

**Efectividad del control ejercido por la autoridad ambiental a las licencias expedidas en  
materia minera en Colombia**

**Erika Paola Lasso Beltrán**

**Andrés Fernando Salgado Arévalo**

**Universidad La Gran Colombia**

**Facultad de Postgrados**

**Especialización en Derecho Administrativo**

**2018**

**Efectividad del control ejercido por la autoridad ambiental a las licencias expedidas en  
materia minera en Colombia**

**Erika Paola Lasso Beltrán**

**Andrés Fernando Salgado Arévalo**

**Universidad La Gran Colombia**

**Facultad de Postgrados**

**Especialización en Derecho Administrativo**

**2018**

## Tabla de contenido

<b>CAPITULO I Antecedentes de la investigación.....</b>	<b>1</b>
1.1. Tema .....	4
1.2. Titulo.....	4
1.3. Planteamiento del problema.....	4
1.4. Objetivos.....	8
1.5. Objetivo general.....	8
1.6. Objetivos específicos.....	8
1.7. Justificación.....	9
1.8. Marco teórico conceptual.....	10
1.9. Marco jurídico.....	19
 2. CAPITULO II La minera en Colombia frente a la protección del medio ambiente	
2.1. Evolución histórica de la minería en Colombia.....	25
2.2. Antecedentes de las Licencias Ambientales en Colombia.....	29
2.3 Autoridad competente para realizar el seguimiento a las licencias ambientales en materia minera en Colombia .....	36

2.4. Límites ambientales a la minería de acuerdo a la normatividad vigente.....	41
3. CAPITULO III Seguimiento a las licencias ambientales otorgadas para adelantar minería en Colombia.....	42
3.1. Procedimiento para obtener las licencias ambientales en Colombia.....	43
3.2. Cumplimiento del ejercicio de control de la autoridad ambiental en las licencias.....	44
4. Conclusiones.....	45
5. Referencias.....	46

## **Resumen**

Con el actual código de minas, ley 685 de 2001, se establece los parámetros para utilizar de una forma adecuada la minería, ya que hace muchos años en Colombia se ha afrontado el problema de la minería ilegal, esta acarrea con múltiples problemas de orden social y especialmente problemas ambientales, ya que muchas personas subsisten de esto, y no cumplen con el procedimiento para la expedición de sus licencias ambientales.

En este punto, es importante la función de las autoridades encargadas de expedir dichas licencias, saber si en el momento de su otorgamiento se cumplen los parámetros establecidos por la ley, y se garantiza la no vulneración de derechos al permitirle a cada ciudadano que quiera adquirir su licencia y cumpla con los requisitos, no le sea negada dicha licencia, sin discriminaciones, sin importar si es un campesino o si es una multinacional, ya que cualquier empresa formal que quiera operar en este país, debe cumplir con múltiples exigencias técnicas, ambientales, económicas y sociales, en fin, todo lo establecido para este trámite, ya que la problemática que enfrenta el sector minero no es de orden legal, sino de eficiencia administrativa.

## **Palabras Clave**

Minería, licencias, expedición, trámites, procedimiento, problemas ambientales, requisitos, efectividad, control, autoridades ambientales

## **Abstract**

With the current mining code, Law 685 of 2001, the parameters are established to properly use mining, since many years ago in Colombia the problem of illegal mining has been faced, this leads to multiple problems of social order and especially environmental problems, since many people subsist on this, and do not comply with the procedure for the issuance of their environmental licenses.

At this point, it is important the role of the authorities responsible for issuing these licenses, to know if at the time of granting the parameters set by law are met, and the non-violation of rights is guaranteed by allowing each citizen who wants to acquire your license and comply with the requirements, do not be denied such license, without discrimination, regardless of whether you are a farmer or if it is a multinational, since any formal company that wants to operate in this country, must meet multiple technical, environmental requirements , economic and social, in short, everything established for this process, since the problems faced by the mining sector are not of a legal nature, but of administrative efficiency.

### **KEY WORDS**

Mining, licenses, expedition, paperwork, procedure, environmental problems, requirements, effectiveness, control, environmental authorities

## **1.0.CAPITULO I**

### **Antecedentes De La Investigación**

**1.1.Tema: seguimiento a las Licencias ambientales en Colombia por la autoridad ambiental**

**1.2.Título: Efectividad del control ejercido por la autoridad ambiental a las licencias expedidas en materia minera.**

#### **1.3.Planteamiento del problema:**

Analizar si el control empleado por las diferentes autoridades ambientales, es efectivo para el seguimiento de las licencias ambientales en materia minera, de la misma manera, determinar si el Derecho Minero es un caso concreto frente a un trato desigual con base en justificaciones objetivas y razonables, frente a un trato arbitrario, caprichoso e injustificado que se ve día a día en las minas a nivel nacional.

Según Sandra Morelli, (2009).

Colombia ha afrontado desde hace muchos años el problema de la minería ilegal, ya que muchas personas viven y subsisten de este oficio, que tal vez representa una oportunidad única para las personas, en situación de pobreza (Morelli,2009, P. 85).

Lo anterior principalmente en las zonas rurales más apartadas y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas se podría decir que por las diferentes necesidades de las

personas en situación de vulnerabilidad, que están en zonas rurales apartadas en donde tal vez no existe mucha probabilidad de empleo, las personas residentes de estas zonas decidan emplearse mejor en la minería, sea legal o ilegal, pues muchas de estas personas no tienen el conocimiento de las leyes en materia minera, se aclara que no en todos los casos sea este fenómeno la razón por la cual personas decidan realizar la práctica de la minería ilegal, muchas lo hacen con el conocimiento necesario, pero aun así lo practican.

Álvaro Ponce, (2006). Señala que.

(...)El uso de la minería ilegal en Colombia acarrea con múltiples problemas de orden político y de orden social, ya que el gobierno a pesar de que ha tomado medidas para este fenómeno, sin duda los mayores beneficiados de la minería son las grandes multinacionales mineras al impedir por medio del gobierno su ejercicio artesanal, actividad de la cual derivan su sustento, miles de colombianos desde hace varios años. (Ponce,2006,P.43).

Con lo mencionado, no es desde ningún punto de vista justificable que mientras el gobierno dicta medidas extremas para criminalizar el ejercicio de la minería en favorecimiento de las multinacionales, las personas nativas de los diferentes recursos mineros del país, que por lo regular es gente de muy limitados recursos económicos, vivan en medio de la pobreza extrema y la frustración al ver que sus recursos naturales adyacentes están afectados por toda una cadena de mafias que sin ninguna consideración por el medio ambiente y el más mínimo respeto por la dignidad y la salud de sus moradores cometen los más denigrantes atropellos.

A partir de la promulgación del actual Código de Minas Ley 685 de 2001 se eliminó la estratificación de explotación minera por escalas con lo cual, los mismos requisitos que se le



exigen a una gran concesión minera para obtener sus permisos ambientales y mineros, son exigidos a los pequeños mineros que desarrollan esta actividad como medio de subsistencia.

