



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación: 25000234100020130245901
Demandantes: Iván Cepeda Castro, Johana Rocha Gómez, Lila Tatiana Roa Avendaño, Diego Pérez Guzmán, Jhon Jairo Enríquez Clavijo, Teófilo Manuel Acuña Ribón, Aida Julieta Quiñones Torres, Isabel Giselle Clavijo Flórez, Sergio Alejandro Usuga Sánchez, Elson Leonardo Rodríguez, Hernando Alarcón Carbonell, Adelmo Mendoza, Fredy Fernando Romero, Rigoberto Loaiza, Absalón de Jesús Arias Arias, Yimi Fernando Torres Fajardo, y las organizaciones Centro de Estudios para la Justicia Social - Tierra Digna, Asociación Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo - CENSAT Agua Viva, Pensamiento y Acción Social - PAS, Corporación Servicios Profesionales Comunitarios – SEMBRAR y Federación Agrominera del Sur de Bolívar - Fedeagromisbol
Demandados: Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería
Coadyuvantes: Parte actora: Alirio Uribe Muñoz y otros
Parte demandada: María Liliana Hernández Martínez
Vinculados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior y Agencia Nacional de Licencias Ambientales
Tema: SOLICITUD DE ACLARACIÓN Y ADICIÓN DE SENTENCIA PROFERIDA EN SEGUNDA INSTANCIA. La aclaración no permite un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido. Participación del Ministerio Público en el comité de verificación de la sentencia. Participación de las entidades de los sectores minero y ambiental en el cumplimiento de la sentencia. Responsabilidades del Ministerio de Minas y Energía en el fortalecimiento de Anna Minería y en la actualización de la política minera. Participación de la Agencia Nacional de Minería durante la preparación, revisión y formulación de los proyectos de ley y de reglamento relacionados con el procedimiento de evaluación de propuestas de títulos mineros. Reglamento interno de la mesa de trabajo interinstitucional. CORRECCIÓN DE OFICIO del literal (viii) del numeral 1.1.2. del ordinal tercero de sentencia de 4 de agosto de 2022
ADICIÓN DE LA SENTENCIA DE OFICIO. Complemento de oficio de las órdenes de amparo previstas en el numeral 1° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022.

ACLARACIÓN Y ADICIÓN DE SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir las solicitudes de aclaración y de adición presentadas por la Procuraduría General de la Nación y por el Ministerio de Minas y Energía, respecto de la sentencia de 4 de agosto de 2022, mediante la cual la Sección Primera del Consejo de Estado modificó parcialmente la sentencia de 6 de diciembre de 2018, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. LAS SOLICITUDES DE ACLARACIÓN Y DE ADICIÓN

1. La **Procuraduría General de la Nación**, a través del Procurador Delegado con funciones mixtas 3° para asuntos Ambientales y Agrarios, mediante escrito de 6 de



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

septiembre de 2022, solicitó a la Sala *«adicionar el artículo cuarto (de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto) para incluir dentro del comité de verificación del cumplimiento de la sentencia a este organismo de control»*, en atención a que *«el ordinal tercero de la sentencia del 4 de agosto de 2022 (...) exhorta a la Procuraduría General de la Nación a velar por el cumplimiento de la sentencia, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en los términos previstos en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, por lo que la participación de este ente de control en el comité de verificación del cumplimiento de la sentencia resulta fundamental a efectos de garantizar lo ordenado en el exhorto referido»*.

2. El **Ministerio de Minas y Energía**, por conducto de su apoderada judicial, mediante escrito de 7 de septiembre de 2022, solicitó aclarar y/o adicionar diez aspectos de la sentencia de 4 de agosto del mismo año.

2.1. En primer lugar, pidió aclarar cuál es el alcance del término «autoridades mineras» previsto en los numerales 1.1.1, 1.1.2 y 1.2.3 del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, para que este concepto incluya a todas las entidades del sector minero (el Ministerio de Minas y Energía, el Servicio Geológico Colombiano y la UPME) *«teniendo en cuenta que las autoridades mineras son solo la ANM y la Gobernación de Antioquia cuando actúa como delegada»*.

2.2. En segundo lugar, solicitó a la Sala aclarar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible requiere de *«la articulación con el Servicio Geológico Colombiano (SGC) (...) y con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi»*, para cumplir con la instrucción prevista en el numeral 1.1.3. del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia, consistente en adoptar *«mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013»*, teniendo en cuenta que esas entidades conocen la cartografía y la geología del subsuelo y del suelo colombiano.

