

Bogotá D.C., febrero 26 de 2024

Honorable Representante
LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Doctor
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
Secretario General
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
comision.quinta@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a cuestionario anexo a la Proposición No. 044-2024 – Radicado ANM. 20241002934982.

Cordial saludo,

Revisado el cuestionario allegado a la Agencia Nacional de Minería (ANM) a través de la Proposición No. 44, a continuación, nos permitimos dar respuesta de acuerdo con la competencia de esta Agencia, en los siguientes términos:

1) ¿La ANM fue consultada en el trámite del Decreto 44 de 2024 por parte de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el principio de colaboración y concurrencia? Sírvase adjuntar las evidencias y actas de dicha reunión.

Respuesta:

En atención a su consulta, se informa que la Agencia Nacional de Minería como Entidad de carácter técnico y ejecutora de las políticas públicas relacionadas con el sector, y que tiene como objetivo administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado para promover su óptimo aprovechamiento y sostenibilidad de conformidad con las normas vigentes, en coordinación con las autoridades ambientales de carácter nacional, y en atención a los principios de colaboración y concurrencia, fue consultada dentro del trámite del Decreto, y a través de sus funcionarios y/o colaboradores se asistió a diferentes mesas de trabajo convocadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible entidad que lideró el proceso de la elaboración del Decreto objeto de consulta, junto con el Ministerio de Minas y Energía como entidades rectoras de la política pública de ambos sectores conforme a su competencia, con el con el propósito de alinear los objetivos del Decreto al ordenamiento intersectorial.

Por la anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es quien cuenta con las evidencias y actas de dichas reuniones, a quienes se correrá traslado de su solicitud, para que se alleguen a su Despacho.



Así mismo, se pone de presente que el Decreto obedece a una respuesta intersectorial a las órdenes del fallo proferido por el Consejo de Estado (AP 250002341000-2013-02459-01) del 04 de agosto de 2022, aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre del mismo año, sentencia conocida bajo la denominación de "*ventanilla minera*". Dicho pronunciamiento judicial reconoció la ausencia de articulación histórica entre los sectores minero y ambiental, por lo que emitió una serie de órdenes encaminadas a la planificación y organización del ordenamiento minero-ambiental territorial¹.

Igualmente, el Decreto responde a las políticas, programas y planes fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*" adoptado por el honorable Congreso de la República a través de la Ley 2294 de 2022. El texto atiende a los ejes de transformación concernientes al ordenamiento del territorio alrededor del agua y de transformación productiva, internacionalización y acción climática, pero también a la preservación y uso de los minerales estratégicos para la transición energética justa, de la mano con estrategias de formalización y legalización y creación de áreas de reserva estratégica minera o distritos mineros especiales para la diversificación productiva.

2) ¿Cuáles fueron los análisis de responsabilidad administrativa y fiscal sobre prevención del daño antijurídico de titulares mineros cuyos proyectos serán bloqueados por las áreas de reserva temporal?

Respuesta:

Al respecto, sea lo primero mencionar, que el Decreto objeto de análisis corresponde a una reglamentación de carácter general que establece criterios para que las autoridades ambientales en ejercicio de sus competencias declaren y delimiten reservas de carácter temporal en aplicación del artículo 47 del Código de Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente, con el fin de contribuir en el adecuado ordenamiento territorial y ambiental para lo cual, conforme a lo señalado en la parte considerativa del texto normativo, busca:

- (i) Organizar o facilitar la prestación de un servicio público
- (ii) Adelantar programas de restauración de los recursos o del ambiente y
- (iii) Establecer los eventos en los cuales a partir de la declaratoria de las reservas temporales el Estado resuelva explotar una porción determinada o la totalidad de recursos naturales de una región o zona.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D. C., radicación 25000234100020130245901 del cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022), aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre de 2022: "*En suma, la decisión está encaminada a corregir los problemas de relacionamiento de los sectores minero y ambiental en materia de: (i) desarticulación institucional, (ii) insuficiente ordenamiento territorial minero-ambiental, y (iii) a las debilidades del modelo de control y fiscalización de los títulos*". Para ello el alto tribunal dictó medidas tendientes a: i) la corrección de las omisiones advertidas en materia de ordenamiento minero-ambiental; ii) la creación de nuevos módulos y componentes de fiscalización ambiental; iii) la formulación y ejecución de dos (2) planes de gestión y corrección de los daños y pasivos ambientales; iv) el señalamiento de directrices de revisión normativa; y, v) el establecimiento dos mecanismos de articulación institucional en materia de política pública minero-ambiental. (fundamentos jurídicos 1339 a 1344).