De igual manera, Colombia al ser un país con mayor diversidad ha puesto una gran variedad de productos los cuales se extraen de dos formas, la formal y de gran escala, la segunda informal y a escalas menores, la cual la minería es una actividad tradicional en nuestro país por ende los recursos de la riqueza geológica que encontramos en nuestro país ha permitido ubicar niveles de diversos minerales como el oro, la plata el zinc, el hierro entre otros.

Donde la capacidad productiva de la actividad minera nacional requieren de una legislación eficaz que brinde estabilidad y seguridad, por tal razón la seguridad jurídica a creado unos puntos de vista donde las empresas multinacionales tratan de dar al Estado una actividad completamente diferente y efectúan varios puntos de vista la cual son unificados a los inversionistas para que la minería informal e ilegal se practica al lado de la de la actividad minera empresarial, desde ese perspectiva podemos decir que la minería ilegal si cumple una afectación al medio ambiente la cual los derechos fundamentales de los colombianos viven en el territorio adyacente a los lugares de la explotación de los recursos minerales.

aprovechándose de un grupo de personas que al no tener una posición económica se dejan llevar a un limbo y así hacer crecer estas empresas con el simple hecho de realizar actividades mineras de manera formal.

Así mismo, lo establecido como minería informal se identifica como una actividad realizada a través de una o más condiciones desarrollando pequeños productores creados por las más altas multinacionales y así convertir lo más pequeño en algo de condición de desigualdad tanto para el medio ambiente como para el trabajador minero, esta ejecución da un instrumento

frente a la formalización de compromisos al cumplimiento de la ejecución de todas las medidas en el instrumento de gestión ambiental que se apruebe como parte del proceso.

Sin embargo, “esta primera etapa del proceso la cual resulta coherente frente al propósito de la formalización de autoridad, entendidos con una sola presentación la cual lleva unos compromisos frente al desarrollo de las actividades mineras de exploración y explotación” (Leonardo González. 2011).

Lo anterior, en cuanto al diario vivir de estas poblaciones donde su realidad es el inicio de actividades mineras donde el beneficio es llevar una formalización donde no existen conexiones con el fin de evitar la afectación problemática a aquellos que ejercen sus actividades de manera ilegal por ende se genera una duda frente a estas actividades creadas de manera formal, donde otorga a los particulares para su aprovechamiento con fines distintos para brindar una regulación propia, por lo anteriormente mencionado surge la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué tan efectivos son los controles que las autoridades ambientales realizan a las licencias otorgadas para el desarrollo de la actividad minera en Colombia?

#### **1.4 Objetivos**

##### **1.5 Objetivo General**

Analizar si el seguimiento realizado por la autoridad ambiental a las licencias expedidas para el desarrollo de la actividad minera, es suficiente para garantizar la protección de los recursos naturales en Colombia.

##### **1.6 Objetivos Específicos**

- Analizar la normativa y jurisprudencia Colombiana, frente a la protección del derecho al medio ambiente en el marco del ejercicio de la actividad minera.
- Identificar la competencia que se encuentra a cargo de la autoridad ambiental para realizar el seguimiento y control de licencias otorgadas para la explotación de recursos naturales no renovables en Colombia.
- Establecer de acuerdo a la doctrina y normativa si es efectivo el control ejercido por la autoridad ambiental, al cumplimiento de los compromisos establecidos en las licencias ambientales para la ejecución de actividades mineras.

### **1.7 Justificación**

Este trabajo se realiza con el fin de encontrar la respuesta al interrogante que muchas personas se han planteado, acerca de la minería en Colombia, lo respectivo a las licencias ambientales, y es si en el momento de su otorgamiento se cumplen los parámetros establecidos por la ley, y se garantiza la no vulneración de derechos al permitirle a cada ciudadano que quiera adquirir su licencia y cumpla con los requisitos, no le sea negada dicha licencia, sin discriminaciones, sin importar si es un campesino o si es una multinacional, ya que cualquier empresa formal que quiera operar en el país, debe cumplir con múltiples exigencias técnicas, ambientales, económicas y sociales, en fin, todo lo establecido para este trámite.

El común denominador de las falencias de este sector son las deficiencias administrativas, de gestión y de implementación de la normativa vigente. Lo que requiere el país es que esta normatividad se aplique con eficiencia y transparencia.

Todo esto, en función a que Colombia ha vivido desde hace muchos años con el problema de la minería ilegal, y muchas personas viven de este oficio sin obtener la respectiva licencia, sin conocer los motivos por los cuales los llevan a este tipo de conductas, que tal vez representa una oportunidad única para las personas en situación de pobreza, principalmente en las zonas rurales más apartadas y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas y el uso de la minería ilegal en Colombia acarrea con múltiples problemas de orden político y de orden social.

Por otro lado, es muy interesante conocer el seguimiento y control que las entidades encargadas en materia ambiental, brindan cuando ya es otorgada una licencia ambiental, si ellos verifican si las personas con licencia están cumpliendo los lineamientos exigidos, de la misma manera se busca analizar si el control empleado por las diferentes autoridades ambientales, es efectivo para el seguimiento de las licencias ambientales en materia minera, y determinar si el Derecho Minero es un caso concreto frente a un trato desigual con base en justificaciones objetivas y razonables, frente a un trato arbitrario, caprichoso e injustificado que se ve día a día en las minas a nivel nacional. Todo lo anterior debido a que la licencia ambiental está llamada a constituirse en uno de los más importantes instrumentos, a través de los cuales el Estado cumple con el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y, además, le permite prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, como lo dispone la Constitución Política.

## 1.8 Marco Teórico Conceptual

Para empezar a hablar de las licencias ambientales en materia minera en Colombia, es necesario abordar el tema de que es la minería y esta, es la obtención selectiva de los minerales y otros materiales de la corteza terrestre. También se denomina así a la actividad económica primaria relacionada con la extracción de elementos de los cuales se puede obtener un beneficio económico, ya que Colombia posee un recurso potencial geológico minero, lo que hace posible la explotación de una amplia variedad de productos mineros de importancia económica, como los siguientes:

- Carbón: que es el quinto mayor exportador mundial
- Metales y piedras preciosas: oro, plata, platino y esmeraldas, que son reconocidas en todo el mundo por su calidad y belleza
- Minerales metálicos: níquel, cobre, hierro, manganeso, plomo, zinc y titanio.
- Minerales no metálicos: sal terrestre, sal marina, gravas, arenas, arcilla, caliza, azufre, barita, bentonita, feldespato, fluorita, asbesto, magnesita, talco, yeso, roca fosfórica y rocas ornamentales.

En Colombia se pueden clasificar dos tipos de minería:

Minería formal y minería informal, la primera posee concesiones mineras y cumple con todos los requisitos establecidos en la normatividad minera, tiene un proceso ambiental, cuenta con certificación de operación minera, cuenta con permiso de uso del terreno superficial, tiene permiso de uso de agua, aporta económicamente al estado y regiones a través del impuesto minero, el proceso de formalización, es el que permite desarrollar cualquier actividad económica, dentro del marco legal que la regula.

Sandra Morelli, (2009) afirma que.