2.3. En tercer lugar, pidió aclarar y/o adicionar que el Ministerio de Minas y Energía (MME) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) participarán en el cumplimiento de los numerales 1.1.4. y 2° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en ejercicio de sus funciones *«de apoyo y articulación, en tanto la competencia y administración de Anna Minería recae exclusivamente sobre la ANM como autoridad minera nacional según el Decreto 4134 de 2011, artículo 4, numerales 6 y 7»*.

2.4. En cuarto lugar, solicitó aclarar el alcance del numeral 2° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia cuestionada, relacionado con la revisión y ajuste de la plataforma Anna Minería, por cuanto *«la competencia de la autoridad minera es para fiscalizar el título minero, pero no el componente ambiental, el cual está*



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

sujeto a seguimiento por parte de la autoridad ambiental, esto es, la ANLA o las Corporaciones Autónomas Regionales, según corresponda, de acuerdo con lo señalado en el artículo 31, numerales 9 y 11 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 2.2.2.3.2.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015».

2.5. En quinto lugar, pidió aclarar el literal (ii) del numeral 3° del ordinal tercero de la sentencia, en el sentido de precisar que la palabra «*licenciamiento ambiental (...) se refiere (a) los permisos ambientales que aplican en la fase de exploración, teniendo en cuenta que en dicha etapa no es exigible la licencia ambiental, y así es reconocido por el despacho en el numeral (v) de la orden cuarta de esta sentencia, cuando exhorta a los ministerios a preparar, revisar y formular proyectos de ley y reglamento, entre otras, para “(v) la exigibilidad del licenciamiento ambiental desde la fase de exploración”*».

2.6. En sexto lugar, solicitó aclarar el exhorto previsto en el numeral 4° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia, dirigido a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y orientado a que preparen, revisen y formulen los proyectos de ley y los proyectos de reglamento relacionados con el procedimiento de evaluación de los títulos mineros, con miras a determinar lo siguiente:

«[...] si [la orden] se refiere a la fiscalización de títulos otorgados o al procedimiento de concesión minera. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si se refiere a la fiscalización, ya existe un proceso de fiscalización minera establecido: Resolución 40182 del 25/05/2022 expedida por el MME, que modifica la Resolución No. 40008 del 14/01/2021. Y si se trata del proceso de evaluación de propuestas mineras para el otorgamiento de un título, esto es competencia de la Agencia Nacional de Minería (ANM), por ser la autoridad minera según el Decreto 4134 de 2011 y, por lo tanto, dicha entidad debería estar involucrada [...]»

2.7. En séptimo lugar, pidió aclarar y/o adicionar la orden dispuesta en el numeral 5° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia, impartida al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionada con la actualización de las guías minero-ambientales y los términos de referencia, para que la decisión judicial «*involucre a las autoridades mineras y ambientales, en tanto el artículo 199 de la Ley 685 de 2001 señala que ellas serán las competentes para la adopción de las guías minero ambientales*».

2.8. En octavo lugar, solicitó aclarar y/o adicionar qué entidad presidirá la mesa de trabajo interinstitucional a que alude el numeral 6° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia, «*con el objetivo de tener un responsable claro de la coordinación de las diferentes instituciones competentes en el cumplimiento del fallo*».

2.9. En noveno lugar, pidió adicionar el plazo otorgado para actualizar la Política Minera Nacional, con miras a que el término de seis (6) meses pueda «*ser*



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

prorrogado, teniendo en cuenta que (...) se requiere de la coordinación interinstitucional de varias entidades».

2.10. Finalmente, en décimo lugar, solicitó aclarar que el Ministerio de Minas y Energía (MME), como entidad encargada de formular la política pública del sector minero energético, le corresponde cumplir la orden dispuesta en el numeral 7° del ordinal tercero de la parte resolutive de la providencia cuestionada, «*con el apoyo de las entidades con competencias ambientales y mineras que considere pertinentes, y con el apoyo y articulación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)*».

II. LA ACLARACIÓN Y ADICIÓN DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

3. Para conservar la seguridad de las decisiones judiciales, el legislador ha establecido que las providencias judiciales son intangibles o inmutables por el mismo juez que las dictó. Por ende, aquellas decisiones no se pueden reformar y mucho menos revocar, y solamente, en circunstancias determinadas en el ordenamiento jurídico, pueden aclararse, corregirse o adicionarse con el fin de superar defectos meramente formales.

