistema minero energético.

3.3. Línea Base Jurídica gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono.

Como se señaló en la introducción del presente documento, a continuación se actualiza el marco legal referente a la gestión interinstitucional de áreas mineras en estado de abandono.

3.3.1. Línea Base Jurídica minera

En los capítulos anteriores se abordó el tema de los principios constitucionales y de política que ilustran el estudio de la gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono.

Ahora bien, entraremos a analizar lo que dispone al respecto, el marco regulatorio establecido por el Código de Minas, para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono.

El Código de Minas adoptado por la Ley 685 de 2001, tal y como se explicó al abordar la interpretación de la Corte Constitucional en la sentencia C- 339 de 2002 se fundamenta en la unidad de regulación en materia ambiental minera y prevalencia del régimen especial del Código de Minas, por lo cual su principal característica es la de la consagración expresa de los principios de sostenibilidad, inclusión de la gestión ambiental y simultaneidad.

a. Principio de Sostenibilidad:

En primer lugar, la legislación minera hace referencia al *principio de sostenibilidad* consagrado por el artículo 194 de la Ley 685 de 2001, principio conforme el cual el deber de manejar adecuadamente los recursos naturales renovables y la integridad y disfrute del ambiente, es compatible y concurrente 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.

Este principio inspira la adopción y aplicación de las normas, medidas y decisiones que regulan la interacción de los dos campos de actividad, igualmente definidos por la ley como de utilidad pública e interés social.

b. Inclusión de la gestión ambiental

El régimen minero establece la inclusión de la gestión ambiental como una obligación a cargo de los titulares de derechos mineros, tal como lo prevé el artículo 195 de la Ley 685 de 2001, que dispone:

Artículo 195. Inclusión de la Gestión Ambiental. Para todas las obras y trabajos de minería adelantados por contrato de concesión o por un título de propiedad privada del subsuelo, se incluirán en su estudio, diseño, preparación y ejecución, la gestión ambiental y sus costos, como elementos imprescindibles para ser aprobados y autorizados.

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.

Para el caso específico de la fase de cierre o abandono de las minas, la legislación minera establece que esta actividad hace parte del conjunto de operaciones que tienen lugar por la extracción de los materiales objeto de la explotación del yacimiento, tal y como lo disponen los artículos 45 y 95 de la Ley 685 de 2001³⁵

Los requisitos de orden técnico minero para adelantar la etapa de cierre y abandono

³⁵ Colombia, Congreso de la República, Ley 685 de 2001, **Artículo 45.** (...)

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes. Y **artículo 95:** NATURALEZA DE LA EXPLOTACIÓN. La explotación es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura. El acopio y el beneficio pueden realizarse dentro o fuera de dicha área.

se contemplan lo dispuesto por el numeral 7 y 11 del artículo 84 de la Ley 685 que contempla como elementos y documentos del Plan de Trabajos y Obras de Explotación, los siguientes: (i) el Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado y (li) Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.³⁶

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley 685 de 2001, el Estudio de Impacto Ambiental, que se requiere para el otorgamiento de la licencia ambiental debe presentarse simultáneamente con el que el Plan de Trabajos y Obras, uno y otro se presentan ante la autoridad ambiental competente y ante la autoridad concedente o el auditor respectivamente. En especial se resalta del texto del artículo 85 lo siguiente: “ (...) Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutados por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales.”

En cuanto a la actividad de cierre y abandono en la etapa de exploración, el artículo 272 de la Ley 685 de 2001 establece: "En la propuesta el interesado deberá hacer la manifestación expresa de su compromiso de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías ambientales, que para esa actividad expida la autoridad competente, en un todo aplicadas a las condiciones y características específicas del área solicitada descrita en la propuesta. En caso de que la actividad de exploración requiera usar o aprovechar recursos naturales renovables deben obtener el permiso, la concesión o la autorización ambiental de la autoridad competente.”

En ese sentido, las determinantes de orden técnico minero y ambiental aplicables a la etapa de cierre y abandono se encuentran contenidas en lo dispuesto en el Plan de Trabajos y Obras PTO y en la licencia ambiental de cada proyecto. Licencia ambiental que es otorgada previa la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, que se elabora con base en los términos de referencia adoptados para el desarrollo de la actividad.³⁷

Con el ánimo de incluir las previsiones de adelantar el diseño de la fase de cierre y abandono desde la etapa de operación y montaje del proyecto así como la necesidad de amparar el cumplimiento de las obligaciones del titular minero con la debidas garantías, hoy en día bajo lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo País” , el Gobierno Nacional se encuentra en la obligación de expedir las condiciones

³⁶ Los planes de Trabajo y Obras complementario para la Fiscalización Diferencial de igual forma deben contener: Artículo 2.2.5.4.2.10 del Decreto 1073 de 2015: (...) g) Plan de Obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del sistema alterado y, h) Plan de Cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.

³⁷ Colombia, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Medio Ambiente Resolución 180861 de 2002. Guías Ambientales para la explotación minera.

ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que deberá observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas, incluyendo el aprovisionamiento de recursos para tal fin y/o sus garantías. Adicionalmente, establecer el procedimiento para la aprobación del mencionado plan y el cumplimiento de esta obligación.

Adicional a lo anterior existe , hoy en día, la obligación en cabeza del Gobierno Nacional de establecer y liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital, conforme se deriva del parágrafo 2 del artículo 24 de la Ley 1753 de 2015.

c. Principio de simultaneidad:

El artículo 200 de la ley 685 de 2001, al consagrar el *Principio de la simultaneidad dispone*: “Los estudios y trabajos de exploración técnica y los de viabilidad ambiental de la explotación objeto del título minero, se ejecutarán en forma simultánea y coordinada procurando su mayor celeridad y eficacia.”³⁸

En virtud de estas previsiones legales el Estudio de Impacto Ambiental debe demostrar la factibilidad ambiental del Programa De Trabajos y Obras, dentro del cual se debe establecer, entre otros (i) un Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado y (ii) un Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.

Así entonces, con ocasión del principio de simultaneidad, sin la aprobación expresa del Estudio de Impacto Ambiental y la expedición de la Licencia Ambiental no habría lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera.³⁹

³⁸ La falta de reconocimiento de los principios de integración de la gestión ambiental y simultaneidad en el Código de Minas, genera que se llegue a la formulación de conclusiones que no ayudan a dar claridad a la aplicación de los preceptos establecidos para la concreción de los principios de coordinación entre las autoridades mineras y ambientales, tal el caso de la apreciación que se hace en el documento “Estrategia Regulatoria para la Intervención de Áreas Afectas por Actividades Mineras en Estado de Abandono” cuando afirma al analizar el artículo 85 de la Ley 685 de 2001: “Como se ve, este artículo hace mención a varios conceptos: (1) el PTO, (2) un estudio de factibilidad ambiental del PTO que al parecer denomina EIA, (3) la Licencia Ambiental y (4) las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal. La redacción de la norma en comento no es clara al indicar que el EIA debe presentarse simultáneamente con el PTO, queda la impresión de que ambos documentos deberían presentarse ante la misma autoridad” UPME, consultoría 016 de 2014 Informe Final. Pag 143.

³⁹ Colombia, Congreso de la República, Ley 685 de 2001, artículo. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio

Para hacer efectivo el principio de simultaneidad, el Código de Minas previó en el artículo 199 de la Ley 685 de 2001 que:

”Las autoridades ambiental y minera en forma concertada, adoptarán, términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental para el sector de la minería, así como la expedición de guías técnicas para adelantar la gestión ambiental en los proyectos mineros, y procedimientos de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, a través de los auditores ambientales determinados en el artículo 216”

En desarrollo de dicha función, que se ejerce de forma concertada, los Ministerios de Minas y Energía y el Ministerio del Medio Ambiente expedieron la Resolución conjunta No. 180861 de 2002 por la cual se adoptan las Guías Ambientales para la explotación minera.

En cuanto a la verificación al seguimiento de las obligaciones ambientales derivadas del contrato de concesión⁴⁰, el Código de Minas contempló el cumplimiento de tales obligaciones podría estar en cabeza de auditorías ambientales externas. Al respecto el artículo 216⁴¹ del Código aclara que los auditores serán solo auxiliares de la autoridad ambiental que, para estos efectos, conservará su autonomía y facultad decisoria.

Para el seguimiento y control de las obligaciones derivadas de la concesión minera, el Código de Minas contiene un procedimiento especial para la imposición de multas

y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutados por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales.

⁴⁰ Para dar alcance al término de obligaciones ambientales recordemos que El artículo 85 de la Ley 685 de 2001, establece que: “... Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales.”

⁴¹ ARTÍCULO 216. *AUDITORÍAS AMBIENTALES EXTERNAS*. Los Ministerios del Medio Ambiente y de Minas y Energía adoptarán en el término de dos (2) años, contados a partir de la vigencia del presente Código, procedimientos que permitan autorizar a profesionales o firmas de reconocida idoneidad e inscritas y calificadas ante el Ministerio del Medio Ambiente para que, seleccionados por los usuarios y a su costa, hagan la auditoría y el seguimiento de la manera como se cumplan las obligaciones ambientales en los correspondientes contratos de concesión. Dichos profesionales y firmas serán solo auxiliares de la autoridad ambiental que, para estos efectos, conservará su autonomía y facultad decisoria.

El Ministerio del Medio Ambiente, una vez definidos los procedimientos indicados, establecerá un registro único de auditores ambientales externos. Ninguna persona natural o jurídica podrá ser acogida para el ejercicio de las actuaciones indicadas, sin estar previamente inscrita en este registro.

y declaratoria de caducidad del contrato minero el cual se refuerza con la aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental establecido por la Ley 1333 de 2009 por parte de las autoridades ambientales competentes. Así como resaltar que conforme lo dispone el artículo 114 de la Ley 685 de 2001: “el concesionario, en todos los casos de terminación del contrato, quedará obligado a cumplir o a garantizar las obligaciones de orden ambiental exigibles al tiempo de hacerse efectiva dicha terminación.”

3.3.1.1. Competencias asignadas por el marco legal

- a) Las autoridades ambiental y minera en forma concertada, adoptarán, términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental para el sector de la minería, conforme el artículo 199 de la Ley 685 de 2001.
- b) La autoridad concedente o el auditor aprobará el Plan de Trabajos y Obras de explotación que incluye el Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado y Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura, conforme lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley 685 de 2001.
- c) La autoridad ambiental aprobará el Estudio de Impacto ambiental y otorgará la licencia ambiental. Conforme los artículo 85 y 205 de la Ley 685 de 2001. El estudio de impacto ambiental se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental y entre otras medidas en el Estudio de Impacto Ambiental debe contener las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo, en concordancia con el artículos 199 y 204 de la Ley 685 de 2001.
- d) El beneficiario 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 el efecto se le exigirá la extensión de la garantía ambiental por tres (3) años más a partir de la fecha de terminación del contrato, conforme el artículo 209 de la Ley 685 de 2001.
- e) Respecto del seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del título, conforme el artículo 278 de la Ley 685 de 2001, la autoridad minera adoptará los términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios mineros, guías técnicas para adelantar los trabajos y obras en los proyectos mineros y procedimientos de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, que a la fecha de elaboración de este estudio está en cabeza de la vicepresidencia de Seguimiento y Control, de la Agencia Nacional Minera. Decreto 4134 de 2011, ver artículo 16.
- f) La verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Licencia Ambiental o del Plan de Manejo Ambiental impuesto en virtud de los regímenes de transición de los decretos por los cuales se reglamentaron los títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 es ejercido por la autoridad ambiental, en los términos del artículo 216 de la Ley 685 pueden ser ejercida por

auditores ambientales externos, sin que ello vaya en desmedro de la competencia de evaluación y seguimiento propia de la autoridad ambiental.

Si bien, el marco legal expuesto comprende las obligaciones legales para atender la etapa de cierre y abandono de la explotación minera, es necesario ahondar en aquellas situaciones en virtud de las cuales pudieron llegar a generarse áreas mineras en estado de abandono, a partir de las situaciones creadas por desde la expedición artículo 58 de la Ley 141 de 1994 y las normas que lo modificaron posteriormente.

3.3.1.2. Formalización de la actividad minera

Mediante la Ley 141 de 1994, se creó el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, y se reguló el derecho del Estado a percibir las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables. En el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 se contempló por primera vez la legalización de explotaciones mineras de hecho de pequeña minería con una antelación a noviembre 30 de 1993, para efectos de ser tituladas con un permiso o contrato para su explotación, a costa del Estado y con cargo a los dineros asignados para la promoción de la minería por el Fondo Nacional de Regalías.

A continuación, se hace un línea de tiempo de los regímenes de legalización y formalización de la actividad minera, atendiendo a la expedición del código de minas, a su derogatoria en atención a la expedición de la Ley 1382 de 2010, declarada inconstitucional, así como a los decretos y reglamentos que se han expedido para el logro de los fines establecidos por el Estado y demás normas que se han expedido para hacer frente a esta problemática.

Ley 141 de 1994

- Aplicable a *explotaciones mineras de hecho de pequeña minería ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1993*
- Las autoridades competentes asumirán todos los costos por la legalización solicitada a través de Mineralco SA, y/o Ecocarbón Ltda, o de quienes hagan sus veces, incluyendo entre otros, estudios técnicos, de impacto ambiental, asesoría legal, elaboración de formularios, viajes y expensas*
- Reglamentada por el Decreto 2636 de 1994 , modificado por el Decrteo 1385 de 1995.

Ley 685 de 2001

- Aplica a los *explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, que hagan la respectiva solicitud dentro de los tres (3) años contados a partir del primero (1°) de enero de 2002.*
- Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.*
- Los procesos de legalización de que trata este artículo, se efectuarán de manera gratuita por parte de la autoridad minera.*
- Tampoco habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos* Protección especial para desarrollos comunitarios y proyectos mineros especiales.
- Reglamemntada por el Decreto 2390 de 2002, aplica a aquellos que sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, lleven a cabo explotaciones de yacimientos mineros con anterioridad al 17 de agosto de 2001. Exceptuándose quienes se encuentran amparados en los artículos 152, 155, 248 y 249 de la Ley 685 de 2001, esto es, explotación ocasional, barequeo, y proyectos mineros especiales

Ley 1382 de 2010

- Conforme los efectos de constitucionalidad diferida señalados por la sentencia C- 366 de 2011 esta norma estuvo vigente hasta el 10 de mayo de 2013.
- Reglamentada por el Decreto 2175 de 2010, Basa el concepto de legalización en los casos de minería tradicional, aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten los siguientes dos (2) requisitos: a) que los trabajos mineros se han adelantado en forma continua durante cinco (5) años a través de la documentación técnica y comercial y b) una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010.
- El interesado en la solicitud de legalización es quien debe presentar el PTO y el PMA a las autoridades respectivas. Si alguno de los dos no es aprobado por la autoridad competente, se debe declarar el archivo de la solicitud de legalización y la autoridad ambiental deberá imponer las medidas de restauración ambiental.
- Legalización de Minería con minidragas Si no se acepta el PTO ni el PMA se deberán adoptar las medidas contempladas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, y en la Ley 1333 de 2009 en materia ambiental.