(...) En la pequeña minería y la minería artesanal se busca que los titulares de esta actividad cuenten con un derecho minero que respalden sus actividades, que puedan gozar de los beneficios que otorga la ley de la formalización y promoción de la pequeña minería y las minería artesanal, desarrollen actividades mineras seguras y en condiciones adecuadas para el crecimiento y desarrollo de ellas, protejan el medio ambiente, buscando el desarrollo de una minería sostenible. (Morelli, 2009, P. 23).

Esta minería formal genera unas ventajas como le permite permanecer en el área sin tener que abandonarla antes de tiempo , genera derechos incuestionables que eliminan los conflictos que pudieran surgir con la comunidad y/o con terceros, incentiva la intervención, la garantía de que no será desalojado, permite invertir en su actividad sin temer ningún riesgo de pérdida, Los pasos para formalizar las actividades son: Sacar el registro único e contribuyentes (RUC), Adquirir un derecho minero, contar con una constancia de pequeño productor minero o productor minero artesanal.

La segunda hace referencia a La minería ilegal o extracción ilegal de minerales, la cual es una actividad económica que consiste en la explotación de minerales metálicos como el oro, y no metálicos como arcilla, mármoles, entre otros, sin control ni regulación social y ambiental de parte del Estado.

La (ley 685, 2001), Código de Minas, “el documento en el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo. Existen diferentes tipos de licencias, como la Licencia de exploración, explotación y aporte minero.”

La licencia de exploración es el título que confiere a una persona, el derecho exclusivo a realizar trabajos para establecer existencia de yacimientos de minerales y reservas, dentro de una zona determinada.

La Licencia de explotación, es el título que le otorga a una persona la facultad exclusiva de explotar los depósitos o yacimientos de minerales en un área determinada.

El aporte minero otorga a las entidades adscritas o vinculadas al MME, la facultad exclusiva y temporal de explorar y explotar los yacimientos de uno o varios minerales que existan en un área determinada.

Yolanda Sampedro, (2009). Sostiene que.

(...) La minería a cielo abierto se ha extendido por todo el mundo en especial en los “países desarrollados” cuales ya han visto su repercusión y las han abandonado, en Colombia hay un lugar de minería a cielo abierto y el centro minero más importante de Colombia como lo que es el cerrejón en la guajira (Sampedro, 2009,P.13).

La minería ilegal en Colombia ejerce presión sobre la diversidad biológica y es una de las principales amenazas sobre los ecosistemas en el país y es la actividad dedicada a extraer minerales sin poseer la autorización por parte de los entes del estado colombiano y sujeto a acciones de incautación de equipos o destrucción de maquinaria con la que se ejerce la actividad minera.

Así mismo, las actividades de pequeña minería impactan de forma crítica las fuentes de aguas superficiales y subterráneas, las fuentes de agua subterráneas se ven afectadas por la

alteración y desvió del curso de las aguas de contaminación con basuras de la mina y contaminación de las fuentes de agua potable con agua contaminada de la mina.

Al respecto, Vidolosa sostiene que.

“Las áreas deforestadas a causa de la minería ilegal es uno de los temas más coyunturales en lo que respecta a la deforestación en Colombia. Esta actividad ha tenido graves efectos para el medio ambiente en regiones del Pacífico, Amazonia y Magdalena Medio.”(Vidosola, 2012, P. 54).

Con lo anteriormente mencionado, se aborda el tema de licencias ambientales, se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

Según la (Ley 685 Art 45, 2001) Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y a riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.



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.

(Decreto 2041 de 2014) “La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones, y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.”

Los competentes en el trámite de las licencias ambientales en materia minera son:

Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (Decreto 2041 de 2014, Art 8), Competencias de Corporaciones Autónomas Regionales (Decreto 2041 de 2014 art 9)

Sandra Morelli (2009) afirma que.

(...) La licencia ambiental está llamada a constituirse en uno de los más importantes instrumentos a través de los cuales el Estado cumple con el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y además, le permite prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, como lo dispone el artículo 80 de la Constitución Política. No obstante, se evidencia una clara diferencia entre lo dispuesto en las normas y lo que se presenta en la realidad, especialmente frente a actividades mineras. Atendiendo el tipo de proyectos, obras y actividades que se encuentran sujetos a licencia ambiental, su importancia, los impactos ambientales, sociales, económicos, culturales, y los recursos naturales que se requieren para el desarrollo de los mismos, esta autorización se constituye en un importante instrumento de

gestión, que incide directamente en la planificación y ordenamiento del territorio. (Morelli, 2009, p.28).

La licencia ambiental no es una autorización cualquiera, por cuanto si bien a través de ella se evalúa y da viabilidad a proyectos, obras y actividades de carácter particular y concreto, no es menos cierto que generan deterioro grave al ambiente, lo que en muchos casos se convierte en daño ambiental, esta autorización trasciende lo estrictamente ambiental y se traslada a la generación de impactos sociales que, en muchos casos, se traduce en la violación de derechos fundamentales de las comunidades que se encuentran en el área de influencia.

Las actividades de beneficio y transformación hacen parte de la etapa de explotación, es preciso hacer referencia a ellas de forma separada en esta etapa se desarrollan las acciones necesarias para preparar el mineral extraído para su comercialización, a través de la concentración, y explotación, y en general cualquier método útil para la separación del mineral aprovechable del material.

Así mismo, el derecho técnico minero define esta etapa como el conjunto de operaciones empleadas para el tratamiento de minas y minerales por medios físicos, químicos y mecánicos con el fin de separar los componentes valiosos de los no deseados con el uso de las diferencias en sus propiedades, el entendimiento del cierre de una mina involucra planificar el ciclo de vida total del proyecto minero, en primer lugar, es importante entender que la introducción de las actividades mineras en un área ocasionará inevitablemente cambios en el entorno.

Es claro que mientras la vida de la mina tiende a ser relativamente corta los cambios producidos probablemente persistirán por un tiempo muy largo, el plan de cierre contempla todas

aquellas actividades a ser implementadas dentro del área de operación minera necesarias para prevenir, controlar, corregir o compensar los impactos sociales y ambientales que se puedan generar o continúen presentándose tras el cierre de la mina, el diseño de un plan para el cierre en general.

Los planes de contingencia para cierres temporales deben establecer los límites de tiempo en los cuales considera que inicialmente podría sostener un cierre temporal, y establecer las medidas de mantenimiento que se propondrían para mantener la mina mientras esté cerrada.

Cuando no sea viable la continuidad de la explotación después de un cierre temporal, se deberá establecer inmediatamente un plan de cierre anual anticipado, en el cual se deberán tener en cuenta las actividades contempladas en lo anterior.

Ahora bien, el conflicto sobre el derecho minero es lo que termina afectando a quien desee adelantar la actividad minera, igualmente tratándose de autoridades públicas que administren predios, pueden encontrarse obstáculos para alcanzar los permisos y autorizaciones requeridas como puede apreciarse, la gestión predial implica trabajar el principal derecho sobre los bienes, presentar los formatos básicos mineros junto con los respectivos planos en los que se evidencien las actividades de exploración adelantadas de acuerdo con los compromisos adquiridos con lo establecido en los documentos correspondientes.