En consecuencia, nos encontramos frente a una norma que establece parámetros generales, que han venido siendo desarrollados legal y jurisprudencialmente y cuya vigencia no supone una restricción o una autorización para que la autoridad ambiental, de forma unilateral o subjetiva, determine el ordenamiento ambiental y minero.

Nótese como el texto del Decreto 044 de 2024, antes bien, fija criterios a que se deben sujetar las autoridades ambientales para la declaración de zonas de reserva temporal de recursos naturales, que ante no existían. Ello contrasta con las resoluciones que históricamente habían expedido las autoridades ambientales, tales como la Resolución MADS 1628 de 2015 prorrogada por la Resolución 630 de 2023 y la Resolución MADS 1814 de 2015 prorrogada por la Resolución 1109 del 20 de octubre de 2023, en donde se reservó con efectos de exclusión para la actividad minera, únicamente con fundamento en la aplicación del principio de precaución.

Ello significa entonces que la responsabilidad administrativa de los funcionarios que declaren las áreas de reserva temporal pasó de un escenario de mayor autonomía en la adopción de las decisiones a uno de discrecionalidad reglada, bajo parámetros que atiendan uno o varios de los criterios señalados en el artículo 2º del Decreto 044 de 2024. Con ello se preserva la protección general de los recursos, pero también las actividades de los particulares.

Por lo anterior, no era necesario realizar análisis de responsabilidad administrativa y fiscal sobre prevención del daño antijurídico, sin embargo, conocimos en las mesas durante el proceso de construcción del Decreto, que se contó con el acompañamiento de la Agencia de Defensa de Jurídica del Estado ANDJE con el fin de preservar la seguridad jurídica del Decreto.

1) ¿Qué pasará en las zonas con títulos y/o contratos vigentes otorgados de manera legítima y que queden bajo la declaratoria de reserva temporal?

Respuesta:

La declaratoria de reserva temporal no tiene como finalidad restringir la actividad minera, sino desarrollar una adecuada planificación del territorio donde se ejecute la minería teniendo en cuenta el medio ambiente. Este fue el mandato del Consejo de Estado a través de la *sentencia de ventanilla* minera que encontró una situación antijurídica generada por la desarticulación entre las actividades minera y ambiental, y que a manera de remedio judicial dispuso una coordinación interinstitucional permanente y fluida para garantizar la adecuada planificación, uso y explotación de recursos en el territorio.

En ese sentido una de las situaciones que están contempladas es el respeto de las situaciones jurídicas consolidadas de aquellos que ejercen la minería bajo al amparo de un título debidamente otorgado, por lo cual no afectaría títulos mineros vigentes.

Se resalta que el Decreto no genera impactos directos sobre la actividad minera, dado que lo serán los actos administrativos particulares que se dicten al amparo de esta norma de criterios y que, en todo caso, deben sujetarse a la coordinación interinstitucional, y previo a su adopción, deberá analizar los posibles impactos de cada declaratoria, con base a sus particularidades sociales y territoriales.



2) ¿La ANM en el marco de Transición Energética Justa tiene estudios y proyecciones de reasentamiento laboral en las zonas donde existan actividades mineras que la declaratoria de reserva temporal impedirá su continuidad?

Respuesta:

Por considerarlo de competencia del Ministerio de Minas y Energía y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, esta inquietud, la remitimos a dicha Cartera, para que sea respondida en el marco de sus funciones y competencias.

3) En el marco de las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Minería ¿Cuál considera usted será el impacto derivado de la declaración de Área de Reserva temporales? Tanto para titulares mineros como para solicitudes mineras en trámite.

Respuesta:

Para esta Administración, el Decreto no afecta los contratos vigentes, no genera impactos directos sobre la actividad minera, por lo que se reitera que serán los actos administrativos de declaratoria de zonas de reserva temporal específicas que se dicten al amparo de esta norma de criterios –con sujeción estricta a los criterios y a la coordinación interinstitucional-, donde se podrán definir las actuaciones a seguir frente a las solicitudes mineras en trámite.