4. El artículo 285 del CGP, aplicable por remisión expresa de los artículos 44 de la Ley 472 y 306 del CPACA¹, regula la posibilidad de aclarar las providencias judiciales en los siguientes términos:

«[...] ARTÍCULO 285. ACLARACIÓN. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, **podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.**

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. **La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.**

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración [...]» (negrillas de la Sala)

5. Por su parte, el artículo 287 del Código General del Proceso regula la hipótesis asociada a la adición de las providencias judiciales, así:

«[...] ARTÍCULO 287. ADICIÓN. Cuando la sentencia **omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.**

¹ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal [...]» (negrillas de la Sala)

6. De acuerdo con lo anterior, la figura de la aclaración tiene como fin remediar posibles inconsistencias derivadas de expresiones o frases que generen duda, que se presten para equívocos o se muestren ambiguas, siempre que se encuentren en su parte resolutive o cuando aun estando en la considerativa, tengan influencia en aquella.

7. Los conceptos o frases que permiten la procedencia de este remedio procesal, no son las que surgen de las dudas o cuestionamientos que las partes aleguen sobre la oportunidad, veracidad o legalidad de las afirmaciones del juez, sino aquellas provenientes de una redacción ininteligible, o del alcance de un concepto o de una frase, en concordancia con la parte resolutive del fallo.

8. En tal sentido, esta Sección, mediante providencia de 6 de julio de 2018², precisó lo siguiente:

«[...] Requisitos para la procedencia de la aclaración y adición de la sentencia

22. De lo anterior se desprende que, tanto la solicitud de aclaración como de adición de las providencias tienen una finalidad propia [...]»³.

23. Así las cosas, quien haga uso de estas figuras jurídicas no debe perder de vista que estos no dan cabida a un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido, sino, como se dijo, la aclaración persigue precisar conceptos o frases equívocas que estén contenidas en la parte resolutive o la afecten [...]». (negrillas de la Sala)

9. Por su parte, el objetivo de la adición de las providencias judiciales no es otro que remediar eventuales omisiones en el pronunciamiento respecto de cuestiones oportunamente alegadas en las instancias o de aquellas que por mandato legal se deben desatar y que son materia del debate.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 6 de julio de 2018. C. P: Hernando Sánchez Sánchez. Rad. Núm. 76001-23-33-000-2017-01223-01(AP)A.

³ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 26 de abril de 2018. C. P: María Elizabeth García González. Rad. N.º 25000-23-27-000-2001-90479-04A (AP).



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

III. EL CASO CONCRETO

III.1. Oportunidad de las solicitudes

10. En el asunto *sub examine*, la Sala advierte que las solicitudes de aclaración y de adición interpuestas los días 5 y 7 de septiembre de 2022 por el Procurador Delegado con funciones mixtas 3º para asuntos Ambientales y Agrarios y por la apoderada judicial del Ministerio de Minas y Energía, fueron presentadas oportunamente, en la medida en que la Secretaría de la Sección Primera notificó el 31 de agosto de 2022 la sentencia de segunda instancia al buzón electrónico para notificaciones judiciales de los sujetos procesales y dejó ese día la constancia de recibo generada por el sistema de información⁴.

11. En consecuencia, la notificación de la providencia se entiende realizada una vez transcurrieron los días 1 y 2 de septiembre de 2022, motivo por el cual los términos empezaron a correr a partir del día 5 de septiembre y vencieron el día 7 de septiembre de 2022.

III.2. La solicitud de adición de la Procuraduría General de la Nación

12. El Procurador Delegado con funciones mixtas 3º para asuntos Ambientales y Agrarios solicitó a la Sala que adicione el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, con el propósito de incorporar a un delegado de esa entidad como miembro del comité de verificación del cumplimiento de la providencia en comento.

13. Como fundamento de la petición, el solicitante argumentó que la Procuraduría General de la Nación ejerce su función misional «*en defensa de los derechos e intereses colectivos protegidos en este medio de control, al igual que en la garantía del ordenamiento jurídico y la legalidad*», desde la esfera preventiva y de intervención. Además, señaló que esa institución debe participar en esta instancia porque la Sala, en el numeral 10 del ordinal 3º de la sentencia de 4 de agosto de 2022, exhortó a la Procuraduría a velar por el cumplimiento de las órdenes judiciales.