Ley 1450 de 2011

• **ARTÍCULO 107. ES DEBER DEL GOBIERNO NACIONAL IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA PARA DIFERENCIAR LA MINERÍA INFORMAL DE LA MINERÍA ILEGAL.** Deberá, respetando el Estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna.

• Decreto 933 de 2013: **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 (PTO) o no se establezca el Plan de Manejo Ambiental (PMA), 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.

• Es pertinente analizar los efectos de la incostitucionalidad de la Ley 1382 sobre el Decreto, así como que el decreto actualmente se encuentra suspendido.

• **Decreto No. 276 del 17 de febrero de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, modificado por el Decreto 1102 de 2017.** adopta medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores – RUCOM.

Ley 1658 de 2013

• Esta Ley en su artículo 11 determina los instrumentos para el impulso y consolidación de la formalización de la actividad de pequeña minería de oro, a través de i) subcontratos de formalización minera; ii) devolución de áreas para formalización minera y; iii) Beneficios para acceder a la formalización.

• Reglamentada por el **Decreto No. 480 del 6 de marzo de 2014** condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera

• **Resolución No. 91267 del 21 de noviembre de 2014 del Ministerio de Minas y Energía,** reglamenta la definición de explotadores a pequeña escala o pequeños mineros que serán objeto de los subcontratos de formalización minera, devolución de áreas y beneficios del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013.

Ley 1753 de 2015

- En su artículo 19 se definieron varias estrategias para que el trabajo de la pequeña minería esté bajo el amparo de un título minero, reforzando instrumentos como los subcontratos de formalización minera y devolución de áreas, contemplados en la Ley 1658 antes analizada.
- Se fijó un plazo de dos (2) años contados a partir de la expedición de esta Ley para que la Autoridad Minera resuelva las solicitudes de legalización de minería de hecho y las de formalización minera tradicional que estuvieran en curso, término ya cumplido.
- Así mismo, se les atribuye responsabilidad en la restauración y recuperación de las áreas intervenidas por la actividad objeto de formalización minera a los pequeños mineros que no obtengan las respectivas autorizaciones mineras y ambientales.
- El Gobierno nacional reglamentará la materia, al igual que las condiciones para la aceptación de la devolución de áreas para los fines de formalización. Al respecto es necesario prever en los casos de devolución de áreas para los fines de formalización que se generen áreas mineras en estado de abandono, artículo 19 de la Ley 1753 de 2015.

3.3.1.3. Exploración y Explotación Ilícita de Minas

El Capítulo XVII de ley 685 de 2001 regula lo pertinente para el control y manejo de la exploración y explotación ilícita de minas, regulación que se ve reforzada con los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la Decisión CAN 774 de 2014 de la cual ya se hizo mención, en el capítulo de premisas constitucionales.

Para el logro del objetivo de garantizar la prevención y control de la minería ilegal Colombia cuenta con el reconocimiento de tipo penal contenido en el artículo 338 del Código Penal que establece: “*Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales*. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Con miras al cumplimiento de los objetivos propuestos por Colombia para la atención de este fenómeno se expidió el Decreto 2176 de 2015, a través del cual se estableció el Registro Único de Comercializadores de Minerales RUCOM y se hizo alusión al trato diferencial que debe tenerse con la minería informal.

En cuanto el control en el sitio, en primera instancia, establece el artículo 164 la ley 685 de 2001 que: “Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.”

Del régimen legal referenciado, se destaca por la relación con el tema del presente estudio lo dispuesto por el Artículo 4) Numeral 5 de la decisión CAN 774 de 2012 que señala como obligación de los estados la de: “Restaurar, remediar o rehabilitar ecosistemas transfronterizos afectados por la minería ilegal”.

Respecto de esta obligación, se destaca la observación contenida en el estudio adelantado por la UPME en el año 2014, denominado “Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono” - Consultoría 016 de 2014 pág. 151: donde se resalta que: “Se observa que si bien se faculta a los Alcaldes a realizar los desalojos a que haya lugar en ejercicio de las facultades antes mencionadas, en el Código no se prevé la posibilidad de que los ejecutivos municipales adopten medidas relacionadas con la restauración de las

áreas en las cuales se hubiesen realizado actividades mineras ilícitas de las mencionadas en los artículos precedentes.”

3.3.1.4. Fiscalización

En virtud de lo dispuesto por el artículo 318 de la Ley 685 de 2001, la autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 del Código de Minas, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad.

Como lo advierte la Contraloría General de la República, en el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2014- 2015 , respecto del tema que nos ocupa, considera el ente de control que debe fortalecerse la labor de seguimiento e inspección de minas abandonadas toda vez que dicha entidad encontró que:

Consultado el Sistema de Información Minero Colombiano – SIMCO y la página web del Ministerio de Minas y Energía – MME, se evidenció que no se cuenta con una base de datos en donde se encuentren identificadas y referenciadas las minas abandonadas en el territorio nacional que pueden ser consideradas como pasivos ambientales, aspecto que le permita al MME como gestor de la política pública contar con información suficiente para que de manera planificada y ordenada efectuar la intervención a las minas generadoras de pasivos ambientales, así mismo, contar con indicadores de gestión que le permitan medir el grado de avance y cumplimiento de sus metas en torno a la identificación y cuantificación de los pasivos ambientales existentes en el País y poder desarrollar las estrategias necesarias para mitigar el impacto tanto ambiental como social generados por este tipo de actividades desarrolladas en el territorio Colombiano.”⁴².

En cuanto al seguimiento y monitoreo de la situación de minas en estado de abandono es pertinente tener en cuenta que en la sentencia del Consejo de Estado Exp 90479 de 2014, el Alto Tribunal expresó que existe una “ausencia de aplicación de los contenidos normativos previstos en la Ley 1333 de 2009 que consagra las infracciones que dan lugar a declarar la responsabilidad por concepto de pasivo ambiental” Al respecto señala la Contraloría General de la República que: “ De ahí

⁴² Colombia, Contraloría General de la República. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2014- 2015 Bogotá. Julio de 2015. Pag 73.

que el Consejo de Estado ordenara al Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR (en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía), que en el término perentorio e improrrogable de nueve (9) meses contados a partir de la delimitación geográfica de las zonas excluidas de minería efectuada por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizar el inventario de Pasivos Ambientales Mineros – PAM- con el objeto de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondientes. ⁴³

Un elemento fundamental del proceso de fiscalización tiene que ver con las consecuencias derivadas de los resultados de la misma, para lo cual es importante resaltar que el Decreto 2504 de 2015, estableció unos criterios para su ejecución partiendo del reconocimiento de una serie de criterios para lograr una fiscalización diferencial, como lo ordenó la Ley 1658 de 2013 y su decreto reglamentario 480 de 2014, compilado por el Decreto 1073 de 2015. En caso de que de esa labor de fiscalización se realicen requerimientos por parte de la autoridad minera, los mismos se deben elevar a un acto administrativo que se notifica conforme lo dispuesto por el artículo 269 de la Ley 685 de 2001.

Las acciones de corto, mediano y largo plazo que se deben implementar con el fin de subsanar las situaciones o condiciones identificadas en el proceso de fiscalización se consolidarán en la imposición de un Plan de Mejoramiento para pequeña, mediana minería o para el subcontrato de formalización minera. Plan de Mejoramiento que deberá ser aprobado por la autoridad minera y objeto de continuo seguimiento y evaluación.

Como instrumento de control para conminar el cumplimiento de las obligaciones del contrato minero, el Código de Minas establece la posibilidad de imponer multas en los términos del artículo 115⁴⁴ cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviera de declararla.

En cuanto al efecto último por el incumplimiento de las obligaciones del contrato minero dentro de las que se involucran las obligaciones ambientales y técnicas de que tratan los artículos 84 y 85 del Código de Minas, la ley establece la procedencia de la declaratoria de la caducidad del contrato, dando aplicación a lo dispuesto por los literales g) e i) del artículo 112 del Código de Minas. ⁴⁵

⁴³ Ibídem pag 53

⁴⁴ Este artículo había sido modificado por el artículo 111 de la Ley 1450 de 2011, MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LOS TITULARES MINEROS. Las multas previstas en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, se incrementarán hasta en mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones contractuales, en particular de aquellas que se refieren a la seguridad minera. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los criterios de graduación de dichas multas. Sin embargo es importante resaltar la temporalidad de cuatro años de los planes de desarrollo.

En este punto es conveniente consolidar la información que se desprenda de los procesos de fiscalización minera derivados del desarrollo de los marcos legales en materia de legalización y formalización de la minera, en especial en los casos en que las autoridades respectivas no aprobaron los PTO ni PMA y se decretó el archivo del proceso de legalización, con la consecuente orden de cierre de la explotación que debe ser ejecutada por el Alcalde municipal en los términos del artículo 306 de la Ley 685 de 2001.

3.3.2. Línea Base Jurídica ambiental

Los requisitos en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales están contenidos en lo dispuesto en la licencia ambiental de cada proyecto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley 99 de 1993. Aquellos proyectos que se encuentren dentro de un régimen de transición de que tratan las normas por las cuales se reglamentaron los títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales, deberán contener en el Plan de Manejo Ambiental las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales.

La licencia ambiental es otorgada previa la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, que se elabora con base en los términos de referencia adoptados para el desarrollo de la actividad, tal y como lo dispone el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, modificado parcialmente por el artículo 178 de la Ley 1753 de 2015.

Para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, en aplicación del principio de unidad de la regulación en materia ambiental y minera y prevalencia del régimen especial del Código de Minas, postulado en la sentencia C -339 de 2002, se deben aplicar los artículos 199 y 200 de la Ley 685 de 2001, en ese sentido el Estudio de Impacto Ambiental se elabora con base en la información de las guías minero ambientales.

Para la concreción del principio de simultaneidad contemplado en la Ley 685 de 2001, el inciso segundo del artículo 4 de la Resolución 180861 de 2002, ordena que: “El concesionario de minas deberá tener en cuenta las orientaciones previstas en las guías minero ambientales de explotación y, beneficio y transformación que por este acto administrativo se adoptan para la elaboración del estudio de impacto ambiental tendiente al otorgamiento o no de la licencia ambiental por parte de la autoridad ambiental competente” .(Subrayado fuera del texto original)

⁴⁵ Congreso de Colombia, Ley 685 de 2001, Artículo 112: El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas: (...) g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene, seguridad y laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras; i) El incumplimiento grave y reiterado de cualquiera otra de las obligaciones derivadas del contrato de concesión;

La existencia de las guías minero –ambientales permite la concreción del principio de simultaneidad al aplicar los artículos 84 y 85 de la Ley 685 de 2001, desafortunadamente algunos tratadistas parecen desconocer la aplicación de las guías minero ambientales como términos de referencia para el desarrollo de la etapa de explotación y, a la fecha, aún se encuentran exigiendo la adopción de unos términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental que acrediten lo ordenado por el artículo 199 de la Ley 685 de 2001.⁴⁶

La falta de reconocimiento de los principios de sostenibilidad, inclusión de la gestión ambiental, simultaneidad y unidad de regulación en materia ambiental minera y prevalencia del régimen especial del Código de Minas, conllevaron a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidiera la Resolución 2206 del 27 de diciembre de 2016, por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental –EIA- requerido para el trámite de la licencia ambiental de los proyectos de explotación minera, haciendo necesario que el interprete se vea obligado a analizar la vigencia de la Resolución 180861 de 2002 frente a lo dispuesto por la Resolución 2206 de 2016, por cuanto ambas normas se encuentran vigentes a la fecha.

La Resolución 2206 de 2016, por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental –EIA- requerido para el trámite de la licencia ambiental de los proyectos de explotación de proyectos mineros, involucra el concepto de fase de cierre y desmantelamiento, que involucró el artículo 41 del Decreto 2041 de 2014, ahora compilado en el artículo 2.2.2.3.9.2. del Decreto 1076 de 2015. Así los proyectos de explotación minera deben “presentar un Plan de Cierre Minero que contemple la totalidad del área titulada y todas las medidas y actividades necesarias para lograr el cierre, desmantelamiento, recuperación, restauración y rehabilitación adecuada de su operación cuya ejecución debe realizarse durante la vigencia del contrato y durante la etapa contractual de explotación. Debe contener unos objetivos ajustados a las características específicas del proyecto minero y demás requisitos formales que en cada caso correspondan”⁴⁷

Los términos de referencia adoptados por la Resolución 2206 de 2016, contemplan un plan de cierre inicial, un plan de cierre progresivo, un programa de cierre progresivo, un plan de cierre temporal, las actividades propias de la actualización del plan de cierre, plan post cierre, llama la atención la previsión que contienen los

⁴⁶ “Mientras para todos los demás sectores económicos sometidos al requisito de la licencia ambiental existen términos de referencia acogidos por resolución del Ministerio de Ambiente, para el sector minero tan solo existen una serie de borradores de términos, de los cuales solo figura en la página web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) el relacionado con la explotación de materiales de construcción.” RUEDA, Mauricio “La desatención hacia el daño ambiental en Colombia” Editorial Universidad del Rosario. Bogotá 2016. Pag 101.

⁴⁷ Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, términos de referencia Res. 2206 de 2016, pag 139.

términos de referencia de que el Plan de Cierre, sus actualizaciones, ajustes y complementaciones se consulten con los instrumentos de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio o distrito para efectos de la determinación del uso final que se pretenda dar a las áreas y la destinación final de las construcciones, instalaciones montajes y equipos asociados a la operación minera. Se resalta que los términos de referencia prevén que: "Cuando en desarrollo de la actividad minera haya sido necesaria la sustracción de una área protegida, el Plan de Cierre minero estará orientado a que el área sustraída recupere su vocación anterior."⁴⁸

Bajo el actual marco jurídico, el titular minero debe tres (3) años antes de que se den por terminadas las operaciones mineras presentar a la autoridad ambiental la actualización final del Plan de Cierre, donde el titular minero debe establecer las especificaciones detalladas de las actividades de cierre, realizar los procesos de participación en relación al cierre de la mina y evaluar cualquier cambio en el plan de operaciones o en el entorno del proyecto, este plan debe contener como mínimo lo siguiente⁴⁹:

- a) La definición del uso definitivo de las áreas intervenidas y de los objetivos del cierre, desmantelamiento, recuperación, restauración y rehabilitación final consultados con los grupos de interés.
- b) La última actualización de las acciones mínimas que deben considerarse dentro del proceso de reducción de la amenaza y la vulnerabilidad y del manejo del riesgo.
- c) El resultado de las actividades de cierre previo, ejecutado y pendiente,
- d) Las actividades finales de cierre que serán implementadas en lo correspondiente a los aspectos relacionados con hidrología, geomorfología, geotécnica, paisaje, forestal, estabilidad física y química; aspectos sociales y económicos.
- e) Los costos que sean incurridos para ejecutar las actividades de cierre, desmantelamiento, recuperación, restauración y rehabilitación propuestos y para la etapa post -cierre de la mina.
- f) Las obligaciones de manejo ambiental y del Plan de Cierre Minero derivadas de los actos administrativos identificando las cumplidas y las pendientes por cumplir, con la respectiva sustentación.
- g) Los aspectos relacionados con el cierre, desmantelamiento, recuperación, restauración y rehabilitación de área.
- h) Definición de las actividades de mantenimiento y seguimiento para la etapa de post-cierre para cada componente, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del cierre y uso del suelo definido.