En todo caso en el Decreto se contempla que en los actos administrativos particulares de declaratoria de reserva temporal se deberá contemplar las realidades socioambientales del territorio y velar por el cumplimiento de los objetivos y la ejecución de las políticas ambientales y mineras, en busca del desarrollo sostenible de los recursos naturales.

4) ¿Cuál será el efecto de las Áreas de Reserva Temporal en los procesos de legalización y formalización minera?

Respuesta.

Se reitera que el Decreto no genera impactos directos sobre la actividad minera, dado que lo serán las resoluciones particulares que se dicten al amparo de esta norma de criterios las que establecerán las áreas temporales, que, en todo caso, deben sujetarse a la coordinación interinstitucional, previo a su adopción, donde se podrán definir las actuaciones a seguir de las solicitudes de legalización o formalización que se encuentren en trámite.

En todo caso, de conformidad con lo expuesto la parte considerativa del Decreto las resoluciones particulares de declaratoria de reserva temporal deberán contemplar las realidades socioambientales del territorio y velar por el cumplimiento de los objetivos y la ejecución de las políticas de legalización y formalización minera.

5) ¿Qué estudios soportan el análisis de impacto que llevó a que las autorizaciones temporales queden excluidas en el Decreto 44 de 2024? Sírvase anexar dichos documentos.



Respuesta:

Para este Despacho, conviene precisar que la autorización temporal que otorga la Autoridad Minera a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, tiene como objeto tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse, corresponde a un régimen especial previsto en el Código de Minas, el cual además prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 117. REPARACIONES E INDEMNIZACIONES. Los contratistas de vías públicas que tomen materiales de construcción, están obligados a obtener, de no poseerla, la aprobación de una Licencia Ambiental y a indemnizar todos los daños y perjuicios que causen a terceros por dicha operación

ARTÍCULO 118. REGALÍAS. Los contratistas de vías públicas que exploten materiales de construcción conforme a las disposiciones de este Capítulo, estarán obligados a pagar las regalías establecidas por la ley.

En ese sentido las autorizaciones temporales es un figura de carácter especial que se utiliza para entidades de orden nacional y regional puedan realizar trabajos de mantenimiento y mejoramiento de la red vial secundaria y terciaria, y que está consagrada en uno de los puntos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno², situación que para la Agencia Nacional de Minería justifica la exclusión consignada en el Decreto 044 de 2024.

A pesar de lo anterior, por considerarlo de competencia del Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, remitimos la presente pregunta para que sea respondida en el marco de sus funciones y competencias.

6) ¿Sírvese compartir el análisis del impacto que las reservas temporales tendrán en la cadena de suministro del sector de la construcción e infraestructura?

Respuesta:

Por considerarlo de competencia del Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, remitimos la presente pregunta para que sea respondida en el marco de sus funciones y competencias.

² ARTÍCULO 39°. Con el propósito de fortalecer la capacidad de los entes territoriales para realizar labores de respuesta y recuperación ante emergencias, y de reducción del riesgo de desastres; así como realizar trabajos de mantenimiento y mejoramiento de la red vial secundaria y terciaria, el Gobierno nacional podrá asignar las partidas presupuestales necesarias para que los mismos refuercen sus bancos de maquinaria amarilla, que se requieren para la ejecución de dichas obras.



7) ¿Consideran que con las Autorizaciones temporales se podrá atender la demanda de dichos sectores?

Respuesta:

Me remito a las respuestas 7 y 8, sin embargo, el artículo 116 de la Ley 685 de 2001 dispone que: *“La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución ...”*. Por lo tanto, la única finalidad de la autorización temporal es la de conceder una destinación de uso para el desarrollo de infraestructura pública de vías nacionales o territoriales.

Siendo así, los materiales extraídos a través de la figura de las Autorizaciones Temporales tienen una destinación y finalidad específicas, por lo cual, no pueden ser utilizados de forma independiente en los sectores de construcción e infraestructura -como parece indicarlo la pregunta anterior-, ya que así corresponda la autorización al uso directo por las entidades territoriales o por contratistas, ello no implica la utilización para fines distintos a los allí señalados. En consecuencia, las autorizaciones temporales exentas de las declaratorias temporales de recursos naturales no pueden atender la demanda de otros sectores.