14. Para resolver el anterior planteamiento, la Sala pone de presente que la citada sentencia resolvió sobre el particular, lo siguiente:

«[...] **TERCERO:** Para el restablecimiento de los mencionados derechos colectivos, se impartirán las siguientes directrices: (...)

10. EXHORTAR a la **Procuraduría General de la Nación** y a la Contraloría General de la República para que, velen por el cumplimiento de la sentencia, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en los términos dispuestos en el último inciso del artículo 34 de la ley 472.

⁴ Índices 114 y 115 de Samai



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

CUARTO: MODIFICAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el ordinal quinto de la sentencia de 6 de diciembre de 2018, el cual quedará así:

[...] CONFORMAR un Comité para la Verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado por el magistrado sustanciador de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -quien lo presidirá-, por los accionantes, por los coadyuvantes de la parte actora, por un delegado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por un delegado de la Agencia Nacional de Minería, por un delegado del Ministerio de Minas y Energía, por un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y por un delegado de la Defensoría Regional del Pueblo, **de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998**, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes anuales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia. [...]» (negritas de la Sala)

15. En el mismo sentido, la parte motiva de la providencia cuestionada señaló que la Sección Primera del Consejo de Estado ordenaría la integración del comité de verificación del cumplimiento de la providencia «*de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998*».

16. Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 472 prevé lo siguiente:

«[...] **Artículo 34º.**- Sentencia.

(...) En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminará su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y **podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán** además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, **el Ministerio Público** y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. [...]» (negritas de la Sala)

17. En este contexto, cabe agregar que el Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política, es ejercido por la Procuraduría General de la Nación, por la Defensoría del Pueblo, por las Personerías municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

18. Respecto de la participación del Ministerio Público como garante de los derechos colectivos en el marco de las acciones populares, el artículo 82 de la Ley 472 determinó lo siguiente:

«[...] **ARTÍCULO 82. MINISTERIO PÚBLICO.** De acuerdo con la presente ley, las actuaciones que correspondan al **Procurador General de la Nación** o el Defensor del Pueblo, podrán ser delegadas en sus representantes. [...]» (negritas de la Sala)



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

19. En armonía con lo anterior, el Decreto Ley 262 de 2000 reguló lo siguiente:

«[...] ARTÍCULO 27. Funciones de intervención ante las autoridades administrativas. **Los procuradores delegados intervendrán, como Ministerio Público, en las actuaciones y ante las autoridades administrativas** y de policía, cuando sea necesario **para defender** el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y **los derechos** fundamentales, sociales, económicos, culturales, **colectivos o del ambiente**, así como los derechos de las minorías étnicas, de los trabajadores o de los pensionados. [...]» (negritas de la Sala)

20. Las citadas normas encomendaron a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios la tarea de proteger y preservar el medio ambiente, los recursos naturales y los derechos colectivos, en el ejercicio de sus funciones de carácter preventivo, de control de gestión en el área ambiental, y de intervención ante autoridades administrativas.

21. Lo anterior significa que dicho órgano de control es el llamado a velar por el acatamiento del fallo y, además, le corresponde vigilar las gestiones adelantadas por los respectivos responsables de las órdenes impartidas.

22. Siendo ello así, es claro que al solicitante le asiste la razón cuando requiere la adición del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en tanto la instrucción judicial no incluyó a un delegado de esa institución como participe del comité de verificación del cumplimiento de la sentencia.

23. En consecuencia, la Sala adicionará la sentencia de segunda instancia en ese sentido, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

III.3. La solicitud de adición y aclaración del Ministerio de Minas y Energía

24. De la lectura del memorial presentado por la apoderada judicial del Ministerio de Minas y Energía se desprenden las siguientes solicitudes:

III.3.1. Aclarar el alcance del término “autoridades mineras” previsto en los numerales 1.1.1, 1.1.2 y 1.2.3 del ordinal tercero de la sentencia, para que este concepto incluya a todas las entidades del sector minero (el Ministerio de Minas y Energía, el Servicio Geológico Colombiano y la UPME) «*teniendo en cuenta que las autoridades mineras son solo la ANM y la Gobernación de Antioquia cuando actúa como delegada*».