Advierten los términos de referencia que las autoridades ambiental y minera en un término máximo de tres (3) meses verificarán el estado del proyecto y declararán iniciada la fase mediante acto administrativo, en el que se dará por cumplidas las

⁴⁸ Ibídem pág. 144.

⁴⁹ Ibídem pág. 144

obligaciones ejecutadas y hará seguimiento a las obligaciones derivadas del cierre final, pudiendo formular requerimiento que en cada caso correspondan. Cuando la fase de cierre final haya culminado satisfactoriamente, la autoridades minera y ambiental competentes expedirán el respectivo acto administrativo declarando el cumplimiento del Plan de Cierre Minero.

Ahora, bien los proyectos tanto los que obtuvieron y tramitaron licencia ambiental bajo los términos establecidos en las guías minero ambientales adoptados por la Resolución 180861 de 2002, como aquellos que tramiten la licencia ambiental bajo la vigencia de la Resolución 2206 de 2016, cuentan con la previsión de evaluar en el estudio de impacto ambiental los impactos propios de la etapa de cierre y abandono, así como con la identificación de las medidas de prevención, mitigación, compensación y compensación que se plasman en el respectivo Plan de Manejo Ambiental objeto de concepto técnico al momento de otorgar la licencia ambiental.

En ese sentido, el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la licencia ambiental, donde se incluyen las obligaciones para la etapa de cierre y abandono puede ser objeto de un proceso sancionatorio ambiental en los términos de la Ley 1333 de 2009.

El cierre o abandono de la mina se debe llevar a cabo conforme lo aprobado en la licencia ambiental del proyecto y que responda a los lineamientos del Plan de Cierre de la mina que no ofrecía mayores detalles en cuanto al alcance de las obligaciones por compensación por lo cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1517 de 2012 que adopta el Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad.

El Manual de Compensación por Pérdida de la Biodiversidad define el factor total de compensación como:

El factor total de compensación está relacionado con la significancia nacional de los ecosistemas afectados o impactados, conforme a la información oficial del país. Para su cálculo se definieron cuatro factores individuales de compensación: 1) representatividad del ecosistema en el sistema nacional de áreas protegidas; 2) su rareza; 3) su remanencia y su 4) tasa de transformación anual. Los valores del factor total de compensación oscilan entre 2 a 10, 2 a 5 para vegetación secundaria y 4 a 10 para ecosistemas naturales. El rango de estos factores, de entre 2 y 10.

En cuanto a los criterios para la selección del área ecológicamente equivalente para compensación, es pertinente señalar que el Manual de Compensación prevé que: “En caso de no encontrarse suficientes áreas ecológicamente equivalentes, deberá realizarse actividades de restauración ecológica que podrán incluir herramientas de manejo paisaje (silvopastoriles, agroforestales, silviculturales, etc), hasta cumplir

con el área a compensar. Las priorización de estas áreas se realizará conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Restauración.”

El mantenimiento a largo plazo de las medidas de compensación implementadas a través de las licencias ambientales podría verse fortalecido si pueden llegar a encadenarse con iniciativas de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación ENREDD+ y en lo que este por desarrollarse en virtud del proyecto de Ley de Cambio Climático.⁵⁰

Por último, la normatividad minera es contundente al señalar que en todos los casos de terminación del título, el beneficiario 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 el efecto se le exigirá la extensión de la garantía ambiental por tres (3) años más a partir de la fecha de terminación del contrato, conforme lo establece el artículo 209 del Código de Minas.

3.3.2.1. Póliza minero – ambiental

Al celebrarse el contrato de concesión minera el interesado deberá constituir una póliza de garantía de cumplimiento, que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad. En el evento en que la póliza se haga efectiva, subsistirá la obligación de reponer dicha garantía.

El valor asegurado se calculará con base en los siguientes criterios establecido por el artículo 280 de la Ley 685 de 2001:

- a) Para la etapa de exploración, un 5% del valor anual de la cuantía de la inversión prevista en exploración para la respectiva anualidad;
- b) Para la etapa de construcción y montaje el 5% de la inversión anual por dicho concepto;
- c) Para la etapa de explotación equivaldrá a un 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión, por el precio en

⁵⁰ Presentada al congreso por parte del Gobierno Nacional en septiembre de 2016, esta ley busca “definir las directrices para incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar por una senda de desarrollo sostenible, adaptada al clima y baja en carbono”. Esta Ley faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al SISCLIMA para crear instrumentos económicos para la gestión del cambio climático, como la tasa a las emisiones o el programa nacional de cupos de emisión y créditos de carbono.

boca de mina del referido mineral fijado anualmente por el Gobierno.

La póliza, que habrá de ser aprobada por la autoridad concedente, deberá mantenerse vigente durante la vida de la concesión, de sus prórrogas y por tres (3) años más. El monto asegurado deberá siempre corresponder a los porcentajes establecidos en el artículo 280, antes mencionado.

Antes de la consagración de esta póliza minero ambiental, el artículo 60 de la Ley 99 de 1993, contempló la necesidad de para la minería a cielo abierto se exigiera, la restauración o la sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido con la explotación, por cuenta del concesionario o beneficiario del título minero, quien la garantizaría con una póliza de cumplimiento o con garantía bancaria. Esta obligación quedó sometida a que el Gobierno reglamentará el procedimiento para extender la póliza de cumplimiento o la garantía bancaria. Función que se materializó en los parágrafos 1 y 2 del artículo tercero y en el artículo 4 del Decreto 1753 de 1994⁵¹, que luego fueron derogados mediante la expedición del 1728 de 2002, donde no se hizo mención al deber de constituir ninguna póliza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la licencia ambiental.

Hoy en día, la referencia a la póliza de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la licencia ambiental se encuentra reglamentada por lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 2041 de 2014, compilado por el artículos 2.2..2.3.9.2. del Decreto 1076 de 2015, que dice:

Una vez declarada esta fase el titular del proyecto, obra o actividad deberá allegar en los siguientes cinco (5) días hábiles, una póliza que ampare los costos de las actividades descritas en

⁵¹ Artículo 3 del Decreto 1753 de 1993: (...) **Parágrafo 1º.-** Cuando el beneficiario de una Licencia Ambiental deba prestar una póliza de cumplimiento o una garantía bancaria, a favor de la autoridad Ambiental competente, según ésta lo determine teniendo en cuenta los riesgos inherentes del proyecto, obra o actividad y otras garantías ya constituidas, con el fin de asegurar el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones exigencias u obligaciones, de la Licencia Ambiental, tales garantías serán prestadas hasta por un máximo del 30% del valor anual del plan de manejo.

La póliza deberá ser renovada anualmente y tendrá vigencia durante la vida útil del proyecto, hasta por dos años más a juicio de la autoridad ambiental.

Parágrafo 2º.- Los recursos provenientes de la ejecución de la póliza de cumplimiento o de las garantía bancaria se destinará a una Subcuenta del Fondo Nacional Ambiental, con el objeto de utilizar en compensación, corrección, mitigación y manejo de los impactos y efectos causados.

Artículo 4º.- *Garantías en Actividades Mineras.* En desarrollo del artículo 60 de la Ley 99 de 1993, toda persona que desarrolle un proyecto de minería al cielo abierto constituirá a favor de la autoridad ambiental competente una póliza de garantía de cumplimiento equivalente, como máximo al 30% del costo anual de las obras de recuperación, o sustitución morfológica, que se pretendan desarrollar con forme al plan de manejo ambiental.

La póliza deberá ser renovada anualmente y tener vigencia durante la vida útil del proyecto y hasta por dos años más a juicio de la autoridad ambiental.

el plan de desmantelamiento y abandono, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental competente y cuya renovación deberá ser realizada anualmente y por tres (3) años más de terminada dicha fase.

Aquellos proyectos, obras o actividades que tengan vigente una póliza o garantía bancaria dirigida a garantizar la financiación de las actividades de desmantelamiento, restauración final y abandono no deberán suscribir una nueva póliza sino que deberá allegar copia de la misma ante la autoridad ambiental, siempre y cuando se garantice el amparo de los costos establecidos en el literal e) del presente artículo.

Una vez cumplida esta fase, la autoridad ambiental competente deberá mediante acto administrativo dar por terminada la Licencia Ambiental.

3.3.2.2. Formalización minera

Como se explicó en la línea de base jurídica minera, el país no ha sido ajeno a la solución de la problemática derivada de los procesos de legalización o formalización de la minería así como de la existencia de la minería de subsistencia⁵² y recientemente ha ahondado sus esfuerzos para la atención de esta problemática de orden social, económico y ambiental, en desarrollo de la decisión CAN 774 de 2012.

Para atender la problemática causada por la existencia de esta actividad informal, Colombia ha adoptado entre otras medidas la Ley 1658 de 2013, por la cual se adoptan las disposiciones para la comercialización y uso del mercurio en las diferentes industrias del país, consagrando que el Registro de Usuarios del Mercurio que regulará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, iniciando por el Sector Minero, con lo cual se expidió la Resolución 565 de 2016, que establece los requisitos y procedimientos para el Registro de Usuarios de Mercurio, del Sector minero.

⁵² Entendida como “la actividad minera desarrolla por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, materiales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo (...) Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere de maquinaria y medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, la minería de subsistencia no corresponderá las actividades mineras que se desarrollen de manera subterránea. Véase artículo primero del decreto 1102 de 2017.

Respecto de las medidas de restauración ambiental para los procesos de formalización minera, éstas se reglamentaron en el artículo 30 del Decreto 933 de 2013⁵³, que dispone que:

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 (PTO) o no se establezca el Plan de Manejo Ambiental (PMA), 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, lo 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.

3.3.2.3. Plan Nacional de Restauración y Pago por Servicios Ambientales.

⁵³ Es pertinente mencionar que para la fecha de este estudio, el Decreto 933 de 2013 fue objeto de suspensión provisional dentro del proceso de nulidad que contra el mismo se adelanta en el Consejo de Estado. Auto del 20 de abril de 2016.

El Plan Nacional de Restauración nace como una mecanismo para el desarrollo de los objetivos planeados por el Gobierno Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, “Prosperidad para Todos”, con el objetivo de fortalecer la preservación y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Se constituye en un avance en la implementación de soluciones a la problemática identificada, toda vez que, convierte la restauración en una alternativa de manejo de territorio que busca revertir proceso de pérdida del capital natural.

El Plan Nacional de Restauración reúne tres (3) enfoques de implementación: la restauración ecológica, la rehabilitación y la recuperación, que dependen del tipo de intervención, el nivel de degradación del área y el objetivo de restauración. Establece que para su cumplimiento se propone un marco lógico de 20 años con periodos a corto plazo de 3 años.

Este plan introduce el concepto de áreas disturbadas, comprendiendo que un disturbio es un evento no planeado, de origen natural o antrópico que afecta la composición, estructura y funcionamiento de los ecosistemas ⁵⁴

En el marco conceptual del plan de restauración, se desarrolla como un impulsor por pérdida y transformación eco sistémica-cambios en el uso del territorio, entre otras, las áreas disturbadas por la minería.

Debe resaltarse que en materia de identificación de las áreas disturbadas, el Plan Nacional de Restauración adelanta la identificación de áreas con susceptibilidad para la restauración a escala nacional (1:100.000) recomendando que las Corporación Autónomas Regionales adelanten esfuerzos de priorización de áreas de conservación y restauración a escalas regionales semi detalladas y detalladas 1:25.000 y 1:5000 con el fin de satisfacer las necesidades regionales y locales.

Adicionalmente el Plan Nacional de Restauración propone algunas estrategias de restauración de uso común, destacando que las mismas deben ser sencillas, prácticas, de fácil aplicación, económicas, de efectos verificables y efectivas desde lo biológico y lo socioeconómico.

Dentro de las acciones inidentificadas en el Plan, se resalta que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos promoverá la socialización del decreto reglamentario del tema de servicios ambientales, en que se asegure que las áreas de interés adquiridas para acueductos municipales sean destinadas a proyectos de restauración (restauración, rehabilitación y recuperación) se promoverá la identificación de componentes del sistema natural que no son recuperables, con el fin de extender mayores medidas de protección y controlar la degradación.

⁵⁴ Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Plan Nacional de Restauración. Bogotá 2015. Pág. 17.

- **Pago por Servicios Ambientales y Otros Incentivos a La Conservación**

El decreto 870 de 2017, establece las directrices para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.

Desarrolla la norma el concepto de pago por servicios ambientales, entendido como el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

A la pregunta de quiénes podrían estar interesados en servicios ambientales, se debe tener en cuenta que pueden ser personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que reconocen el incentivo económico de pago por servicios ambientales de forma voluntaria o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales.

Para la atención de las áreas de áreas mineras en estado de abandono es pertinente resaltar que la norma involucra a los entes territoriales a quienes les asigna el deber de participar con la gestión administrativa y de recursos financieros y en cofinanciación requeridos para la estructuración e implementación de proyectos de pago por servicios ambientales. Además, incluir los proyectos de Pago por Servicios Ambientales en sus Planes de Desarrollo y en los demás instrumentos de planeación.

3.3.2.4. Implementación de Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental - PMRA establecidos para predios afectados por actividad extractiva de minerales.

Según lo analiza el profesor Mauricio Rueda Gómez, “Una de las más claras evidencias sobre las limitaciones del Estado para hacer efectiva la reparación de los daños al ambiente es la que se relaciona con el cumplimiento del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria sería la agropecuaria y forestal”.⁵⁵

⁵⁵ RUEDA, Mauricio “La desatención hacia el daño ambiental en Colombia” Editorial Universidad del Rosario. Bogotá 2016. PÁG 110.