El concesionario minero debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato con fundamento en los trabajos y estudios de exploración desarrollados, en esta etapa y si su deseo es continuar con las etapas subsiguientes, el concesionario deberá reunir la información técnica, económica, logística y comercial necesaria para determinar la conveniencia de desarrollar el proyecto minero, el cual deberá ser presentado ante la autoridad minera para su

respectiva aprobación, deberá contener información relacionada con las técnicas, métodos y procedimientos que serán empleados para la explotación, y transformación del mineral, así como los estudios que determinen la infraestructura de transporte y cargue, y el análisis de mercado financiero del proyecto.

Se debe recoger los resultados de la etapa de exploración, de manera que se deben indicar los estudios, trabajos y obras de exploración que fueron utilizados para establecer y calcular técnicamente las reservas del mineral o minerales, la ubicación y características de los depósitos o yacimientos; así las cosas, se podrá presentar de forma detallada el plan minero por ejecutarse, los medios y métodos de explotación, y la escala y duración factibles de la producción esperada.

### **1.9 Marco Jurídico**

En Colombia, para el desarrollo de la minería, especialmente en la expedición de licencias ambientales en materia minera, existen diferentes leyes, decretos, jurisprudencias, en donde se establecen ciertos parámetros para el ejercicio de la minería y el otorgamiento de dichas licencias.

El Ministerio de Minas y Energía expidió unas normas que regulan la ejecución de las actividades mineras, estas normas se conocen como el Código de Minas (Decreto - Ley 2655 de 1988), el cual regula las relaciones entre los organismos y entidades del Estado y de los particulares entre sí, sobre las actividades de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, aprovechamiento y comercialización de los recursos no renovables que se encuentren en el suelo o subsuelo, así sean de propiedad de la nación o privada.

El Ministerio de Minas y Energía señala las zonas en las cuales no se pueden desarrollar actividades mineras en concordancia con lo establecido en el Decreto 2811 de 1974. Estas zonas hacen referencia a las áreas de uso exclusivo para la agricultura y ganadería, las reservas ecológicas y las que presenten incompatibilidad para el desarrollo de la actividad.

El Código de Minas en algunos de sus artículos señalan: (Ley 685, Artículo 14, 2001). Título minero; a partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

(Ley 685, art 15 2001). Naturaleza del derecho del beneficiario. El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.” (ley 685, Art 15, 2001).

(ley 685 Arts16 y 17,2001) Código Minero se definen los títulos mineros, su clasificación y su utilidad. “Artículo 16. Validez de la propuesta. La primera solicitud o propuesta de

concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales” (ley 685 de 2001) “Artículo 17. Capacidad legal. La capacidad legal para formular propuesta de concesión minera y para celebrar el correspondiente contrato, se regula por las disposiciones generales sobre contratación estatal. Dicha capacidad, si se refiere a personas jurídicas, públicas o privadas, requiere que en su objeto se hallen incluidas, expresa y específicamente, la exploración y explotación mineras. Cuando Uniones Temporales reciban concesiones deberán constituirse en figura societaria, con la misma participación que se derive de la propuesta presentada.

También podrán presentar propuestas y celebrar contratos de concesión los consorcios, caso en el cual sus integrantes responderán solidariamente de las obligaciones consiguientes” (ley 685 de 2001) así mismo se establecen tres clases de minería: pequeña, mediana y gran minería.

Por otra parte, el Decreto 1335 de 1987 que es el Reglamento de Seguridad en las labores subterráneas, establece disposiciones sobre la higiene y seguridad minera en las labores subterráneas. También está la Ley 141 de 1994 que es Creación del Fondo Nacional y de la Comisión Nacional de Regalías, Crea el Fondo Nacional de regalías, Comisión nacional de Regalías y regula el derecho del estado a percibir regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables.

( Decreto 2636, 1994) Explotaciones de hecho de pequeña minería, esta legaliza las explotaciones de hecho de la pequeña minería, el Decreto 501 de 1995 Inscripción de los títulos

mineros en el Registro minero Reglamenta la inscripción en el registro minero de los títulos para la exploración y explotación de minerales de propiedad nacional.

El Decreto 501 de 1995 Forma de Pago del canon superficiario modifica la forma de pago del canon superficiario en un plazo de diez días siguientes a la inscripción del Registro minero.

Decreto 1385 de 1995 Mecanismos de conciliación, establece el mecanismo de conciliación para los eventos de superposiciones de áreas entre explotadores de hecho y títulos mineros otorgados.

Decreto 1481 de 1996 Requisitos para la inscripción títulos en el Registro minero. Establece la obtención de la licencia ambiental para la inscripción de los aportes en el registro minero nacional.

Decreto 267 de 2000 enmarca las funciones que deben desempeñar las contralorías delegadas de los distintos sectores, a partir de las cuales puede desprenderse que la contraloría delegada para el sector de minas puedan ser actuaciones preliminares relacionadas con la responsabilidad fiscal del sector.

Por otra parte la Corte constitucional en la sentencia T-095 de 2015, habla sobre la (...) explotación minera en Colombia ha generado la proliferación de grupos ilegales que no cuentan con la infraestructura para desarrollar esta actividad en forma ecológica. Asimismo, se han producido serios conflictos en el reconocimiento de derechos en cabeza de comunidades que tradicionalmente se han dedicado a esta actividad en forma continua e ininterrumpida, toda vez que la llegada de industrias mineras a las zonas de explotación tradicional se ha realizado, en muchas ocasiones, sin el cumplimiento de los requisito legales para el reconocimiento de

derechos en cabeza de estas personas. De esta forma, es posible identificar que dicho contexto significa que la minería ilegal y la minería tradicional son un factor de la problemática que debe ser encauzado dentro de los márgenes legales para esta actividad. (T – 095 de 2015)

Es así como, una respuesta legal a las tensiones existentes entre las comunidades tradicionalmente dedicadas a las actividades mineras y las grandes empresas son las figuras que a continuación se expondrán. El derecho a la participación ciudadana es uno de los elementos más esenciales que caracteriza el Estado Social de Derecho reconocido por el Derecho Internacional la cual todas la herramientas necesarias son para garantizar el acceso de todos los ciudadanos los problemas de interés general y afecten de manera indirecta y directa.

Estos temas pueden ser de manera sintética en el contexto normativo del Derecho Minero en Colombia, donde la importancia es un documento de ordenamiento básico donde la regulación son temas derivados frente a la sociedad la cual su costumbre es racional y temática frente al tema la sostenibilidad del desarrollo como un modelo de crecimiento económico que se desarrolla con el manejo adecuado de los recursos.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha tenido los parámetros esbozados sobre el desarrollo sostenible al realizar unas consideraciones acerca de la industria extractiva minera la cual los controles no son suficientemente escritos y permiten la ejecución de proyectos sin el cumplimiento de la normatividad ambiental donde se ha generado un contexto de desplazamiento forzado a raíz de los impactos.