8) ¿Cuál es la situación jurídica en la que quedarán los titulares mineros cuyas áreas se traslapen con Áreas de Reserva Temporal?

Respuesta:

Es de insistir que, para esta Autoridad Minera, una de las situaciones que están contempladas en el Decreto 044 de 2024, es el respeto de las situaciones jurídicas consolidadas de aquellos que ejercen la minería bajo el amparo título debidamente otorgado. Según lo anotado ello no afectará los títulos mineros vigentes.

Con todo, la Agencia Nacional de Minería en ejercicio de sus competencias previstas en la Ley 685 de 2001, el Decreto Ley 4134 de 2011, el Decreto 1073 de 2015, La Ley 2056 de 2022 y las demás normas vigentes y regímenes jurídicos mineros aplicables, respeta el ejercicio de las actividades mineras al tiempo que continuará ejerciendo la fiscalización y seguimiento minero en todo el territorio nacional, acorde con sus atribuciones y responsabilidades.

9) ¿Qué pasará con la liquidación del canon superficiario de los títulos mineros que, en virtud de la declaratoria de Áreas de Reserva Temporal, vean impedido el desarrollo de sus actividades prácticamente de manera indefinida?

Respuesta:

En primer lugar, se debe precisar que el Canon superficiario según lo estipula el artículo 230 del Código de Minas, es una contraprestación económica que se cobra a los titulares de derechos mineros en función de las hectáreas otorgadas para las etapas de exploración y de construcción y



montaje o sus prórrogas, sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato, así pues, la liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficarios le corresponde efectuarlos a la Autoridad Minera.

Así pues, una vez el contrato de concesión haya sido suscrito e inscrito en el Registro Minero Nacional, surge la obligación del pago del respectivo canon, independientemente de si el titular minero realiza o no labores de exploración o de construcción y montaje correspondiente, pues la contraprestación está asociada a la tenencia del área dada en concesión.

Nuevamente se reitera las respuestas anteriores en donde se precisa que el Decreto 044 de 2024 no establece ninguna restricción a la actividad minera, respeta situaciones jurídicas consolidadas de aquellos que ejercen la actividad amparada en un título minero vigente, sin embargo para el caso hipotético que se plantea en la comunicación, en caso de presentarse dicha situación, le corresponderá al titular minero al amparo de lo establecido en art 60 de la Ley 685 de 2001³ referente a la Autonomía empresarial, tomar las decisiones que considere pertinentes.

10) ¿Quedarán estos títulos inmersos en condición de fuerza mayor, mientras las áreas de reserva temporal estén vigentes?

Respuesta:

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

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

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

Se reitera las respuestas anteriores en donde se precisa que el Decreto 044 de 2024 no establecer ninguna restricción a la actividad minera, respeta situaciones jurídicas consolidadas de aquellos que

³ ARTÍCULO 60. AUTONOMÍA EMPRESARIAL. En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto, podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras. Los funcionarios de la entidad concedente o de la autoridad ambiental, adelantarán sus actividades de fiscalización orientadas a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario, y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales.



ejercen la actividad amparada en un título minero vigente, sin embargo, para el caso hipotético que se plantea en la comunicación, en caso de presentarse dicha situación, le corresponderá al titular minero al amparo de lo establecido en art 60 de la Ley 685 de 2001 referente a la Autonomía empresarial, tomar las decisiones que considere pertinentes.

Esperamos que la información suministrada sea de utilidad y quedamos atentos a cualquier información adicional que se requiera, la cual podrá ser remitida a través del canal oficial contacto@anm.gov.co

Cordialmente,



LUIS ÁLVARO PARDO BECERRA
Presidente

Anexos: Oficios de traslado a MADS y MME (Preguntas 4,7 y 8).

Copia: No aplica.

Proyectó: Rafael Ríos – Claudia Lorena López

Revisó: Iván Darío Guauque – Jefe Oficina Asesora Jurídica (OAJ)

Fecha de elaboración: 23/02/2024

Número de radicado que responde: 20241002934982

Tipo de respuesta: Informativa.

Archivado en: Comunicaciones Oficiales Congreso 2024.