Para garantizar lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente debía delimitar las zonas en las cuales existía compatibilidad con las explotaciones mineras, y así lo hizo, mediante la expedición de la Resolución 222 de 1994. Donde a la vez de declarar las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción definió los escenarios de minería con título en área incompatible, para los cuales se impuso el sometimiento a una Plan de Manejo y Restauración Ambiental y un segundo escenario de minería sin título en área incompatible para los cuales se ordenó el cierre de la actividad minera.

La normatividad expedida para la ejecución del objetivo propuesto por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, ha sido objeto de numerosas modificaciones, en cuanto a sus plazos y contenidos lo cual ha dilatado tanto los procesos de cierre de la actividad minera como los procesos de restauración derivados de la imposición de los PMRA.

Esta situación se reconoció en el fallo de acción popular Exp 90479 del 28 de marzo de 2014, Mp Dr Marco Antonio Velilla Moreno donde se impuso al Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- en coordinación con el Ministerio de Minas para que en el término improrrogable de nueve (9) meses contados a partir de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimite geográficamente las zonas excluidas de minería, realicen el inventario de Pasivos Ambientales Mineros – PAM con el fin de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondientes.

Pasado más de 20 de años desde la expedición de la Ley 99 de 1993 se cuestiona en gran medida la efectividad de los PMRA como instrumento para hacer efectiva la recuperación y restauración de la Sabana de Bogotá, lo cual debe ser valorado al momento de definir la estrategia para la atención de áreas mineras en estado de abandono.

3.4. Línea Base Jurídica a ordena miento territorial

Para la fecha de realización de este estudio, Colombia cuenta con la ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT-, que es el “parámetro legal

para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”⁵⁶

Establece la LOOT que además de los principios establecidos por el artículo 288 de la Constitución Nacional, son principios del ejercicio de competencias de la Nación, los entes territoriales y las demás figuras de integración territorial los siguientes:

1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

4. **Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio,

⁵⁶ Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Cartilla de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf

produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. Equilibrio entre competencias y recursos. Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. Gradualidad. La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. Responsabilidad. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

En ese sentido la LOOT define las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, los Departamentos, los Distritos Especiales y el Municipio.

Propende para que las decisiones que se tomen al interior del Congreso obedezcan a las reglas claras establecidas en las leyes orgánicas, con el fin de dar mayor estabilidad a la distribución de competencias y armonizar los principios del Estado Unitario con el de autonomía de las entidades territoriales.

En cuanto al tema en estudio respecto del manejo de áreas mineras en estado de abandono, corresponde analizar la tensión que se deriva de la facultad del Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales, frente a la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio.

Para comprender esta tensión, es necesario contextualizar la problemática, citando la parte considerativa del fallo que decreto la inexequibilidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, que a la letra dijo:

“(...) 35. Sin embargo, como lo estableció la Corte en los fundamentos jurídicos 10 a 14 de esta sentencia, el constituyente no sólo estableció una serie de garantías de orden sustancia para la ponderación entre autonomía y carácter unitario del Estado. Para efectos del análisis del presente caso, resulta aún más importante que el constituyente creó, además una serie de **garantías atinentes al procedimiento de toma de decisiones** al interior del Congreso en estas materias. Como ya se dijo por medio de dichas garantías se persigue, por un lado, darle mayor estabilidad a la distribución de dichas competencias. Por otro lado, se pretende garantizar que los procesos de toma de

decisiones al interior del Congreso obedezcan a las reglas claras preestablecidas en la leyes orgánicas, y que las decisiones se tomen con fundamento en una voluntad democrática fortalecida mediante la exigencia de mayorías absolutas”⁵⁷

Conforme lo establece la Ley 388 de 1.997 los Planes de Ordenamiento Territorial son el instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico y la utilización del suelo.

Los POT contemplan tres (3) componentes, a saber: (i) un componente general constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo; (ii) el componente urbano constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y, (iii) el componente rural constituido por las políticas, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Para el caso que nos ocupa es fundamental el análisis del componente general del POT del municipio objeto del caso de estudio, en especial, lo que tiene que ver con el contenido estructural en lo referente al señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 99 de 1.993 y el Código de Recursos Naturales así como la determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

Por expresa disposición de la Ley 388 de 1.997, tienen la categoría de Normas Urbanísticas Estructurales aquellas que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación., las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

Para atender la necesidad de incorporar las propuestas del sector minero en las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial, la Unidad de Planeación Minero Energética presentó una “Guía para incorporar la dimensión minero energética en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal”⁵⁸, donde se plantea que algunas de las interacciones de la áreas minero –energéticas con los POT tienen que ver con la resolución de los conflictos minero –ambientales donde se recomienda que en la políticas de los POT se contemplen: “Decisiones que busquen dar respuesta

⁵⁷ Colombia, Corte Constitucional C – 273 de 2016 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁵⁸ Colombia Unidad de Planeación Minero Energética UPME, Bogotá D.C. diciembre de 2015

a los conflictos minero –ambientales, diseño de estrategias, instrumentos, alternativas que permitan el desarrollo de la actividad y la resolución de conflictos ambientales que se puedan generar” así como, “Prevención y corrección de situaciones de riesgo que afectan el desarrollo de la AME⁵⁹ o que son (sic) causas por AME, Priorización de intervención en áreas en condición de riesgo relacionadas con AME y atención de áreas mineras en estado de abandono” .

La guía recomienda que los proyectos de áreas en proceso de cierre o abandono minero se haga uso de la figura del “Distritos de Conservación de Suelos” en los términos del artículo 16 del Decreto 2372 de 2010⁶⁰.

En esta instancia, cabe preguntarse ¿cómo será posible la concreción de la implementación de las recomendaciones de la Guía para incorporar la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial? A lo que la Guía propone una mayor participación del sector minero – energético en los espacios de carácter informal y formal para la formulación de los POT, en especial recomienda la participación activa del Ministerio de Minas y Energía en los Consejos Territoriales de Planeación y Consejo Consultivo de Ordenamiento territorial de que tratan la ley 152 de 1994 y el Decreto 879 de 1998 respectivamente.

Adicionalmente plantea la Guía que es menester para la solución de los problemas derivados de las áreas mineras en estado de abandono desarrollar la figura de alianzas para la prosperidad, previstas por el artículo 105 de la Ley 1757 de 2015, en virtud del cual: “En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos”.

Para hacer efectivos los principios que guían la inclusión del tema minero energético en ordenamiento del territorio, es pertinente analizar la Estrategia de preparación

⁵⁹ AME: Actividades Minero-Energéticas.

⁶⁰ **Artículo 16. Distritos de conservación de suelos.** Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.

Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.

La reserva, delimitación, alindera, declaración, administración y sustracción corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante acuerdo del respectivo Consejo Directivo.

Institucional para la Paz y el Posconflicto -CONPES 3867-⁶¹ donde se identifica que: “Con la evolución del conflicto armado, la explotación ilícita de minerales, en particular del oro, se ha convertido en uno de los mayores desafíos en materia ambiental y de salud pública para el país. En 2010, aproximadamente el 86% del oro producido provino de la explotación ilícita de minerales, generando contaminación en el suelo, el aire y el agua. Se estima que cada año en Colombia se liberan 75 toneladas de mercurio a los ríos, lo que posiciona al país como el tercero con más liberaciones de este metal en el mundo, después de China e Indonesia”⁶².

Para el planteamiento de soluciones al respecto debe tenerse en cuenta que el Gobierno ya identificó que una característica de los municipios con mayor incidencia de conflicto es que se encuentran en entornos menos favorables de desarrollo, que tienen un desempeño integral crítico, es decir: “tienen bajos niveles de capacidad administrativa y desempeño fiscal, al tiempo que evidencian incumplimiento de requisitos legales y bajo logro de metas en sus planes de desarrollo”⁶³

Para la atención de la situación identificada la Estrategia de preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto propone asegurar un ordenamiento ambiental integral del territorio, así como restaurar y conservar ecosistemas estratégicos, bajo lo cual se plantea el desarrollo de programas como recuperar o conservar.

3.5. Línea Base Jurídica de Gestión del Riesgo

La inclusión de la problemática de áreas mineras en estado de abandono en los planes de ordenamiento territorial, cuenta con el instrumento de la Guía para incorporar la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial siendo necesario concretar esa incorporación de la mano de los Instrumentos de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, incorporación que fue objeto de un amplio análisis en el documento denominado “Estrategia Regulatoria para la Intervención de Áreas Afectas por Actividades Mineras en Estado de Abandono”⁶⁴ y cuyas conclusiones y recomendaciones serán a continuación analizadas con el fin de complementar el análisis de las competencias institucionales en materia de gestión de las áreas mineras en estado de abandono.

En primer término, de la estrategia regulatoria en cuestión se destaca la definición de los lineamientos establecidos en las normas de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo que permiten la atención de áreas o zonas afectadas por minería en estado de abandono, en especial lo establecido por los artículos 38 y 42 de la Ley 1523 de 2012, que guarda relación con la incorporación de la gestión del riesgo

⁶¹ Colombia DNP Conpes 3867 de septiembre de 2016

⁶² Ibídem pág. 24

⁶³ Ibídem pag 38

⁶⁴ Unidad de Planeación Minero Energética UPME, 20 de diciembre de 2014 Autor: Gustavo Adolfo Guerrero Ruíz.

en la gestión institucional y en las actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad; por la Resolución 448 de 2014, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorio, por la cual se establecen los lineamientos para que los municipios y distritos recojan y suministren la información para conformar el inventario nacional de asentamientos en alto riesgo de desastres y; por el Decreto 1807 de 2014 el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-lei 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial.

En el estudio se propusieron 2 tipologías de áreas o zonas afectadas por actividades mineras en estado de abandono que tiene incidencia o importancia para el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo, a saber: áreas o zonas afectadas por actividades mineras en estado de abandono desocupada y áreas o zonas afectadas por actividades mineras en estado de abandono ocupada o potencialmente ocupables o desarrollables.

Luego del análisis de los principios y definiciones que contiene la Ley 1523 de 2012 ahonda el estudio en el proceso que debe adelantarse para la atención del áreas o zonas afectadas por actividades mineras en estado de abandono desde la gestión del riesgo, a saber: (i) Conocimiento del riesgo; (ii) Reducción del Riesgo, que se desarrolla a través de la prevención del riesgo o la mitigación del riesgo, los cuales pueden llegar a requerir de una intervención correctiva o prospectiva, según el caso, y; (iii) Manejo del desastre.

En esa oportunidad se propusieron algunas líneas estratégicas y definición de competencias de las diferentes autoridades para la atención integral de áreas afectadas por minería en estado de abandono, las cuales para una mayor comprensión vale la pena analizarlas a la luz del proceso identificado para la gestión del riesgo:

(i) Conocimiento del Riesgo:

- a) Identificación de áreas intervenidas por la minería en estado de abandono en condición de riesgo de desastre en cabeza del Ministerio de Minas Energía.
- b) Comunicación informe técnico a los entes territoriales del ámbito del área intervenida por la minería en estado de abandono y solicitud de convocatoria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres –CMGRD-, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía
- c) Convocatoria del –CMGRD-, función en cabeza del Alcalde, municipal o Distrital o del gobernador, según el caso.
- d) Presentación del Informe Técnico al CMGRD por parte del Ministerio de Minas y Energía.
- e) Decisión del CMGRD, en cabeza del CMGRD.

(ii) Reducción del Riesgo: Señala el estudio que: “La reducción del riesgo para estas áreas debe conducir a su vez a la mitigación a través de medidas correctivas cuando

se esté en riesgo de desastre, y la reducción por medio de medidas prospectivas de planificación integral: ambiental, territorial, minera y de gestión del riesgo; cuando no se esté en condición de riesgo desastre y su rehabilitación conlleve el reuso de las áreas para actividades mineras, ambientales, de desarrollo urbano, agrarias, según la recomendación del análisis de riesgo y la vocación del suelo del área o zona afectada por minería abandonada, además considerar el costo beneficio de la rehabilitación.

- a) Concepto del CMGRD para la declaratoria de calamidad pública del área intervenida por minería en estado de abandono con condición de riesgo desastre, en cabeza de la CMGRD.

(iii) Manejo del Desastre:

- a) Declaratoria de la calamidad pública en el área intervenida por minería en estado de abandono en condición de riesgo de desastre, en cabeza del Alcalde, municipal o Distrital o del gobernador, según el caso.
- b) Plan de recuperación del área intervenida por minería en estado de abandono en condición de riesgo de desastre, CMGRD, entes territoriales, Car`s y entes del orden nacional departamental convocadas: Ministerio de Minas y Energía; ANM, MADS, Min Agricultura, MVCT(SI se trata de áreas ocupadas con asentamiento humanos) Gobernación y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD-.
- c) Seguimiento al Plan de Acción para la Recuperación, en cabeza del CMGRD.
- d) Vuelta a la normalidad y superación de la condición de riesgo desastre, por parte de la CMGRD, Ministerio de Minas y Energía.

4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono, es un fenómeno que involucra instituciones a nivel nacional, regional y local responsables todas ellas, en una u otra medida de la definición de políticas, planeación, regulación, control policivo, regulación comercial, seguimiento, vigilancia y control, gestión del riesgo, restauración ambiental, entre otras, que se interrelacionan entre sí para hacer frente a este fenómeno.⁶⁵

⁶⁵ A juicio de la Contraloría General de la República, en el , Informe Final Auditoría Coordinada pasivos ambientales mineros se estableció que: “Resultado del análisis se seleccionaron para la auditoría 12 entidades que tienen responsabilidad en el ciclo de la gestión de los pasivos ambientales mineros, los cuales se definieron acorde con relevancia en la temática y el alcance definido en la auditoría.” dichas entidades son: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Agencia Nacional Minera, Departamento de Planeación, Unidad de Planeación Minero Energético, Autoridades Ambientales y la Gobernación de Antioquia, Secretaría de Minas.

Para el desarrollo de esta consultoría se ha decidido identificar las instituciones pertenecientes a cinco (5) componentes principales: sector minero energético, sector ambiental, organismos de vigilancia y control, planificación y ordenamiento territorial, y gestión del riesgo, todas ellas, con el fin de analizar el marco de sus competencias, y los diferentes instrumentos desarrollados entre sí para aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para hacer frente a la problemática generada por el fenómeno objeto de este estudio.