De esta manera la actividad Minera representa uno de los escenarios que mejor expone esta problemática pues los impactos ocasionados por ella generan una afectación al ambiente



que implica una transformación drástica del entorno en que subsisten los pobladores aledaños y demás seres vivos de la zona, quienes sufren escasez de alimentos por el cambio en la destinación del uso del suelo enfermedades por falta de acceso a fuentes hídricas no contaminadas, de lo anterior se deriva la necesidad que tiene el Estado de ejercer estricto control y vigilancia de la actividad minera, de forma que sean protegidos los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de un plano que no obstruya el crecimiento de la economía y el mercado, brindándoles la posibilidad de ser partícipes de estos proyectos mediante consultas, oportunidades de empleo, ofrecimiento de garantías ambientales y de salud pública frente al impacto ocasionado, reconocimiento a quienes previamente han explotado el recurso minero en forma continua, resarcimiento de los daños ocasionados y otras.

En este sentido, mediante sentencia C-891 de 2002 la Sala Plena de esta Corporación abordó el estudio de constitucionalidad de ciertas normas que se demandaron en la Ley 685 de 2001, por considerarse que eran vulneradoras del derecho a consulta y participación de las comunidades indígenas. Sobre el particular, sostuvo que el Estado se encuentra en la obligación de propender escenarios de participación ciudadana y programas informativos donde sean ilustrados en forma clara, consistente y coherente acerca de las decisiones que les afecten, para con ello. (T – 095 de 2015).

## **2.0. CAPITULO II**

### **2.1. La minería en Colombia frente a la protección del medio ambiente**

En Colombia ha existido diferente normatividad en cuanto a la protección del medio ambiente y recursos naturales, en cuanto a esto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido

que la salvaguarda de las áreas de protección ambiental debe primar sobre los contratos de concesión minera y las licencias ambientales otorgadas a favor de los particulares, pues en protección a la biodiversidad y la aplicación del principio de desarrollo sostenible, las normas de carácter ambiental deben primar sobre los derechos económicos.

Posteriormente, a partir del 2016 la jurisprudencia de la Corte Constitucional incrementó la protección ambiental en relación con actividades mineras iniciando una tercera etapa, entre otras sentencias, expidió la C-035, que prohibió las actividades mineras en zonas de páramo, pues consideró que la protección al ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión cuando se pruebe que la actividad produce un daño, o cuando sea posible aplicar el principio de precaución.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha determinado que, en aplicación del principio de precaución y de prevención, la protección ambiental siempre debe primar ante los contratos de concesión minera y las licencias ambientales otorgadas a los particulares, bajo el entendido que si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias.

En lo referente al ambiente específicamente, estas limitaciones y obligaciones se esbozan con mayor profundidad en los derechos constitucionales consagrados en los artículos 8, 58, 79 y 80: Art. 8: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Art. 58: La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. Art. 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar

las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Art. 80: El Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Monica María Builes sostiene que

(...)El Estado, en virtud de la calidad de propietario, es quien está llamado a regular la exploración y explotación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Igualmente, a intervenir en la libertad económica cuando ésta afecte el interés social, ambiental o cultural, y es allí, donde la misma Constitución Política en diversos artículos hace énfasis en la protección al medio ambiente, otorgándole esta obligación al Congreso de la República con la emisión de las leyes en la materia; a los entes de control como la Procuraduría y la Contraloría (Builes, 2012 P, 6).

Esta última, está llamada a informar anualmente al gobierno sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente. Así mismo, se le asignan funciones a los entes administrativos como las Asambleas y los Concejos Municipales para que en sus planes y proyectos se vele por la protección al mismo, y por último, a cada una de las personas, quienes tienen el deber de proteger el medio ambiente y a su vez, el derecho de disfrutar de un ambiente sano, ello denota que no sólo el Estado es quien debe velar por su protección sino que también es obligación de cada uno de los miembros de la sociedad.

Al llegar a este punto, los términos de protección al ambiente es el único estándar de regulación para la fase de la Guía Minero Ambiental para la exploración minera, según el

artículo 81 del Código de Minas, el concesionario minero está obligado a adelantar la exploración siguiendo las guías ambientales para la minería, incluyendo la de exploración.

Esta guía fue la respuesta del Gobierno a la eliminación del requisito de solicitar licencia ambiental para la fase de exploración minera, la cual ahora sólo se requiere para la fase de explotación, decisión que fue muy problemática, pues una guía voluntaria y con débiles estándares no compensa la ausencia de una regulación estricta además, no se hicieron estudios técnicos, ambientales y sociales que justificaran la exclusión de la exploración del requisito de licenciamiento ambiental, simplemente fue una decisión de política de inversión para impulsar el entonces recién expedido Código de Minas, de acuerdo con la Resolución 1023 de 2005, las Guías Ambientales son meros documentos técnicos de consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades; es decir, son instrumentos de autorregulación que no son jurídicamente vinculantes. En ese sentido, hay un vacío de regulación que subsiste desde 2002 y que la Ley 1382 de 2010 no subsanó.

Gloria A. Rodríguez sostiene que

(...) Es fundamental volver a considerar la exploración minera como actividad sujeta a licenciamiento. Los argumentos para la exclusión tienen sustento económico como la necesidad promover la inversión extranjera. (Rodríguez 2011, P 6)

Por lo anteriormente mencionado, es de resaltar que la minería informal o ilegal, acarrea con múltiples problemas tanto social, económico, y lo que se trata en este capítulo un fuerte impacto al medio ambiente, ya que al no cumplir con los requisitos exigidos por la ley y hacer de la

minería un uso legal, deteriora los recursos naturales renovables y no renovables, al no realizar los debidos procedimientos y estudios necesarios para este tipo de prácticas a nivel nacional.

## **2.2. Antecedentes De Las Licencias Ambientales**

Colombia es un país con tradición minera, esto ha desempeñado un papel muy importante en diferentes entornos del país, tanto económico como socialmente, sin embargo, las nuevas necesidades de un sector minero cambiante junto con algunos retos en temas de coordinación entre autoridades mineras y ambientales, la disminución en los niveles de inversión extranjera, los altos niveles de informalidad, las múltiples denominaciones para la minería, la extracción ilícita de minerales, las decisiones judiciales que generan inestabilidad jurídica, la conflictividad social en las regiones y la demora en los trámites tanto mineros como ambientales, entre otros, han llevado al Estado a definir una serie de estrategias orientadas a hacer más competitiva y productiva esta industria.

Las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente, esto se fundamenta en la exigencia de la evaluación ambiental, que incluye diferentes estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos de un determinado proyecto, obra o actividad y en ella se proyectan los posibles impactos negativos y positivos, buscando generar un menor efecto sobre el ambiente.

Para la expedición de licencias ambientales, es necesario cumplir con los requisitos exigidos por la ley como, estudio de impacto ambiental, formulario único de licencias ambientales, planos que soporten el modelo de almacenamiento geográfico, para ello las

autoridades encargadas deben hacer ciertos estudios previos para determinar si se acepta o se niega la solicitud para la expedición de las licencias.

### **2.3. Autoridad competente para realizar el seguimiento a las licencias ambientales en materia minera en Colombia**

Las licencias ambientales en cuanto a la minería, son reguladas por unas entidades que están especialmente dedicadas a este tema, según el (Decreto 2041 de 2014 Artículo 2).