25. Para resolver el anterior planteamiento, es necesario traer a colación el contenido de las órdenes judiciales objeto de cuestionamiento, a saber:

«[...] **TERCERO: MODIFICAR** el ordinal tercero de la sentencia de 6 de diciembre de 2018, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

TERCERO: Para el restablecimiento de los mencionados derechos colectivos, se impartirán las siguientes directrices:

1. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería, que apliquen los artículos 16, 34, 36, 53, 270, 201, 271, 273 y 274 del Código de Minas, respetando lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias C-339 de 2002, C-443 de 2009 y C-389 de 2016, para lo cual adoptarán las siguientes acciones:

1.1. En lo atinente a la preservación de las áreas pertenecientes al SINAP y a las zonas de conservación *in situ* de origen legal que actualmente no están catalogadas como zonas de exclusión o restricción, y que deberían estarlo de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído:

1.1.1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de organismo rector del SINA, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, **junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes**, deberá elaborar un documento que relacione e identifique: (...)

1.1.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de organismo rector del SINA, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, **junto con las autoridades mineras y ambientales competentes**, deberán elaborar un documento que relacione e identifique las áreas de conservación *in situ* de origen legal que no pertenecen al SINAP (...)

1.2. En lo atinente al cumplimiento de los compromisos adoptados en la política pública para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con una visión 2021 – 2030 (CONPES 4050 de 2021): (...)

1.2.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes**, hasta tanto culmine las labores de declaratoria, delimitación y zonificación definitiva de los territorios que podrían pertenecer al SINAP, ejecutará las acciones necesarias y pertinentes de conservación de estos ecosistemas a través de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013. [...]» (negritas de la Sala)

26. Es importante destacar que la Sección Primera del Consejo explicó en la parte motiva de la sentencia cuál era el objetivo de esas órdenes⁵, en los siguientes términos:

«[...] proteger los ecosistemas del SINAP que no cuentan con un Plan de Manejo y aquellos en los que la zonificación no permite o condicionó el desarrollo de las actividades mineras, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad entre los usos autorizados en esos territorios y la minería.

1346. Del mismo modo se tendrán que salvaguardar las áreas de conservación *in situ* de origen legal a que alude el subtítulo c) del capítulo II.3.3. de este

⁵ Ver el acápite II.5.5.1. de la parte motiva de la sentencia de 4 de agosto, titulado “acciones de ordenamiento minero-ambiental para las nuevas solicitudes de titulación”.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

proveído, y los ecosistemas a que se refiere la ruta de acción para el cumplimiento del CONPES 4050, según lo señalado en el subtítulo e) del capítulo II.5.1 de esta providencia. (...)

1348. En primer lugar, como es necesario preservar a través del mecanismo de protección previsto en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013 los territorios del SINAP y las zonas de conservación *in situ* de origen legal que actualmente no están catalogadas como zonas de exclusión o restricción, y que deberían estarlo de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído, se ordenará que:

- i) En el término de dos (2) años, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su **calidad de rector del SINA, junto con las autoridades mineras y ambientales competentes**, deberá elaborar un documento que relacione e identifique: i) los ecosistemas del SINAP zonificados en los que esté prohibida o restringida la minería; ii) los ecosistemas del SINAP en los que esté permitida la minería, y iii) los ecosistemas del SINAP que no cuenten con zonificación y, por ende, con Plan de Manejo que defina los sectores en donde se autoriza este tipo de actividades.
- ii) En el término de dos (2) años, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, el ente ministerial antes mencionado, **junto con las autoridades mineras y ambientales competentes**, deberá elaborar un documento que relacione e identifique las áreas de conservación *in situ* de origen legal que no pertenecen al SINAP [...]» (negritas de la Sala)

27. Como puede apreciarse, la Sala adoptó esas determinaciones bajo el supuesto consistente en que la corrección de las fragilidades del procedimiento de evaluación de propuestas de títulos mineros reglado por el actual Código de Minas requería de la concurrencia de múltiples autoridades de los sectores minero y ambiental.

28. A lo largo de la providencia, se explicó que la Corte Constitucional, en la sentencia C-389 de 2016, encomendó a la autoridad minera la competencia para establecer mecanismos dirigidos a materializar el principio de desarrollo sostenible en el interior del procedimiento de evaluación de títulos mineros, porque la evaluación de ese negocio jurídico no utilizaba parámetros de racionalidad ambiental que, en términos técnico científicos, «*expliquen o estructuren un método de entrega de títulos destinado a concretar un concepto de país, rico en minerales, pero biodiverso, pluralista y multicultural*», en palabras del máximo Tribunal Constitucional⁶.