La identificación de las competencias de los diferentes entes del estado para la atención de la problemática gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono es definitiva con el fin de hacer frente al cuestionamiento de la Contraloría General de la República, autoridad que ha concluido que al evaluar la política minera para la atención de pasivos ambientales mineros ha señalado que:

“Tal y como se encuentra planteada actualmente la política minera, ante el inminente desarrollo de los proyectos mineros no es posible dimensionar los costos que se acarrean en el futuro a cuenta de la generación de impactos y la eventual configuración de pasivos ambientales mineros”⁶⁶ : ...“A juicio de la Contraloría general de la Republica desde el punto de vista normativo no hay impedimentos para que las distintas autoridades actúen de acuerdo a sus competencias. Al respecto, en el análisis legal realizado se abordaron conceptos como el de impacto, daño y responsabilidad ambiental que tienen un tratamiento específico, para denotar que la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la explotación de los recursos naturales de llevarse a cabo sin alterar o perjudicar el equilibrio ecológico.”⁶⁷

Según la Contraloría: en cumplimiento de las responsabilidades y compromisos fijados por el artículo 251 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018) se espera que la reglamentación logre superar desde un ámbito tanto técnico como jurídico, no solo las reiteradas confusiones que se presentan en forma indistinta entre conceptos como el de impacto ambiental, factores de alteración ambiental, deterioro ambiental, daño ambiental o responsabilidad ambiental, entre otros, sino brindar también conceptos claros y responsabilidades institucionales diferenciadas con el fin de atender esta problemática nacional.⁶⁸

⁶⁶ Contraloría General de la República de Colombia, Informe Final Auditoría Coordinada pasivos ambientales mineros pag 32

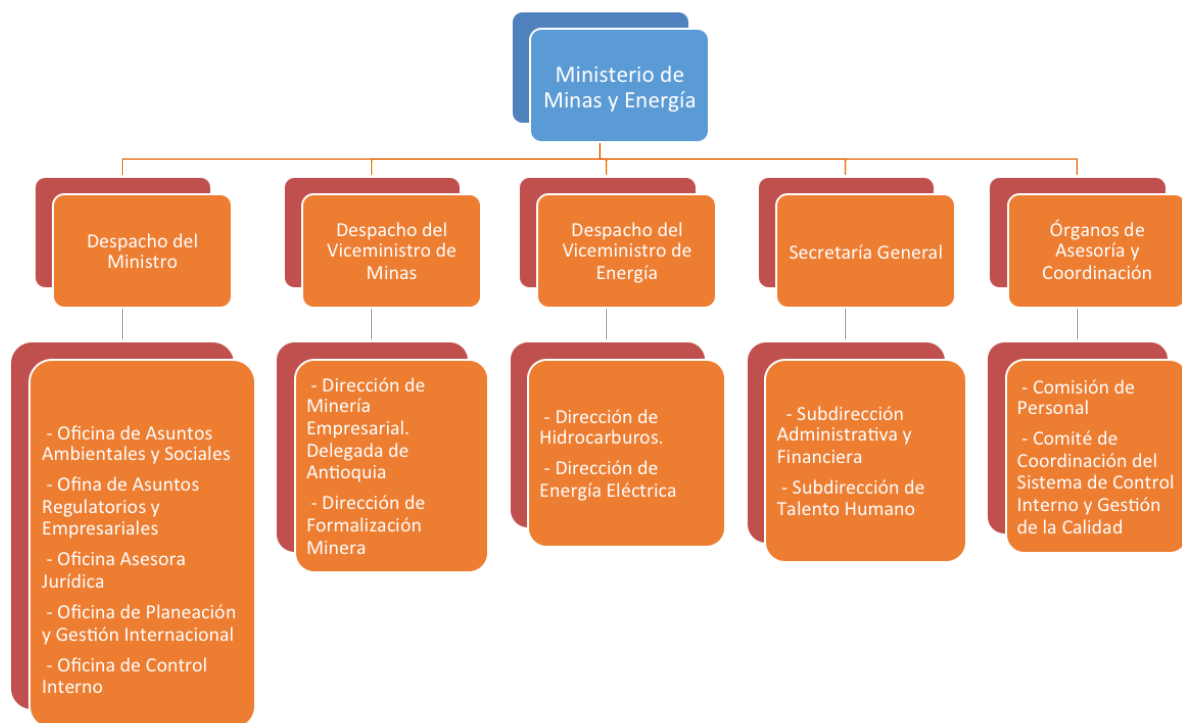
⁶⁷ Contraloría General de la República de Colombia, Informe Final Auditoría Coordinada pasivos ambientales mineros. Pag 23

⁶⁸ Contraloría General de la República de Colombia, Informe Final Auditoría Coordinada pasivos ambientales mineros. Pag 23

4.1. Su bsecto r minero

Las responsabilidades propuestas en este acápite son desarrollo de las competencias establecidas para las entidades inidentificadas conforme el marco legal establecido compilado por el Decreto 1073 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía y las demás normas que definen las competencias dentro del sector.

Figura 2 Organigrama del Ministerio de Minas y Energía. Elaboración de la Consultoría



4.1.1. El Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía es la máxima autoridad del sector minero energético, tiene por responsabilidad administrar los recursos naturales no renovables del país, mineros y energéticos, asegurar su uso eficiente, orientar y regular su utilización, y proporcionar su abastecimiento protegiendo al medio ambiente con el fin de garantizar su conservación, restauración y el desarrollo sostenible. El Decreto 1073 de 2015, lo identifica como cabeza del sector con el objetivo de: formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas dirigidos al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos contribuyendo al desarrollo económico y social de Colombia.

En este sentido, en relación a los recursos mineros de los que aborda el presente proyecto, el Ministerio de Minas y Energía es el principal tomador de decisiones asociados al uso de los recursos no renovables del subsuelo de los territorios, lo cual incide directamente en la gestión y el seguimiento de su aprovechamiento desde las fases iniciales de exploración, hasta las etapas de cierre y/o abandono de las áreas donde se desarrollan diversas explotaciones de minerales.

Conforme lo establecido por el parágrafo 2 del artículo 24 de la Ley 1753 de 2015, el Gobierno Nacional en cabeza del “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía definirán acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y establecerá la responsabilidad de recuperación de los mismos, así como una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades”.⁶⁹

Para dar cumplimiento a las funciones específicas vinculadas con la gestión del subsector minero, en la estructura del Ministerio se encuentra el Viceministerio de Minas, el cual cuenta con dos niveles de gestión y control, la Dirección de Minería Empresarial y la Dirección de Formalización Minera. Por otro lado, la coordinación de las temáticas ambientales subyacentes a los procesos de aprovechamiento de minerales, con las dependencias del SME, es atendida mediante la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio del despacho del Ministerio.

4.1.1.1. La Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales:

Se encuentra regulada por el Decreto 381 de 2012, artículos 6, tiene como principales funciones relacionadas con la gestión prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono las contenidas en los numerales 1, 2, 5, 6, 11 y 15, del mencionado artículo.

⁶⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país Tomo 1 pág. 250

Son funciones de la OAAS, entre otras, las de coordinar la interrelación del sector minero energético con las autoridades ambientales, con el Ministerio del Interior, con las autoridades territoriales, con las comunidades y con los responsables de la gestión del riesgo; participar en la implementación de estrategias, planes, programas y proyectos de gestión del riesgo en el sector minero energético; coordinar la inclusión de las variables ambientales, sociales y de gestión del riesgo en los sistemas de información del sector minero energético; promover en coordinación con las autoridades ambientales, el Ministerio del interior, las autoridades territoriales, y el sector minero energético, las estrategias, implementación, ejecución y evaluación de las Agendas Ambientales y las iniciativas de derechos humanos; participar en coordinación con las autoridades ambientales competentes en la formulación de las políticas de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales asociados a proyectos minero energéticos; coordinar con el apoyo de las autoridades ambientales nacionales o territoriales, la solución a problemas de carácter ambiental que se presenten en el desarrollo de proyectos del sector minero energético y promover espacios y eventos con las autoridades ambientales, con el Ministerio del Interior, con las autoridades territoriales, con las comunidades y con los responsables de la gestión del riesgo, para apoyar la formulación e implementación de las políticas de gestión ambiental, social y del riesgo del sector minero energético.

En especial en cuanto al manejo de las áreas mineras en estado de abandono, se destaca la función de coordinar la inclusión de las variables ambientales, sociales y de gestión del riesgo en los sistemas de información del sector minero energético, es a partir de la definición de las variables ambientales, sociales y de gestión de riesgo que identifican las áreas mineras en estado de abandono que su inclusión podrá observarse en los sistemas de información del sector minero.

4.1.1.2. Viceministerio de Minas:

El Viceministerio de Minas está conformado por dos direcciones: la de Minería Empresarial, encargada de los lineamientos para el aprovechamiento de los recursos mineros en relación con el desarrollo empresarial minero, y la de Formalización Minera, responsable del apoyo en la formulación y el desarrollo de la política nacional para la formalización minera, así como del apoyo a la pequeña minería.

4.1.1.2.1. La Dirección Minera Empresarial

A través de esta Dirección los empresarios mineros pueden contar con el apoyo en los trámites y los temas importantes para la implementación de su actividad productiva, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 381 de 2012, las funciones identificadas en los numerales 1,2,y 5 del artículo 12, guardan especial relación con el tema objeto del presente proyecto, así:

Es función de la Dirección Minera Empresarial, elaborar y proponer al Viceministro de Minas los lineamientos que apoyen la formulación y desarrollo de la política nacional sobre el aprovechamiento de los recursos mineros en relación con el desarrollo empresarial minero; proyectar los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector de la minería empresarial, en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional y proyectar los reglamentos técnicos sobre la exploración, explotación, beneficio, transformación y transporte de minerales en relación con la minería empresarial.

4.1.1.2.2. Dirección de Formalización

Esta dependencia tiene por objeto la definición de la política y directrices que incentiven el desarrollo formal del Subsector Minero, en especial el artículo 13 del Decreto 381 de 2012, consagra las siguientes obligaciones que se relacionan especialmente con la gestión de las áreas mineras en estado de abandono, así: hacer seguimiento al Plan Estratégico Sectorial, Plan Operativo y a los indicadores sectoriales y evaluar los resultados, proyectar los reglamentos técnicos sobre la exploración, explotación, beneficio, transformación y transporte de minerales relacionados con la formalización minera, identificar con las entidades del gobierno del orden nacional y territorial la problemática de los proyectos asociados a la formalización minera, coordinar con los diferentes Ministerios y entidades gubernamentales la solución a los problemas de los proyectos asociados a la formalización minera.

4.1.2. Entidades adscritas al Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, cuenta con una serie de entidades adscritas, entre las que se identifican como competentes en materia gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono tendrá, las siguientes: la Unidad de Planeación Minero Energética UPME, el Servicio Geológico Colombiano (SGC) y la Agencia Nacional de Minería.

*Figura 3 Organigrama del Sector
Consultoría*

Descentralizado Minero. Elaboración de la



4.1.2.1. La Unidad de Planeación Minero Energética, –UPME–.

Conforme lo la Ley 143 de 1994 es una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Establece el Artículo 1.2.1.1.7.1 del Decreto 1073 de 2015 que la UPME, tiene por objeto: planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada, con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas, en especial las funciones establecidas en los numerales 2, 3, 5, 8,9, 16, 17, 20 y parágrafo del artículo 4 del Decreto 1258 del 17 de junio de 2013.

2. Planear las alternativas para satisfacer los requerimientos mineros y energéticos, teniendo en cuenta los recursos convencionales y no convencionales, según criterios tecnológicos, económicos, sociales y ambientales.
3. Elaborar y actualizar los planes nacionales de Desarrollo Minero, Energético Nacional, Expansión de los Sectores Eléctrico, Cobertura de zonas interconectadas y no interconectadas, y de los demás planes su sectoriales, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.
5. Desarrollar análisis económicos de las principales variables sectoriales, evaluar el comportamiento e incidencia del sector minero y energético en la economía del país y proponer indicadores para hacer seguimiento al desempeño de estos sectores lo cual servirá de insumo para la formulación de la política y evaluación del sector.
8. Realizar diagnósticos y estudios que permitan la formulación de planes y programas orientados a fortalecer el aporte del sector minero y energético a la economía y la sociedad en un marco de sostenibilidad.
9. Adelantar los estudios y apoyar en materia minero energética que requiera el Gobierno Nacional para la formulación de la política sectorial.
13. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial y subsectorial para apoyar la toma de decisiones de las autoridades, los agentes públicos y privados y el uso del público en general de conformidad con el Decreto número 4130 de 2011 y demás normas que modifiquen o sustituyan.
14. Administrar el Sistema de Información Minero Energético Colombiano, así como sus subsistemas, entre ellos el Sistema de Información Minero Colombiano (Simco), de que trata el Código de Minas, en los términos y para los efectos previstos en la delegación efectuada por el Ministerio de Minas y Energía.
16. Conceptuar sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos para ser financiados a través de los fondos administrados por el Ministerio de Minas y Energía.

17. Revisar la formulación de los proyectos a ser financiados por el gobierno en materia de minas y energía, de acuerdo con los requerimientos del Ministerio de Minas y Energía.

Como desarrollo de la planificación del sector, la UPME expidió la Resolución 256 de 2014 que adoptó el Plan Nacional de Ordenamiento Minero –PNOM donde se definen los lineamientos y acciones para contar con una actividad minera responsable y ordenada. Con el fin de buscar que la minería se realice de manera social, técnica y ambiental se identificaron una serie de retos para el sector, entre los cuales se destacan los siguientes:

“(…) (iii) regulación técnica: falta reglamentar aspectos específicos, como el cierre y abandono de las actividades mineras, de contenidos técnicos mínimos específicos para cierto tipo de minería como términos de referencia, guías mineras y ambientales;

(iv) ambientales y diálogo social: los impactos ambientales y sociales no son debidamente identificados, prevenidos, mitigados o compensados; en ocasiones se entregan títulos en zonas excluidas y en áreas de especial importancia ecológica; y

(vi) falta de información: no existe información suficiente para la estructuración de buenos proyectos y su seguimiento, la toma de decisiones y la aplicación y contenido técnico en la formulación y evaluación de los instrumentos propios de los proyectos mineros (Planes de Trabajos y Obras, PTO).⁷⁰

Para la atención de este reto, el PNOM consagra la aplicación de los principios de generación de valor, evaluación y gestión del riesgo, eficiencia y consistencia, bajo los cuales se han estructurado las diferentes acciones estratégicas contenidas en dicho plan. Respecto de los principios identificados, se resaltan los siguientes:

“Generación del Valor toda vez que se reconoce que “un proyecto minero debe desarrollarse con altos estándares de calidad y cuando para el país (incluyendo las regiones productoras), sus beneficios sean superiores a sus costos socioeconómicos y ambientales”.

“Evaluación y gestión del riesgo: para la ejecución de un proyecto minero se deben analizar los riesgos, evaluar los beneficios y costos socio-económicos y los impactos derivados.

⁷⁰ Documento en Extenso Anexo a la Resolución UPME 0256 de 2014, pág. 5.

Se debe reconocer que las tecnologías cambian y se aprende haciendo y no prohibiendo; es decir, se puede aprender a través de pilotos controlados con base en un monitoreo y seguimiento riguroso (principio de proacción)⁷¹.