Autoridades ambientales competentes. Son autoridades competentes para otorgar o negar licencia ambiental, conforme a la ley y al presente decreto, las siguientes:

1. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

2. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible podrán delegar el ejercicio de esta competencia en las entidades territoriales, para lo cual deberán tener en cuenta especialmente la capacidad técnica, económica, administrativa y operativa de tales entidades para ejercer las funciones delegadas.

3. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes dentro de su perímetro urbano

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País.

Según el (decreto 2041, art 8, 2014) La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: 1. En el sector hidrocarburos, en el sector minero, la construcción de presas,

represas o embalses, cualquiera sea su destinación con capacidad mayor de doscientos millones (200.000.000) de metros cúbicos de agua , en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear, en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país.

Estas autoridades son las encargadas de vigilar lo concerniente a las licencias ambientales, realizando estudios previos y posteriores, y verificando que no se incumpla lo regulado en las licencias, teniendo como primacía la responsabilidad administrativa y régimen sancionatorio ambiental.

Oscar Dario Amaya, sostiene que

(...) Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en las demás disposiciones ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, así como la comisión de un daño al medio ambiente, siempre que exista un daño, un hecho generador con culpa o dolo y un vínculo causal entre los dos.(Amaya, 2014,P,27)

Al respecto, la ley 1333 de 2009 señala, la culpa del presunto infractor se presume y le corresponde a este la carga de probar que no actuó con culpa o dolo. Adicionalmente a la sanción administrativa, el infractor tendrá que responder civilmente ante terceros por los daños que por el acto u omisión se hubiesen ocasionado la autoridad ambiental puede imponer multas diarias de

hasta 5.000 S.M.L.M.V. además, cuando la autoridad competente esté en capacidad de determinar el número de días durante los que se cometió ha cometido la infracción, la multa será la resultante de multiplicar dicho número por el monto de la multa diaria que se determine, en los demás casos, se impondrá una multa única.

Otro tipo de sanciones como la revocatoria o caducidad de la licencia ambiental o permiso, como medida preventiva el cierre temporal o permanente del establecimiento, a revocatoria o caducidad de Licencia ambiental autorización, concesión, permiso o registro se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales cuando la infracción consista en el incumplimiento de las condiciones y exigencias establecidos en dichos instrumentos y la autoridad determine que la revocatoria es necesaria para hacer cesar un daño o un riesgo sobre el medio ambiente o los recursos naturales renovables.

La demolición de obras a costa del infractor, se impondrá como sanción cuando la obra a demoler se haya construido sin los permisos requeridos para el efecto y las autoridades determinen, a través de un concepto técnico, que esta sanción resulta necesaria o conveniente para evitar un daño o riesgo sobre el medio ambiente o los recursos naturales.

Estas y otras medidas preventivas pueden imponerse mediante un acto administrativo no sujeto a recursos, aunque pueden levantarse de oficio o a petición de parte cuando se pruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

Las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de los daños ambientales, puesto que mientras algunas corporaciones imponen más de doscientas sanciones ambientales por año, otras no pasan de diez, siendo las que imponen menor número de sanciones administrativas por daños ambientales aquellas que mayores recursos ambientales estratégicos tienen a su cargo, por esta razón se podría afirmar que



no es efectivo el seguimiento que las autoridades hacen a las licencias ambientales, ya que no realizan estudios posteriores de cómo se está efectuando dicha licencia, al no hacer los mencionados estudios no se obtiene un buen seguimiento para evitar principalmente el daño ambiental que se puede generar por la utilización inadecuada de las licencias.

#### **2.4. Límites ambientales a la minería de acuerdo a la normatividad vigente**

Según el Código de Minas, existen unas zonas reservadas, excluidas y restringidas en donde no se puede ejercer dicho oficio, el Gobierno Nacional por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país, destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológico-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, otorgados o reconocidos.

El Código de Minas también hace referencia a las áreas libres, las áreas objeto de las reservas especiales que no hubieren quedado vinculadas a los programas y proyectos mineros comunitarios, quedarán libres para ser otorgadas a los terceros proponentes, bajo el régimen ordinario de concesión regulado por el Código de Minas.

Además, también crea Zonas de Seguridad Nacional, el Gobierno Nacional podrá establecer sólo por razones de seguridad nacional, zonas dentro de las cuales no podrán

presentarse propuestas ni celebrarse contratos de concesión sobre todos o determinados minerales, esta reserva tendrá vigencia mientras, a juicio del Gobierno, subsistan las circunstancias que hubieren motivado su establecimiento. En caso de ser abolida o modificada dicha reserva, en el mismo acto se determinará la forma como los particulares, en igualdad de condiciones, pueden presentar propuestas para contratar la exploración y explotación de las áreas, bajo el régimen ordinario de concesión.

Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse

actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

Zonas de minería restringida. Según el actual Código de Minas Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas;

b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores;

c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente;

d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos;

e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscrita a un servicio público siempre y cuando:

i. Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio;

ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y

iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.

f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar.

Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinente.

Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción

no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar.

### **3.0. CAPITULO III**

#### **3.1. Procedimiento Para Obtener La Licencia Ambiental**

Para obtener la licencia ambiental, el procedimiento es el siguiente:

El interesado formula una petición por escrito a la autoridad ambiental competente especificando la modalidad que requiere (ordinaria, única o global) en la cual solicitará que se determine si el proyecto a realizar requiere de diagnóstico ambiental.

Deberá enviar igualmente la siguiente información: nombre o razón del solicitante; nombre del representante legal; certificado de existencia y representación legal en caso de persona jurídica; domicilio y nacionalidad; descripción explicativa del proyecto que incluya su localización, dimensión y costo estimado; indicación de las características ambientales generales del área donde se localizará la obra.

Las autoridades ambientales deberán definir en un plazo no mayor de 30 días si se requiere o no presentar el diagnóstico ambiental y para definir los términos de referencia del proyecto.

Cuando se determina la realización del diagnóstico ambiental, las autoridades tienen un plazo de 60 días para establecer la alternativa sobre la cual deberá elaborarse el respectivo estudio de impacto ambiental.

Si no es necesario este diagnóstico, las autoridades en un plazo que no debe ser mayor de 60 días deberán fijar los términos de referencia en que deberá realizarse el proyecto.

Una vez enviada toda la información requerida, las autoridades dispondrán de 15 días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades los conceptos técnicos que deberán ser remitidos en un plazo no mayor de dos meses.

Una vez ha sido analizada toda la información la autoridad ambiental competente decidirá si otorga o niega la respectiva licencia ambiental y para ello tendrá igualmente un plazo de 60 días hábiles. Pero en el caso de las licencias que otorga directamente el Ministerio del Ambiente tendrá hasta 120 días hábiles para su análisis definitivo.

Contra la resolución por la cual se otorga o niega la licencia procede un recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental.

Durante el procedimiento de estudio para autorización de la licencia podrá haber cambio del solicitante cuando exista la razón jurídica para esto. Esto no afecta su trámite.

### **3.2. Seguimiento A Las Licencias Ambientales Otorgadas Para Adelantar Minería**

#### **En Colombia**

En la actualidad las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera

responsable con la protección del ambiente, esto se fundamenta en la exigencia de la evaluación ambiental, que incluye diferentes estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos de un determinado proyecto, obra o actividad y en ella se proyectan los posibles impactos negativos y positivos, buscando generar un menor efecto sobre el ambiente.