29. También la Sala puso de presente que la Corte Constitucional, en las sentencias C-339 de 2002 y C-433 de 2009, indicó que la lista de zonas de exclusión adoptada por el segundo inciso del artículo 34, era enunciativa y no taxativa. Y agregó que las «autoridades mineras» tienen el deber de colaborar con las «autoridades ambientales» en la etapa de elaboración de los estudios técnicos, sociales y ambientales de delimitación y zonificación, aun cuando «*este deber de*

⁶ Título B del acápite II.3.2.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión».

30. Por todo ello, la Sala en el apartado II.3.3. de la sentencia de 4 de agosto de 2022, precisó cuáles eran las figuras protegidas a que aluden los artículos 34 y 36 del Código de Minas, y cuáles autoridades ambientales eran las encargadas de declarar, zonificar, sustraer y/o conservar estos territorios.

31. En ese contexto, la Sala encontró que el Código de Minas, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exigía del desarrollo de un proceso interinstitucional e intersectorial de planeación y ordenación minero ambiental de las zonas de importancia ambiental del territorio colombiano.

32. Desde esta comprensión dinámica del Estado resultó claro que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su función de director y coordinador del SINA, sería la autoridad administrativa llamada a liderar aquel proceso de ordenamiento minero ambiental; proceso en el que deben participar las entidades relacionadas o vinculadas con ambos sectores -minero y ambiental-, siempre y cuando las autoridades involucradas cuenten con competencias constitucionales, legales o reglamentarias en el asunto.

33. Sumado a ello, es preciso resaltar que la Sala estudió e identificó, en los acápites B y C del apartado II.3.3. de la providencia de 4 de agosto de 2022, cuáles son las principales entidades del Estado que participan e intervienen en la relación minería y medio ambiente, en el evento en que el proyecto minero traspase las áreas protegidas del SINAP (Sistema de Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Regionales, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelo, Áreas de Recreación y Reservas Naturales de la Sociedad Civil), o cuando se desarrolla en las zonas de conservación *in situ* de origen legal, tales como las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, los humedales, los páramos, los arrecifes de coral, los pastos marinos, los manglares, las reservas temporales excluibles de la minería y las zonas no compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá.

34. Con fundamento en lo anterior, la sentencia de 4 de agosto de 2022 expresamente enunció que: *«debería existir una fuerte articulación entre las autoridades mineras y ambientales de nuestro país pues solo así sería posible que la industria extractiva cumpla con el principio de desarrollo sostenible, sin afectar los derechos colectivos en litigio»*, a lo que agregó que:

«[...] 1122. En los términos de la Ley 489, la función administrativa de ambos sectores debería desarrollarse conforme a los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad, transparencia, coordinación, concurrencia y subsidiaridad.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

1123. Sobre el particular, los artículos 5 y 6 de la Ley 489 precisan lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 5.- Competencia Administrativa. **Los organismos y entidades administrativos** deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.(...)

ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, **las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.**

En consecuencia, **prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar** su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. [...]» (negrillas de la Sala)

35. En este contexto, la Sala de Decisión destacó que, si bien es cierto que los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía eran las carteras ministeriales responsables de la afectación a los derechos colectivos amparados, también lo es que no eran las únicas entidades públicas que dieron lugar, con sus actuaciones y omisiones, a esa vulneración y amenaza, teniendo en cuenta que sus lineamientos impactaron *«el actuar de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, de los Grandes Centros Urbanos, de la Gobernación de Antioquia (en su función fiscalizadora), de la Agencia Nacional de Tierras, de la Unidad de Planeación Minero Energética y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, **entre otras instituciones con competencias en la materia**»*.

36. Todo esto dejaba ver que la Sala utilizó el concepto de «autoridad» como equivalentes a «entidad» u «organismo» del Estado. Por ende, el término «autoridad minera» no hacía referencia exclusivamente a la Agencia Nacional de Minería y a la Gobernación de Antioquia, sino que buscó cobijar a todas las autoridades administrativas del Estado -entidades y organismos- que, de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tienen a su cargo la planeación, la administración, la promoción, así como el control de los recursos mineros, de la industria minera y de los títulos mineros.