4.1.2.2. La Agencia Nacional de Minería – ANM–.

La Agencia Nacional Minera -ANM-, conforme lo señala el Artículo 1.2.1.1.3.1 del Decreto 1073 de 2015, tiene como objetivo administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley; guardan relación con las competencias en materia de gestión interinstitucional para la prevención y atención de las áreas mineras en estado de abandono, especialmente las funciones establecidas por los numerales 3, 5, 6 , 10, 12 del Artículo 4 del Decreto 4134 de 2011.

En especial, para el objeto del presente análisis debe resaltarse que la ANM tienen las funciones de: 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. Además, 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; administrar el catastro minero y el registro minero nacional; 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 y promover la incorporación de la actividad minera en los planes de ordenamiento territorial.

En cuanto a su estructura orgánica, la Agencia Nacional de Minería está compuesta por la vicepresidencia de Seguimiento y Control, la cual es la encargada de diseñar e implementar mecanismos para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares mineros, siendo fundamental para la debida articulación entre las directrices de ordenamiento de cuencas y de los territorios en términos de áreas, propuestas, tiempos de ejecución, desarrollo de fases y las etapas de cierre y abandono. Asimismo, la vicepresidencia tiene como función recopilar y analizar información sobre el estado de los proyectos mineros, involucrando información

⁷¹ Ibídem pág. 71

geológica, ambiental, minera y económica; además de establecer términos de referencia aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios mineros, guías técnicas para adelantar obras en los proyectos minero, en coordinación con las autoridades ambientales en lo pertinente, en este caso lo relacionado a cierre y abandono de las minas, entre otras funciones, todo ello bajo el marco establecido por el Decreto 4134 de 2011, ver artículo 16.

El artículo 17 del Decreto 4134 de 2011, asigna como función de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento, entre otras: “ 4. Realizar acompañamiento, dar asistencia técnica a los proyectos mineros y facilitar la solución de los problemas ambientales, sociales y de infraestructura, en coordinación con las autoridades competentes. “

El Decreto 2504 de 2015, por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No. 1073 de 2014, define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera.

4.1.2.3. El Servicio Geológico Colombiano (SGC).

Según lo dispuesto por el artículo 1.2.1.1.6.1. del Decreto 1073 de 2015, el SGN tiene por objeto realizar la investigación científica del potencial de recursos del subsuelo del territorio nacional de acuerdo con las políticas del Ministerio de Minas y Energía. El SGC actualiza el mapa geológico colombiano, caracteriza las zonas de mayor potencial de recursos del subsuelo, adelanta programas de reconocimiento, prospección y exploración del territorio nacional, compila, valida, almacena y suministra en forma automatizada y estandarizada los datos y la información del subsuelo y entrega información a la UPME para los estudios de planeación sobre su aprovechamiento.

En especial cabe destacar que el SGC, tiene asignadas entre otras las siguientes funciones, según el artículo 4 del Decreto 4131 de 2011: Asesorar al Gobierno Nacional para la formulación de las políticas en materia de geociencias, amenazas y riesgos geológicos, uso de aplicaciones nucleares y garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país; generar e integrar conocimientos y levantar, compilar, validar, almacenar y suministrar, en forma automatizada y estandarizada, información sobre geología, recursos del subsuelo y amenazas geológicas, de conformidad con las políticas del Gobierno Nacional.; actualizar el mapa geológico colombiano, de acuerdo al avance de la cartografía nacional; investigar fenómenos geológicos generadores de amenazas y evaluar amenazas de origen geológico con afectación regional y nacional en el territorio nacional; proponer, evaluar y difundir metodologías de evaluación de amenazas con afectaciones departamentales y municipales y suministrar a la Unidad de Planeación Minero-Energética la información que se requiera para la elaboración de estudios e investigaciones de planeamiento sobre los recursos del subsuelo.

El SGC siendo responsable investigar fenómenos geológicos generadores de amenazas y evaluar amenazas de origen geológico con afectación regional y nacional en territorio, en especial en lo que tiene que ver con la identificación de amenaza por deslizamientos y el establecimiento de metodologías para el análisis de áreas expuestas a este tipo de proceso geológico, cuenta con la posibilidad de unificar la metodología para capturar la información para la identificación de las áreas mineras en estado de abandono, y así entregar la información al sector minero –energético para que este pueda identificar y priorizar la gestión sobre las áreas conforme al nivel de amenaza en que se encuentre, así como respecto a la existencia o no de recursos.

4.1.3. Organización Institucional Sector Ambiental

4.1.3.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS

De acuerdo con el Decreto 3570 de 2011 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible del país.

Algunas de sus responsabilidades se asocian directamente al trabajo interinstitucional que requiere la gestión de las áreas mineras en estado de abandono, como lo es la función de apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas de competencia de los mismo, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales. Además de, orientar en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico, y coordinar acciones de investigación sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible, entre otras funciones (Decreto 3570, 2011).

En especial el artículo 251 de la Ley 1753 de 2015 impone al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial la obligación de liderar para que el Gobierno Nacional formule una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación.

4.1.3.2. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana

Es competencia de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana coordinar las estrategias y definir las bases técnicas para los procesos de regulación

en materia de prevención y control ambiental, además de promover el fortalecimiento de la gestión ambiental de los sectores productivos con el fin de garantizar la inserción de las variables ambientales en los procesos de toma de decisiones de las esferas del ejercicio público y privado, conforme lo establece el Decreto –Ley 3570 de 2011.

En la materia, la dirección tiene las funciones, conforme establece el artículo 19 del mencionado decreto- ley, proponer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre ambientales a las que deben sujetarse las actividades mineras que puedan generar directa o indirectamente daños ambientales, definir criterios ambientales para la planeación estratégica con el sub sector minero, diseñar y promover estrategia de mejores prácticas ambientales orientadas a mejorar la competitividad, productividad, autogestión e internalización de costos ambientales, entre otras funciones.

4.1.3.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, de acuerdo al Decreto 3573 de 2011, es una Unidad Administrativa Especial de Orden Nacional, con autonomía administrativa y financiera, que hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. Creada con el fin de contar con un organismo técnico que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales para contribuir a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible del país.

La principal competencia de la ANLA consiste en encargarse de que los proyectos, obras o actividades sujetas de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normatividad ambiental. De esta forma, la autoridad tiene la función de otorgar o negar, hacer seguimiento, y administrar el sistema de información relativos a las licencias, permisos y trámites, de acuerdo a la ley y los reglamentos existentes en materia ambiental. Adicionalmente, debe velar por el suministro de mecanismos de participación ciudadana relativos a la ejecución de los proyectos, adelantar procedimientos preventivos y sancionatorios, ordenar la suspensión de trabajo que infrinjan el cumplimiento normativo, entre otras funciones.

4.1.3.4. Corporaciones Autónomas Regionales – CAR

De acuerdo a la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema, dotados de autonomía administrativa y financiera, encargadas de administrar, dentro del área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

Las CAR, a la luz de la Ley 99 de 1993, tienen por objeto ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar oportunidad aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración manejo y aprovechamiento, en concordancia con las directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, deben cumplir funciones asociadas a desarrollar y promover la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, participar con los demás organismos y entes competentes en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de incluir los factores ambientales en la toma de decisiones , otorgar permisos, autorizaciones y licencias para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, ejercer funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte uso y depósito de los recursos naturales renovables y no renovables, ejecutar acciones sancionatorias en caso de violación a las normas de protección ambiental, entre otras funciones.

4.1.3.5. Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible

Las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible, además de las funciones propias de las CAR, tienen como responsabilidad principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región; ejercer actividades de promoción de investigación científica y transferencia de tecnología; dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio; fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos, y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos de la región.

4.1.3.6. Grandes Centros Urbanos

El artículo 66 de la Ley 99 de 1993, consagró que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, exceptuando la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y la gestión integral del recurso hídrico.

Adicionalmente, la ley 768 de 2002, otorgó a Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla la competencia de ejercer, dentro del perímetro urbano de la

cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

4.1.4. Organismos de vigilancia y control

4.1.4.1. El Ministerio Público

Establece la Constitución Política de Colombia, en su artículo 118 que el Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

- **Procuraduría General**

El Procurador General de la Nación tiene la función de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativo, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, Defender los intereses de la sociedad, defender los intereses colectivos, en especial el ambiente, Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

Adicionalmente ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

- **Defensoría del pueblo**

La defensoría del pueblo es la institución del Estado responsable de velar e impulsar el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional, y de los ciudadanos colombianos en el exterior, bajo el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista.

La máxima autoridad de la Defensoría del Pueblo se ejerce mediante la actividad del Defensor del Pueblo, cuyas funciones residen en orientar a las personas sobre la defensa de sus derechos, diseñar y ejecutar los programas de su divulgación, dirigir la institución, ejercer acciones populares en asuntos relacionados con la vulneración de derechos fundamentales, demandar, impugnar y defender ante la

Corte Constitucional normas relacionadas con los derechos constitucionales como lo es, en ejemplo, el derecho a un ambiente sano, entre otras funciones.

4.1.4.2. Contraloría General de la República

La función principal de la Contraloría General de la República consiste en fortalecer el control y la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo en el marco de la Constitución y la Ley, para garantizar el buen manejo de los recursos públicos, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, con participación de la ciudadanía, para el logro de los fines del Estado (Decreto 267 , 2000).

De esta manera, siguiendo las directrices de la Carta Política de 1991 en materia ambiental, la Contraloría debe adoptar procedimiento en el ejercicio del control fiscal que ayuden a prevenir el daño ambiental sin obstaculizar el desarrollo económico del país, estableciendo así la necesidad de realizar una evaluación del estado de los recursos naturales y del ambiente, incorporando la responsabilidad de vigilar el patrimonio natural al control fiscal, frente a la evaluación de la gestión fiscal de las entidades públicas.

Por lo anterior, la Contraloría al ejercer su potestad de control a la gestión estatal en defensa del medio ambiente y del patrimonio natural de la nación, debe exigir a los responsables de los proyectos, obras y/o actividades productivas que lo ameriten, y a la autoridad ambiental respectiva, la valoración de los costos ambientales que se prevén de estos, que permita cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales, el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Así, mediante la Contraloría Delegada para el medio ambiente, tiene como función propender porque el cálculo real y efectivo de los costos ambientales y de las cargas fiscales ambientales, sea incluido en las políticas, estrategias y gestión de las entidades y organismos fiscalizados, en todo lo que tiene que ver con la recuperación de ecosistemas, la conservación, protección, uso y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente. Además de ejercer la vigilancia fiscal que coadyuve al desarrollo sostenible y la minimización de los impactos y riesgos ambientales, entre otras, según lo ordenado por el Decreto 267 de 2000.

4.1.4.3. Policía Nacional

La Policía Nacional tiene como misión dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución Política de 1991, como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo objeto primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En materia ambiental, el área de Protección Ambiental y Ecológica de la subdirección de Servicios Especiales, es la encargada de coordinar, dirigir, apoyar, supervisar y evaluar a nivel nacional, el cumplimiento del proceso de protección al ambiente y a los recursos naturales, prestado mediante la especialidad policial ambiental y ecológica como apoyo a las autoridades ambientales en la protección de los recursos naturales y el ambiente y de acuerdo con lo ordenado en la leyes vigentes sobre la materia, para de esta manera contribuir al proceso misional institucional de convivencia y seguridad ciudadana.

La policía Nacional cuenta con la Dirección contra la minería ilegal en la que actualmente es una Unidad dependiente de la Dirección de Carabineros (Unimil) .

4.1.4.4. Ministerio de Defensa Brigada Contra la Minería Ilegal (BRCMI)

Esta Brigada fue activada el 22 de octubre de 2015, busca fortalecer la estrategia que lanzó el Gobierno nacional y que lideran los Ministerios de Defensa, Minas y Ambiente, para combatir uno de los mayores delitos sociales y ambientales del país.

La Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, las gobernaciones de Chocó y Antioquia y los municipios demandados en la sentencia T- 622 de 2016, deben implementar Plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó.

4.1.4.5. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación, a través de la Unidad Especial en Delitos Ambientales, entidad reglamentada mediante la Resolución No. 0-3438 de 2011 de la Fiscalía General de la Nación.

El objeto de esta unidad es adelantar la investigación de los delitos que afectan el derecho de todos los colombianos a un medio ambiente sano, o que de alguna manera deterioran o agotan injustificadamente nuestros recursos naturales, los cuales se listan a continuación por cuanto constituyen la herramienta última para hacer frente a la problemática de las minas en estado de abandono.

Esta Unidad tiene, además, la responsabilidad de ejercer las acciones pertinentes para obtener la reparación del daño social, económico y cultural causado por la comisión de tales ilícitos.

ARTÍCULO 29. El artículo 328 del Código Penal quedará así:

Artículo 328. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El que con incumplimiento de la

normatividad existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticas de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de treinta y cinco mil (35.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando las especies estén categorizadas como amenazadas, en riesgo de extinción o de carácter migratorio, raras o endémicas del territorio colombiano.

ARTÍCULO 30. El artículo 329 del Código Penal quedará así:

Artículo 329. **Violación de fronteras para la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales.** El extranjero que realizare dentro del territorio nacional acto no autorizado de aprovechamiento, explotación, exploración o extracción de recursos naturales, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro meses (144) y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cuarenta y cinco mil (45.000) salarios mínimos legales vigentes.

ARTÍCULO 33. El artículo 331 del Código Penal quedara así:

Artículo 331. **Daños en los recursos naturales.** El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

- Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas.

Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.

ARTÍCULO 34. El artículo 332 del Código Penal quedara así:

Artículo 332. **Contaminación ambiental.** El que con incumplimiento de la normatividad existente, provoque, contamine o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión de cincuenta y cinco (55) a ciento doce (112) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código concorra alguna de las circunstancias siguientes:

1. Cuando la conducta se realice con fines terroristas sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales vigentes.
2. Cuando la emisión o el vertimiento supere el doble de lo permitido por la normatividad existente o haya infringido más de dos parámetros.
3. Cuando la contaminación, descarga, disposición o vertimiento se realice en zona protegida o de importancia ecológica.
4. Cuando la industria o actividad realice clandestina o engañosamente los vertimientos o emisiones.
5. Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior.
6. Que se haya ocultado o aportado información engañosa o falsaria sobre los aspectos ambientales de la misma.

ARTÍCULO 35. Se adiciona al Título XI del Código Penal el siguiente artículo:

Artículo 332A. **Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos.** El que con incumplimiento de la normatividad existente almacene, transporte o disponga inadecuadamente, residuo sólido, peligroso o escombros, de tal manera que ponga en peligro la calidad de los cuerpos de agua, el suelo o el subsuelo tendrá prisión de dos (2) a nueve (9) años y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior se ponga en peligro la salud humana.