Al respecto Juan Carlos Henao (2016) Señala que.

(...) Uno de los aportes de mayor importancia de la Carta Política del 91 fue establecer en su artículo 80 que es deber del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, además de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. De esta forma, el desarrollo sostenible se constituyó en el principio básico de la política ambiental colombiana. (Henao, 2016, P. 45).

Teniendo en cuenta lo anterior la planificación debería constituirse en uno de los principales instrumentos de la gestión ambiental y, en este sentido, la Constitución modificó la función del Estado al otorgarle la facultad de intervenir en los procesos de explotación, producción, distribución y consumo de bienes y servicios, donde juega un papel significativo el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales, la institucionalidad ambiental encargada de la ejecución de los planes de gestión ambiental y las entidades territoriales con los planes de ordenamiento y desarrollo que deben contener el componente ambiental.

Andrés Gómez Rey (2017) señala que

(...) El impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial y establece la obligatoriedad de las licencias ambientales en la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir

deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias. (Rey, 2017, P. 35).

Desde estas perspectivas, las autoridades ambientales están llamadas a jugar un papel fundamental en la identificación y evaluación de estos impactos, además del seguimiento correspondiente que estas deben hacer, con el fin de lograr el desarrollo sostenible, y para controlar o evitar los desequilibrios ecológicos, lo cual resulta indispensable para garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y para cumplir con el deber de protección de nuestro patrimonio natural como lo señala la Constitución Política de 1991.

Las licencias ambientales pueden ser otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población sea superior a un millón de habitantes y las entidades territoriales delegatarias de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Al respecto Amparo Rodríguez, señala que:

(...) Se conceden en tres modalidades diferentes: Ordinaria, Única y Global. Esta última es competencia exclusiva del Ministerio del Ambiente, pues mediante ella se autorizan grandes proyectos de minería, construcción de represas o embalses, puertos, carreteras, aeropuertos, distritos de riego y todas las obras relacionadas con la explotación de campos petroleros y de gas. (Rodríguez, 2012, P, 47).

Las autorizaciones que se otorgan a través de las corporaciones regionales o de los propios municipios, tienen sus limitaciones y condiciones específicas, el Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con la ley, podrá ordenar la suspensión de los trabajos o actividades que



de acuerdo con las denuncias e investigaciones y estudios de impacto ambiental, considere que no están cumpliendo con los requisitos o afectan la ecología o el bienestar humano.

Por lo anterior, las autoridades ambientales además de otorgar licencias, deben hacer un seguimiento y control de aquellas licencias ya otorgadas, para de esta manera disminuir posibles daños ambientales a nivel nacional, para que una vez verificados los incumplimientos con la utilización de las licencias, se proceda a la respectiva sanción o multa si es el caso, por lo tanto, es evidente que hay debilidades en el seguimiento y control de las licencias ambientales otorgadas por las autoridades competentes, lo cual indica un claro riesgo en el deterioro ambiental del país.

Las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de los daños ambientales, por esta razón se podría afirmar que no es efectivo el seguimiento que las autoridades hacen a las licencias ambientales, ya que no realizan estudios posteriores de cómo se está efectuando dicha licencia, al no hacer los mencionados estudios no se obtiene un buen seguimiento para evitar principalmente el daño ambiental que se puede generar por la utilización inadecuada de las licencias.

### **3.3. Cumplimiento Del Ejercicio De Control De La Autoridad Ambiental En Materia Minera Y Ambiental**

Las autoridades competentes en materia ambiental y minera son las encargadas en otorgar o negar licencias o permisos en trámites, para implementar las estrategias dirigidas al cuidado o custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, en donde se apoya

la elaboración de la reglamentación en materia ambiental y así mismo tienen o agotan requisitos para su correspondiente expedición. Por esta razón dichas entidades generan las licencias cumpliendo los parámetros y requisitos establecidos por la ley, pero en el control que estas deben seguir no lo están cumpliendo de manera satisfactoria, ya que se genera un fuerte impacto en el sistema ambiental y llega a una vulneración de derechos.

Gómez, Rey sostiene que:

(...)El hecho de flexibilizar las licencias ambientales implica muchas veces un retroceso injustificado respecto del nivel de protección ambiental alcanzado por vía constitucional, ya que el principio de progresividad obliga al Estado colombiano a no tomar medidas que constituyan una interrupción o devolución injustificada en el cumplimiento gradual y progresivo de la obligación que tiene este de proteger los derechos. (Rey, 2017, P43).

De acuerdo a lo anterior, en aras de lograr el desarrollo sostenible y garantizar la aplicación de los principios de prevención y precaución, deben realizarse ajustes al proceso para el otorgamiento de las licencias ambientales.

El problema a resolver no se encuentra en los tiempos y dedicación utilizados en el proceso de otorgamiento y seguimiento de licencias o el sistema de gestión de calidad, el tema de fondo es la calidad de la evaluación y la protección ambiental. Los derechos no son solo para que se garantice el desarrollo económico, sino que tienen que ver con todos, por eso la evaluación ambiental debe responder al principio de equidad y no se deben autorizar proyectos sin realizar un verdadero estudio de las implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales.

El ambiente es de interés para todos e implica responsabilidades que deben ser asumidas y tenidas en cuenta en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales, así como los

principios ambientales para evitar, disminuir o manejar lo máximo posible, las afectaciones y los impactos que los proyectos, obras o actividades puedan generar.

Además, debemos resaltar la importancia que tiene la licencia ambiental en la planificación, en la protección de los recursos naturales, en los procesos de participación y en la efectiva implementación del derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano.

Vidalosa, sostiene que:

(...) La licencia ambiental debe obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad y en ella se definen los términos y obligaciones a los que debe ajustarse en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de sus efectos ambientales.

(Vidalosa, 2007, p.35).

El objetivo principal de las licencias ambientales debe ser garantizar un manejo ambiental integral y coordinado de los proyectos, obras o actividades sometidos a estas, ya que esta lleva incluidos los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso, aprovechamiento y afectación de los recursos naturales renovables como por ejemplo los permisos de aprovechamiento forestal, concesiones de agua.

Cabe señalar que el régimen de licenciamiento ambiental genera amenazas sobre la diversidad biológica y cultural del país en el mismo sentido, no ha sido posible garantizar los derechos de las futuras generaciones dado que los principios de precaución, prevención, y responsabilidad no se respetan al aplicar las normas.

Yolanda Sampedro (2012) afirma que:

(...)Las licencias ambientales no han sido utilizadas para planificar el uso o conocer el estado de los ecosistemas de hecho, el estado colombiano de manera incipiente considera algunos asuntos ambientales en los planes de desarrollo y es en los últimos

años que se está recopilando información de las actividades de monitoreo respecto al uso de los recursos naturales. (Sampedro, 2012, P.45).