37. En este orden de ideas, y solo con miras a evitar posibles confusiones por lo dispuesto en el artículo 317 del Código de Minas, conforme con el cual la «autoridad minera» es la que ejerce *«las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras»*, la Sala aclarará la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en el sentido de precisar que el concepto de «autoridades mineras» previsto en los numerales 1.1.1, 1.1.2 y 1.2.3 del ordinal tercero, alude a las «entidades del sector minero», esto es, al Ministerio



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

de Minas y Energía, al Servicio Geológico Colombiano, a la Unidad de Planeación Minero Energética, a la Agencia Nacional de Minería y a la Gobernación de Antioquia cuando actúa como delegada.

III.3.2. Aclarar y/o adicionar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe articularse con «el Servicio Geológico Colombiano (SGC) (...) y con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi», para cumplir con la instrucción prevista en el numeral 1.1.3. del ordinal tercero, teniendo en cuenta que esas entidades conocen la cartografía geológica del subsuelo y del suelo colombiano.

38. Respecto del anterior planteamiento, es necesario traer a colación el contenido del numeral 1.1.3. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, que textualmente señala:

«[...] **1.1.3.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores**, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la presentación de estos documentos, elaborará y adoptará, mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir en tales áreas el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido. [...]»
(negrillas de la Sala)

39. Sobre el particular, la parte considerativa de la sentencia cuestionada explicó lo siguiente:

«[...] como es necesario preservar a través del mecanismo de protección previsto en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013 los territorios del SINAP y las zonas de conservación *in situ* de origen legal que actualmente no están catalogadas como zonas de exclusión o restricción, y que deberían estarlo de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído, se ordenará que:

- i) En el término de dos (2) años, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de rector del SINA, **junto con las autoridades mineras y ambientales competentes**, deberá elaborar un documento que relacione e identifique: i) los ecosistemas del SINAP zonificados en los que esté prohibida o restringida la minería; ii) los ecosistemas del SINAP en los que esté permitida la minería, y iii) los ecosistemas del SINAP que no cuenten con zonificación y, por ende, con Plan de Manejo que defina los sectores en donde se autoriza este tipo de actividades.
- ii) En el término de dos (2) años, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, el ente ministerial antes mencionado, **junto con las autoridades mineras y ambientales competentes, deberá elaborar un documento que relacione e identifique** las áreas de conservación *in situ* de origen legal (...)
- iii) **Con fundamento en cada uno de esos documentos**, en el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de los mismos, el



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **junto con las autoridades que estime competentes**, elaborará y adoptará mediante acto administrativo las cartografías de las áreas de protección identificadas en los estudios señalados en los dos numerales anteriores, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir allí el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido. [...]» (Negrillas de la Sala)

40. De la lectura de los citados apartados de la sentencia, se puede observar que la articulación interinstitucional e intersectorial, es uno de los componentes que consideró la Sala de Decisión al momento de impartir las instrucciones de amparo, como se indicó en el acápite II.3.1. de este proveído.

41. Cabe anotar, sin embargo, que la participación activa de las entidades públicas que comparten responsabilidades en la materia, tal y como es el caso del Servicio Geológico Colombiano (SGC) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, debe ejecutarse en la fase de diagnóstico, caracterización y mapeo cartográfico (numerales 1.1.1. y 1.1.2), en la medida en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la única autoridad competente para declarar, mediante acto administrativo, las áreas regladas por el artículo 47 del CNRNR y por el Decreto 1374 de 2013. Función que ejercerá a partir de los insumos que se construirán, previamente, con la participación de otras autoridades, entre ellas, el Servicio Geológico Colombiano y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

42. Es preciso poner de relieve que el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente contempla una estrategia de protección de los ecosistemas naturales estratégicos en la que todavía no han finalizado los procedimientos de declaratoria y zonificación. La norma en comento es del siguiente tenor:

«[...] ARTÍCULO 47. Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, **podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para** organizar o facilitar la prestación de un servicio público, **adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente**, o cuando el Estado resuelva explotarlos.

Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.[...]»
(negrillas de la Sala)

43. El Decreto 1374 de 2013 reglamentó el uso de esa figura para el sector minero, en el sentido de encomendar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la definición cartográfica de aquellos sectores, en los siguientes términos:

«[...] **Artículo 1º.** Identificación de reservas de recursos naturales de manera temporal. **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente; las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011.

La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales.