ARTÍCULO 36. El artículo 333 del Código Penal quedara así:

Artículo 333. **Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo.** El que provoque, contamine o realice directa o indirectamente en los recursos de agua, suelo, subsuelo o atmósfera, con ocasión a la extracción o excavación, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte de la actividad minera o de hidrocarburos, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, y multa de treinta mil (30.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 38. El artículo 335 del Código Penal quedará así:

Artículo 335. **Ilícita actividad de pesca.** El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialización, transporte, o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.
2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquiera otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.
3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.
4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.

ARTÍCULO 39. El artículo 337 del Código Penal quedara así:

Artículo 337. Invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva, de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.⁷²

Artículo 338 Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces

⁷² La ley 1453 de 2011, reformó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia.

de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4.1.4.6. Organismos creados excepcionalmente para la coordinación interinstitucional

- **Gerencia Estratégica de la Cuenca del Río Bogotá.**

La problemática de los pasivos ambientales mineros fue objeto de estudio en la acción popular por la contaminación del río Bogotá ⁷³, oportunidad en la que el Consejo de Estado consideró:

(...) El Pasivo Ambiental Minero-PAM. Hace referencia al impacto ambiental generado por la actividad minera abandonada con o sin dueño u operador definido y siempre y cuando no se haya producido un cierre reglamentado y certificado por la autoridad correspondiente. (...) “Considera la Sala que en Colombia lo que existe es ausencia de aplicación de los contenidos normativos previstos en la ley 1333 de 2009 que consagra las infracciones que dan lugar a declarar la responsabilidad por concepto de pasivo ambiental”(...) La Gerencia Estratégica de la Cuenca deberá contar con la información detallada de la gestión de los pasivos ambientales mineros y solicitar a las autoridades competentes para promover las acciones judiciales a que haya lugar para efecto de obtener las indemnizaciones correspondientes, acorde con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental.

Por estas razones, el Consejo de Estado, en la referida sentencia ordena la Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- en coordinación con el Ministerio de Minas para que en el término improrrogable de nueve (9) meses contados a partir de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimite geográficamente las zonas excluidas de minería, realicen el inventario de Pasivos Ambientales Mineros – PAM con el fin de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondiente.

La sentencia en comento creó el **Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH** de manera transitoria hasta tanto se expida la ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH –, con el fin de que dirija todas las ordenes definidas por el para la protección de los derechos colectivos.

⁷³ Consejo de Estado, Sección Primera Exp. 90479 del 28 de marzo de 2014. Mp. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno

De las acciones derivadas del cumplimiento del referido fallo y que guardan relación íntima con la atención de áreas mineras en estado de abandono guarda especial atención la obligación en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, respecto de la imposición y seguimiento de la implementación de Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental –PMRRA establecidos en la sentencia para predios afectados por actividad extractiva de minerales.

- **Comisión Interinstitucional para el Chocó.**

La Corte Constitucional, en sentencia T- 622 de 2016, declara la violación de los derechos fundamentales a la vida, la salud la seguridad alimentaria, al medio ambiente, la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del Río Atrato, por la conducta omisiva de: la Presidencia de la República, Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Instituto Nacional de Salud, Departamentos de Chocó y Antioquia, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó-, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -Corpourabá-, Policía Nacional – Unidad contra la Minería Ilegal, y los municipios de Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto -Chocó-, y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo -Antioquia-), al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que en los últimos años se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal.

Luego de hacer un análisis juicioso del material probatorio que se recopiló durante el proceso la Corte constató el total deterioro en que se encuentra el Río Atrato y las comunidades que habitan en su cuenca, y concluyó que: “las acciones tomadas por las entidades estatales competentes, tanto del nivel local como del nivel nacional, en su mayoría han sido asistencialistas y aisladas, sin mayor coordinación respecto de garantizar el cuidado, mantenimiento o recuperación de la cuenca del río Atrato y sus afluentes, como se pudo evidenciar en la falta de respuesta a estas inquietudes por parte de la Gobernación de Chocó, o en el reconocimiento de falta de personal y capacidad administrativa de Codechocó; tal y como fue corroborado por la Procuraduría regional de Chocó, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General en la inspección judicial realizada en la zona de ocurrencia de los hechos

en donde la Corte pudo constatar, como ya ha sido referido en los fundamentos 9.14 a 9.17, que todas estas afirmaciones son ciertas y que la cuenca del río Atrato está bajo grave amenaza por la realización de actividades mineras ilegales.⁷⁴

En la sentencia, la misma Corte Constitucional reconoce los esfuerzos del Gobierno y de las instituciones de orden local y nacional para afrontar la problemática derivada del deterioro ambiental causado por la minería ilegal y otros problemas estructurales pero resalta que: “ha constatado que éstas en la realidad (en las regiones, en los hechos) han perdido su efecto vinculante y se han convertido en lo que la doctrina ha calificado como “la eficacia simbólica del derecho””⁷⁵

La Corte Constitucional, trae de presente la necesidad de actualizar la legislación minera a las necesidades ambientales y sociales del país, recordando que de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010 se derivó la obligación de expedir una nueva regulación minera que siga los lineamientos que en su momento indicó la Corte Constitucional; y nuevamente, ahora la Corte Constitucional, destaca la necesidad de fortalecer las instituciones regionales y locales para lograr una explotación sostenible de los recursos naturales, aunque no sólo desde el punto de eficiencia sino exigiendo un enfoque que propenda por la protección de la biodiversidad, el medio ambiente, los derechos de las comunidades y la protección de la cultura.

La Corte, pone el dedo en la llaga cuando denuncia la falta de una regulación pública del comercio del oro, la falta de información precisa y confiable el Estado, sobre un censo minero regional, la información sobre la frecuencia, planeación y coordinación de las acciones y operativos adelantados para combatir la minería ilegal, todo esto bajo una política de implementación, seguimiento y control a largo plazo.

Ante la grave situación de la comunidad que habita la cuenca del río Atrato y sus afluentes, la Corte Constitucional decide reconocer la cuenca del río y sus afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas.

La tutoría y representación legal de los derechos del río será ejercida por el Gobierno Nacional a través del Presidente de la República deberá designar su representante, cuya primera obligación será crear una comisión de guardianes del río Atrato. El cumplimiento de las órdenes emanadas del fallo de revisión de acción de tutela estará en manos de un “panel de expertos” que podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato.

La Corte Constitucional ordena la expedición de una serie de planes así:

⁷⁴ Colombia Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión T- 622 DE 2017. Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio

⁷⁵ Ibídem pág. 147

- Plan para descontaminar las fuentes hídricas del Chocó, comenzando por la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región, la responsabilidad de emitir y ejecutar dicho plan se encuentra en cabeza de: “el Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados -con el apoyo técnico del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas accionantes”⁷⁶
- Plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó, en cabeza de: el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, las gobernaciones de Chocó y Antioquia y los municipios demandados, en conjunto con las comunidades étnicas accionantes y con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores,.
- Plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación, en cabeza del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional, el Departamento para la Prosperidad Social, las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y los municipios accionados de manera concertada con las comunidades étnicas accionantes.
- Realizar estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la posible afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias, en cabeza del Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y Corpourabá -con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia-
- Seguimiento y cumplimiento de todas las ordenes emanadas de la sentencia, en cabeza de la Procuraduría Nacional de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (juez de primera instancia en el trámite de tutela.
- Se exhorta al Gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República, para que dé efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la resolución 64 de 2014 y proceda a conformar en un período no superior a

⁷⁶ Ibídem. pág. 155

un (1) mes a partir de la notificación de esta providencia, la “Comisión Interinstitucional para el Chocó”.

El Gobierno nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad y progresividad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia. Para tal efecto, deberán preverse anualmente las partidas presupuestales del caso, con arreglo a la alta complejidad y el carácter estructural de las medidas ordenadas.

- **Mesa de Trabajo Interinstitucional para la investigación sobre los impactos de la actividad minera en el territorio colombiano en virtud de la Sentencia T-445 de 2016.**

La Corte Constitucional mediante Sentencia T 445 de 2016, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y a la Contraloría General de la República conformar una mesa de trabajo interinstitucional, con el objeto de construir una investigación científica y sociológica, en la cual se identifiquen y precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de las actividades mineras en los ecosistemas del territorio colombiano. Esta investigación debe realizarse en un término improrrogable de dos (2) años con reportes trimestrales dirigidos a la Procuraduría y a la Contraloría General de la República.

En desarrollo de esa orden constitucional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 931 de 2017, por la cual se creó la Mesa de Trabajo Interinstitucional, donde además de los actores identificados por la Corte se dio asiento al Ministerio de Minas y Energía.

La Mesa tiene como objetivo principal realizar una investigación científica y sociológica para la identificación de los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano, en el marco de un proceso interdisciplinario, transparente y participativo que genere resultados que permitan dar información concreta y precisa que facilite la toma de decisiones con la temática relacionada, así como propiciar la articulación institucional a nivel nacional y descentralizado territorialmente con el fin de acceder a la mejor información científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio, deberá también recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten las diferentes entidades y organizaciones de la sociedad civil en relación con los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano.

4.1.5. Planificación y ordenamiento territorial

4.1.5.1. Comisión de Ordenamiento Territorial

La comisión de ordenamiento territorial es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Además de asesorar a los departamentos, distritos y municipios en la integración entre estos niveles territoriales, revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial, entre otras funciones (Ley 1454, 2011).

4.1.5.2. Entidades territoriales

La Nación en materia de ordenamiento del territorio debe establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, áreas de parques nacionales y áreas protegidas, la localización de grandes proyectos de infraestructura, los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley, entre otras competencia (Ley 1454, 2011).

Por otro lado, los **Departamentos** deben establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales, definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio, orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas, entre otras funciones. Asimismo, es importante resaltar que los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente (Ley 1454, 2011).

Los **Distritos Especiales** tienen las competencias de dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas, y organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del

espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano (Ley 1454, 2011).

Por último, los **Municipios** tiene la competencia de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, y optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos (Ley 1454, 2011).

Adicionalmente en desarrollo por lo dispuesto por los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001⁷⁷, los Alcaldes Municipales tienen la función de ejecutar el decomiso provisional de los minerales que se comercien o transporten sin factura o constancia de las minas de donde provengan, así como de suspender la minería sin título.

Como se explicó con anterioridad el Plan Nacional de Restauración se vinculará con los instrumentos de ordenamiento y planificación que se ejecutaran en el ámbito de las competencias de gestión territorial, sectorial y ambiental y las responsabilidades de carácter individual y colectivo. En relación con los planes de ordenamiento territorial, el propósito del Plan Nacional de Restauración es asegurar la incorporación de las acciones propuestas dentro de los mismos y en los demás instrumentos de planificación correspondientes en la entidad territorial, para garantizar su desarrollo articulado.

4.1.6. Gestión del riesgo

En concordancia con lo dispuesto por la Ley 1523 de 2012, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD– es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

⁷⁷ Congreso de Colombia, Ley 685 de 2001 artículo 161: *Decomiso*. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo. Y Artículo 306. *Minería sin título*. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

Para optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias que hacen parte del SNGRD, la ley creó una serie de instancias de orientación y coordinación, cuyo propósito es en la ejecución de acciones de gestión del riesgo, que a continuación se listan:

1. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.
2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
3. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.
4. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.
5. Comité Nacional para el Manejo de Desastres.
6. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

4.1.6.1. Consejos departamentales, distritales y municipales para la Gestión del Riesgo

Los consejos son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento quienes deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del Riesgo en la entidad territorial que a cada uno le corresponde.

Es de resaltar que el trabajo de cooperación de todas las entidades que hacen parte del sistema no se hace de manera independiente, sino que apunta a la integralidad de las comunidades y sus habitantes, haciéndolos responsables de acciones que permitan la seguridad de todos y cada uno, por tal motivo no olvide que usted también es responsable de esta tarea.

4.1.6.2. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Esta Unidad, tiene como funciones las de: articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional. Además, articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional y elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.

4.1.6.3. Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo.

Los Comités Nacionales para la gestión del riesgo, son instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los

procesos de conocimiento, de reducción del riesgo y de manejo de desastres, bajo la dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

4.1.6.4. El Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo

Es una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo.

4.1.6.5. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.

Es una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de reducción del riesgo de desastre.

4.1.6.6. El Comité Nacional para el Manejo de Desastres

Es una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional.

4.1.7. Otros actores

4.1.7.1. Ministerio de Salud

Formular acciones para la atención de la afectación a las condiciones de salud derivadas de la actividad minera.

Implementación del SIVIGILA vigilancia de la salud pública y toma de decisiones para la prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud.

Formular estrategias y planes de acción concretos en los Consejos Territoriales de Salud Ambiental COTSA.

4.1.7.2. Ministerio de Agricultura

Formular una política que contenga una caracterización y formulación de estrategias o planes de acción para identificar, priorizar, valorar y recuperar zonas a nivel nacional que presentan degradación de los factores ambientales, agua, aire y suelo por actividades agropecuarias.

Procurar la protección de las zonas de producción agrícola en Colombia, durante el desarrollo de macroproyectos nacionales de otros sectores.

4.1.7.3. Ministerio de Hacienda

Velar por que los recursos aprobados en las leyes del Presupuesto General de la Nación sea consistente con los mandatos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ejecución del artículo 251 del actual PND.

4.1.7.4. Ministerio del Interior

Establecer a través de la Dirección de Consulta Previa las directrices, metodologías, protocolos y herramientas para realizar los procesos de consulta previa y hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de dichos procesos. Artículo 16 del Decreto 2893 de 2011.

Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las distintas entidades públicas en los proceso de consulta previa, a efectos de lograr la convocatoria y participación de las comunidades que podrían resultar afectadas con los proyectos, obras o actividades en sus territorios y que podrían generar impactos, daños y consecuentes pasivos ambientales.

4.1.7.5. Departamento Nacional de Planeación

En los sectores de minas, hidrocarburos y energía el Departamento Nacional de Planeación –DNP- orienta, participa y promueve la formulación, seguimiento, control y evaluación a la ejecución de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión, conjuntamente con los organismos y entidades relacionadas.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1082 de 2015, el DNP tiene dentro de sus objetivos fundamentales el de la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público.

Así entonces, el DNP cuenta con el sistema de Seguimiento de metas de Gobierno (Sinergia Seguimiento) el cual es el mecanismo de verificación de avance de los indicadores previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. Atendiendo a que son los sectores de la rama ejecutiva los que priorizan las temáticas que se consideran estratégicas sobre las cuales se espera realizar seguimiento.

En este caso el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, Ley 1753 de 2015, establece como mecanismo de ejecución del Plan, en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégica el parágrafo 2 del artículo 24 y dispone: “**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Gobierno Nacional deberá establecer y liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que

representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital”.