Es por esto que las licencias ambientales no han tenido hasta el momento fines preventivos o precautorios sobre los impactos de los sectores económicos, difícilmente los intereses ambientales se igualan a los económicos y es posible evidenciarlo en el campo normativo en relación a que el impacto de las autoridades ambientales en la construcción y el contenido de las normas.

Es necesario que el estado establezca medidas para que estos se hagan efectivos, por ejemplo el régimen de licenciamiento ambiental requiere que se establezcan límites al uso, la contaminación, y la destrucción de los ecosistemas y sus componentes al igual que voluntad política para que esto sea posible, las normas colombianas que reglamentan el régimen de licenciamiento ambiental difícilmente imponen límites sobre los proyectos a licenciar.

El proceso para el otorgamiento de licencias debe ser así: el usuario hace la solicitud, se hace una evaluación preliminar de lo que presenta, si esta corresponde a los requisitos de ley supera esa etapa, luego se evalúa de la documentación y el contenido inicial, en un escenario óptimo, se supera dicha etapa porque el estudio de impacto ambiental estuvo muy bueno, los funcionarios presentan una visita de campo, regresan, hacen su concepto técnico y se aprueba la licencia ambiental.

Lo anterior en el sentido de que las autoridades encargadas de otorgar dichas licencias realicen estudios previos y posteriores, para la verificación y que se estén cumpliendo dichos parámetros que deben estar contemplados en las respectivas licencias, lo cual resulta un aspecto

negativo a sabiendas que las autoridades no cumplen con el ejercicio de control que les compete después de otorgadas las licencias ambientales.

#### **4.0. CONCLUSIONES**

Es de resaltar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la salvaguarda de las áreas de protección ambiental debe primar sobre los contratos de concesión minera y las licencias ambientales otorgadas a favor de los particulares, pues en protección a la biodiversidad y la aplicación del principio de desarrollo sostenible, las normas de carácter ambiental deben primar sobre los derechos económicos.

Además, para salvaguardar los recursos naturales en Colombia, la corte constitucional prohibió las actividades mineras en zonas de páramo, pues consideró que la protección al ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión cuando se pruebe que la actividad produce un daño, o cuando sea posible aplicar el principio de precaución.

En lo referente al ambiente en la constitución política se encuentran los derechos constitucionales consagrados en los artículos 8, 58, 79 y 80, es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, La propiedad es una función social que implica obligaciones, como tal, le es inherente una función ecológica, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

El Estado, en virtud de la calidad de propietario, es quien está llamado a regular la exploración y explotación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, igualmente, a intervenir en la libertad económica cuando ésta afecte el interés social, ambiental o cultural, y es allí, donde la misma Constitución Política en diversos artículos hace énfasis en la protección al medio ambiente.

Las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de mitigar, y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, mediante el seguimiento de las autoridades encargadas de vigilar que dichas licencias cumplan los parámetros establecidos de acuerdo con la ley, para de esta manera no generar impactos al medio ambiente y a los recursos naturales en Colombia.

Por otra parte, las licencias ambientales en cuanto a la minería, son reguladas por unas entidades que están especialmente dedicadas a este tema, para otorgar o negar licencia ambiental, conforme a la ley, como lo son , La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible y los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes dentro de su perímetro urbano.

Estas autoridades son las encargadas de vigilar las licencias después de haber sido otorgadas, verificando que se esté cumpliendo la ley, que no se esté vulnerando el derecho al medio ambiente, no se estén vulnerando los recursos naturales, este procedimiento lo realizan por medio de responsabilidad administrativa y sanciones ambientales, como lo son multas, demolición, revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, es por esto que las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de

los daños ambientales, puesto que mientras algunas corporaciones imponen más de doscientas sanciones ambientales por año, otras no pasan de diez, siendo las que imponen menor número de sanciones administrativas por daños ambientales aquellas que mayores recursos ambientales estratégicos tienen a su cargo, por esta razón se afirma que no es efectivo y no es suficiente el seguimiento que las autoridades hacen a las licencias ambientales, ya que no realizan estudios posteriores de cómo se está efectuando dicha licencia, al no hacer los mencionados estudios no se obtiene un buen seguimiento para evitar principalmente el daño ambiental que se puede generar por la utilización inadecuada de las licencias, además de que no garantiza los recursos naturales en Colombia.

El problema a resolver no se encuentra en los tiempos y dedicación utilizados en el proceso de otorgamiento y seguimiento de licencias o el sistema de gestión de calidad, el tema de fondo es la calidad de la evaluación en el momento de otorgar la licencia y la protección ambiental. Los derechos no son solo para que se garantice el desarrollo económico, sino que tienen que ver con todos, por eso la evaluación ambiental debe responder al principio de equidad y no se deben autorizar proyectos sin realizar un verdadero estudio de las implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales.

El ambiente es de interés para todos e implica responsabilidades que deben ser asumidas y tenidas en cuenta en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales, así como los principios ambientales para evitar, disminuir o manejar lo máximo posible, las afectaciones y los impactos que los proyectos, obras o actividades puedan generar.

### **Referencias**

1. SANDRA MORELLI RICO, (2004) DAÑOS ECOLOGICOS Y SOCIO ECONOMICOS DE LA MINERIA EN COLOMBIA.

2. ALVARO PONCE MURIEL, (2012) MINERIA MODERNA PARA EL PROGRESO EN COLOMBIA.
3. LEONARDO GONZALEZ, (2008) MINERIA Y COMUNIDADES.
4. YOLANDA SAMPEDRO ORTEGA Y JAVIER GARCÍA, (2012) UN VIAJE POR LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LAS ENTIDADES LOCALES.
5. JULIO VIDOSOLA, (2007) EL DOMINIO MINERO Y EL SISTEMA CONSECIONAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.
6. [HTTP://WWW.CORTECONSTITUCIONAL.GOV.CO/RELATORIA/2016/C-259-16.HTM](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-259-16.htm).
7. LEY 655 DE 2001.
8. DECRETO 1335/1987.
9. LEY 141 DE 1994.
10. LEY 2636/1994.
11. DECRETO 501/1995.
12. DECRETO 1385/1995.
13. DECRETO 1481/1996.
14. DECRETO 2041/2014.
15. REVISTA SEMANA.
16. HENAO, J (2016). MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ACTIVIDAD MINERA. COLOMBIA.
17. GOMEZ REY, ANDRES (2017) MINERIA EN COLOMBIA, COLOMBIA.
18. RODRIGUEZ, AMPARO (2012) LAS LICENCIAS AMBIENTALES.
19. PEDRO LUIS LÓPEZ (2012) DERECHO AMBIENTAL.



20. MARCELO A. LÓPEZ (2012) RESEÑA DEL DERECHO AMBIENTAL.
21. EFRAIN PEREZ (2002) DERECHO AMBIENTAL.
22. JOSE LUIS SERRANO MORENO (2008) PRINCIPIOS DE DERECHO AMBIENTAL  
Y ECOLOGIA JURIDICA.
23. MARIO VALLS (2012) DERECHO AMBIENTAL.
24. PERETTI ENRIQUE (2014) AMBIENTE Y PROPIEDAD.
25. JORGE ATILO FRANZA (2010) MANUAL DE DERECHO DE LOS RECURSOS  
NATURALES Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.