Este mecanismo se complementa con la Estrategia Territorial, ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, concretamente con lo dispuesto por el artículo 251 de la Ley 1753 de 2015 donde se establece la obligación del Gobierno Nacional de expedir una política para la gestión de pasivos ambientales.

En ese sentido en el Tomo 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, se identifica que: “el sector minero, el MADS, en coordinación con el MME, definirá acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y establecerá la responsabilidad de recuperación de los mismos, así como una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.”⁷⁸

De las metas y productos asociados a este mecanismo se identifica que el sector asoció como las Unidades de Producción Minera bajo el amparo de un título asistidas en lo técnico minero ambiental o empresarial y Visitas de seguimiento y control a unidades de producción minera en proceso de formalización en títulos mineros.

Las acciones para la atención del mecanismo puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono se encuentran en el capítulo Competitividad e Infraestructura Estratégicas a cargo del sector de minas, donde se identifican las siguientes acciones:

- Reglamentar temas específicos como el cierre de minas y adoptar los mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros.
- Adoptar un conjunto de herramientas que apoyen los aspectos técnicos del ejercicio minero. El Ministerio de Minas y Energía definirá un listado de prioridades en términos de buenas prácticas mineras, reglamentos técnicos, protocolos, manuales y demás herramientas.
- La calidad de la información minera disponible resulta clave para tomar decisiones de inversión y de política.
- Finalmente, el Estado trabajará para que todos los proyectos mineros independientemente de su clasificación cumplan con las exigencias técnicas, laborales, económicas y ambientales previstas por la ley. En aquellas zonas donde el ejercicio de actividades mineras no sea viable, el Gobierno nacional acompañará a las personas que ejercen la actividad minera en la reconversión laboral hacia actividades productivas viables en esa área.
- Actualizar el censo minero con el fin de contar con información detallada sobre la situación de las minas del país.

⁷⁸ DNP Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País Tomo 1 pag 250

En el informe de la Contraloría General de la República⁷⁹ se establece que el Ministerio de Minas y Energía priorizó una serie de metas relacionadas con el Crecimiento Verde sin incluir una meta asociada directamente con los pasivos mineros, y del análisis anterior se observa que de igual forma no se incluyó una meta respecto de la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono.

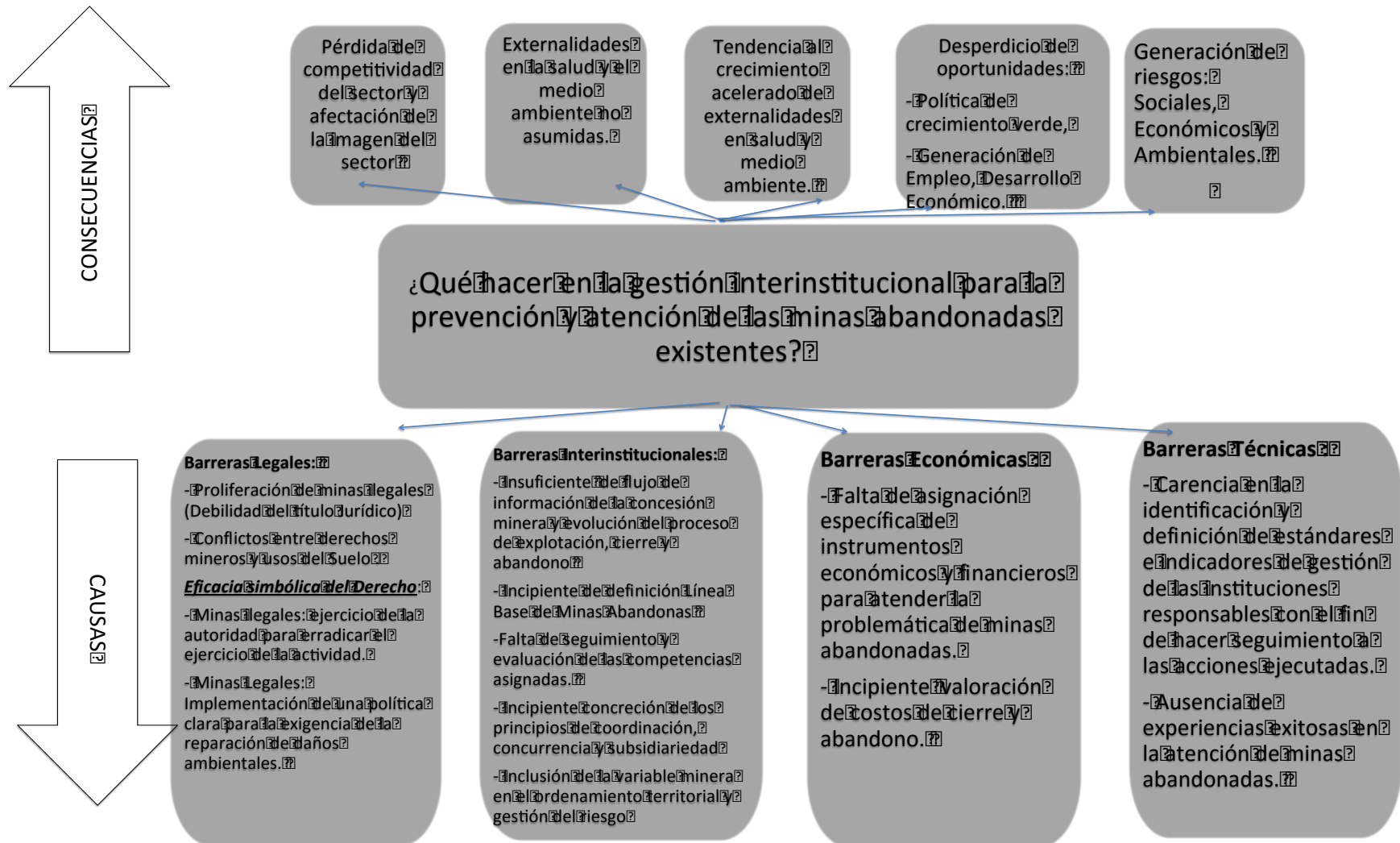
Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía identifique indicadores y metas específicas respecto de la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono éstas podrán ser objeto de seguimiento a través de SINERGIA.

⁷⁹ Contraloría General de la República de Colombia, Informe Final Auditoría Coordinada pasivos ambientales mineros. Pág. 77 el Ministerio de Minas y Energía

5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LAS ÁREAS MINERAS EN ESTADO DE ABANDONO

Este análisis se realizará utilizando la técnica de árbol del problema⁸⁰, de esta manera definir el problema, determinar causas y efectos de manera organizada, para identificar las relaciones causales en torno a la situación de proliferación de áreas mineras en estado de abandono. De tal forma se espera que el análisis de competencias que apunte a la gestión del problema y, no sólo a la remediación de los síntomas, causas o efectos derivados del mismo.

⁸⁰ Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá noviembre de 2015.



5.1. En tidades Nacionales

Por la naturaleza de la actividad minera, donde interactúa, el deber constitucional del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, con la necesidad de resguardar los intereses de la Nación y establecer reglas uniformes para la explotación de recursos naturales no renovables, es preciso entrar a analizar las funciones específicas para la prevención y atención de áreas mineras en estado de abandono.⁸¹

Es preciso señalar que necesariamente se encontrará la interacción de multi-actores que requieren la definición de objetivos comunes determinados para la atención de la problemática, con el fin de fortalecer los esfuerzos y utilizar los recursos escasos de forma eficiente para la atención y solución de la misma.

A continuación se detallan las funciones de las instituciones de orden nacional, regional y local cuya gestión o inacción directa o indirectamente, influye en la proliferación de áreas mineras en estado de abandono en el territorio nacional.

Para facilitar la comprensión y análisis de las diferentes interacciones de los multi-actores se identificaron las siguientes categorías respecto de la competencia: Emitir Política Planificar, Regular, Vigilar y Controlar, policivo, comercial, gestionar el riesgo, restaurar y seguimiento.

A partir de esta identificación de funciones, se estableció la acción ejecutada por cada actor y se han propuesto una serie de interrogantes con el fin de avanzar en la identificación de soluciones a la problemática planteada.

⁸¹ “La importancia de analizar las estructuras institucionales reside en el rol que estas cumplen en la construcción de un Estado de derecho: Son la base de la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley y generar normas y políticas destinadas al sector” Marcos normativos e institucionales de la minería en América Latina. Diego Vio Gorget –Martín Walter BID 2016

5.2. Entidades Regionales y locales

En cuanto a la gestión de los entes territoriales, bajo la premisa de la gestión del riesgo, es importante el análisis de su participación en cuanto a la identificación a nivel regional y local del riesgo generado por la áreas mineras en estado de abandono en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

En esa medida, y teniendo en cuenta que desde el año 2005⁸² se ha promovido incorporar la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial, es oportuno evaluar el nivel de implementación de la previsión de la gestión del riesgo de identificar áreas mineras en estado de abandono tanto en los planes de desarrollo municipales como en los planes de ordenamiento territorial, bajo la premisa de: “Precisar las áreas con afectación por amenazas naturales o riesgos geológicos que puedan afectar la seguridad y viabilidad de los proyectos mineros y el entorno físico, o en su defecto, donde las explotaciones mineras puedan generar o potenciar riesgos.”

Derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, existe una mayor exigencia de participación del sector minero – energético en los espacios de carácter informal y formal para la formulación de los POT, en especial en lo que tienen que ver con la participación activa del Ministerio de Minas y Energía en los Consejos Territoriales de Planeación y Consejo Consultivo de Ordenamiento territorial de que tratan la ley 152 de 1994 y el Decreto 879 de 1998.

La incorporación la atención de las áreas mineras en estado de abandono bajo la perspectiva de la gestión del riesgo deberá verse reflejada en los planes que adopten las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme lo establecido por los numerales 1 y 12 del artículo 5 y parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, así como lo dispuesto por los decretos 1200 de 2004 y 1640 de 2012, en especial:

- el plan de gestión ambiental regional (PGAR),
- el plan de acción (anteriormente plan de acción trienal PAT),
- los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA),

⁸² Guía Metodológica para Incorporar la Actividad Minera en los Procesos de Ordenamiento Territorial, publicada en el año 2005 por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

- planes de ordenamiento del recurso hídrico (PORH),
- el plan de ordenación forestal (POF),
- los planes de manejo (PM) de los ecosistemas más importantes en su jurisdicción (humedales, páramos, manglares, entre otros);

De otro lado, en cuanto a la gestión de las autoridades ambientales a nivel regional y local está la de promover en lo de su competencia las acciones judiciales a que haya lugar para efecto de obtener las indemnizaciones correspondientes, en caso de que se requiera la reparación de un daño ambiental, en los términos del numeral 17 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1.993⁸³, y de otro lado, el fortalecimiento de la gestión institucional que garantice la actuación articulada de seguimiento a las áreas mineras en estado de abandono y la culminación de los procesos sancionatorios del caso acorde con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental.

Una vez el sector minero energético cuente con una estrategia para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono, y se consolide su restauración de la mano con los lineamientos de gestión del riesgo y del plan nacional de restauración se observará una mayor articulación en los proyectos de restauración de las áreas mineras en estado de abandono.

⁸³ Colombia, Congreso de la República Ley 99 de 1.993 artículo 31: Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...) Numeral 17 Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

6. BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 99 de 1993.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 685 de 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1450 de 2011.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1454 de 2011.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1551 de 2012.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1753 de 2015.

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Acción de Cumplimiento 2014-01831-01 del 23 de marzo de 2017. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez.

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Acción Popular 90479 del 28 de marzo de 2014. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3668. Informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad. Bogotá D.C.: DNP, 2010. 143 p.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3700. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. Bogotá D.C.: DNP, 2011. 139 p.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Bogotá D.C.: DNP, 2016. 87 p.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2014 - 2015. Bogotá D.C.: 2015. 118 p.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Informe final auditoría coordinada pasivos ambientales mineros. Bogotá D.C.: 2016. 188 p.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-339 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-035 de 2016.
Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-221 de 2016.
Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 273 de 2016.
Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-411 de 1994.
Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-622 de 2017.
Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA. Guía metodológica de análisis de impacto normativo. Bogotá D.C.: 2015. 51 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA. Plan nacional de desarrollo, 2014-2018, todos por un nuevo país, tomo 1. Bogotá D.C.: 2015. 550 p. ISBN: 978-958-8340-88-3.

GUERRERO, Adolfo. Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono. Consultoría 016. Bogotá D.C.: UPME, 2014.

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. El 100% de los municipios de Colombia, tienen algún Grado de riesgo por cambio climático. Sala de Prensa [en línea], junio 14 de 2017. Disponible en Internet: http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/el-100-de-los-municipios-de-colombia-tienen-algun-grado-de-riesgo-por-cambio-climatico.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLOMBIA. Resolución 2206 de 2016.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL DE COLOMBIA. Guía metodológica para incorporar la actividad minera en los procesos de ordenamiento territorial. Bogotá D.C.: 2005. 64 p. ISBN: 958-97548-9-9.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLOMBIA, Plan Nacional de Restauración. Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas. Bogotá D.C.: 2015. 92 p. ISBN: 978-958-8901-02-2.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA. Memorias al Congreso de la República 2015-2016, Anexo Minas. Biblioteca, estudios y Publicaciones [en línea], [revisado 30 de septiembre de 2017]. Disponible en Internet: [https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23801644/03%20ANEXOS MI NERIA+OK.pdf/5842d8ab-0ac9-4ed5-8af2-8828182b3e6c](https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23801644/03%20ANEXOS_MI+NERIA+OK.pdf/5842d8ab-0ac9-4ed5-8af2-8828182b3e6c).

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA. Decreto 1102 de 2017.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA. Política minera de Colombia. Bases para la minería del futuro. Bogotá D.C.: 2016.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA. Resolución 90719 de 2014.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA. Resolución 40391 de 2016.

PLANETA PAZ y OXFAM. Agenda Común para la paz desde los territorios. Bogotá D.C.: Torre Gráfica Limitada, 2017. 310 p. ISBN: 958-978-56058-3-1.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención marco sobre el cambio climático. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención marco sobre el cambio climático. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

RUEDA, Mauricio. La desatención hacia el daño ambiental en Colombia. 1 ed. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2016. 135 p. ISBN: 9789587387445.

TERRITORIO INDÍGENA Y GOBERNANZA. ¿Qué es la gobernanza? Gobernanza [en línea], [revisado 30 de septiembre de 2017]. Disponible en Internet: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza.html>.

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA DE COLOMBIA. Plan nacional de ordenamiento minero, PNOM. Documento anexo a Resolución UPME 0256 de 2014. Bogotá D.C.: 2014. 217 p.

VIO GORGET, Diego y WALTER, Martin. Marcos normativos e institucionales de la minería en América Latina. Washington D.C.: BID, 2017.

7. ANEXOS

Anexo 1 Análisis de competencias