Parágrafo. El acto administrativo correspondiente donde consten las áreas de que trata el presente artículo, se remitirá a la autoridad minera junto con la cartografía correspondiente para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recibo, se incorporen en el Catastro Minero Colombiano. [...]» (negrillas de la Sala)

44. En atención al anterior contexto, la petición del solicitante resulta ser contraria a la finalidad de la aclaración, pues lo cierto es que la directriz judicial aquí cuestionada no ofrece ninguna duda sobre el rol que desempeñara cada entidad en la materialización de la orden, teniendo en cuenta las competencias exclusivas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las competencias complementarias de las entidades del Estado encargadas de profundizar en la cartografía del territorio nacional y en el conocimiento geológico de los suelos y subsuelos.

45. Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente adicionar el exhorto impartido en el numeral 9° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, teniendo en cuenta que dicha instrucción hizo un llamado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre otras autoridades, para que coadyuvaran en el cumplimiento de las órdenes relacionadas con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en los términos dispuestos en el último inciso del artículo 34 de la ley 472; sin embargo, no extendió tal instrucción al Servicio Geológico Colombiano, autoridad administrativa adscrita al Ministerio de Minas y Energía que desempeña un rol trascendental en el cumplimiento de las instrucciones de amparo.

III.3.3. Aclarar que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participarán en el cumplimiento de los numerales 1.1.4. y 2° del ordinal tercero, en ejercicio de sus funciones «de apoyo y articulación, en tanto la competencia y administración de Anna Minería recae exclusivamente sobre la ANM como autoridad minera nacional según el Decreto 4134 de 2011, artículo 4, numerales 6 y 7».

46. Como puede apreciarse, en criterio del Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería debería ser la entidad garante de cumplir con las órdenes dispuestas en los numerales 1.1.4. y 2° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, mientras que a las carteras ministeriales demandadas solo les correspondería prestar su apoyo en materia de articulación.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

47. Las aludidas órdenes son del siguiente tenor:

«[...] **1.1.4.** La Agencia Nacional de Minería⁷, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, en el término de tres (3) meses, contados a partir del momento en que el MADS expida el acto administrativo a que se refiere el numeral anterior, **de conformidad con sus respectivas competencias**, actualizarán la información relacionada con las “zonas excluibles de la minería” y las “zonas de minería restringida” que reporta Anna Minería, y modificarán los procedimientos e instructivos que tienen que ver con el uso de esas figuras, de conformidad con lo señalado en el título B del capítulo II.3.5., en el título B del capítulo II.5.2.1 y en el título A del capítulo II.5.2.3 de esta providencia (ver párrafos 684 al 697, 987 al 1003 y 1173 al 1192). (...)»

2. ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería que, **con la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, efectúen la revisión y ajuste de la plataforma Anna Minería con el propósito de implementar un módulo tecnológico que permita, en tiempo real, tramitar y fiscalizar el componente ambiental de los títulos mineros, garantizando la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información. Tal revisión y ajuste deberá lograr: **i)** la usabilidad, accesibilidad, funcionabilidad e interoperabilidad de los datos y plataformas tecnológicas implementadas en ambos sectores, entre ellas VITAL, y **ii)** desarrollar los módulos o procesos que permitan mejorar el trámite, comunicación, coordinación, evaluación, seguimiento y auditoría minero-ambiental. [...]» (negritas de la Sala)

48. Con el propósito de resolver esta tercera solicitud, se observa que la parte resolutoria de la sentencia de 4 de agosto de 2022 es clara al señalar que las citadas autoridades acataran los numerales 1.1.4. y 2°, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, todo ello siguiendo el principio de articulación.

49. En tal sentido, nótese que la Sala, en la precitada orden 1.1.4., precisó que la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, **«de conformidad con sus respectivas competencias, actualizarán la información relacionada con las “zonas excluibles de la minería” y las “zonas de minería restringida” que reporta Anna Minería, y modificarán los procedimientos e instructivos que tienen que ver con el uso de esas figuras, de conformidad con lo señalado en el título B del capítulo II.3.5., en el título B del capítulo II.5.2.1. y en el título A del capítulo II.5.2.3. de esta providencia (ver párrafos 684 al 697, 987 al 1003 y 1173 al 1192)».**

50. Para fijar el alcance de la frase **«de conformidad con sus respectivas competencias»**, valga mencionar que el artículo 24 de la Ley 1955 de 2019 autorizó a la autoridad minera para que defina los lineamientos necesarios a

⁷ Además, la Sala recuerda que los artículos 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001 (en virtud de la declaratoria de exequibilidad condicionada), reconocen una facultad amplia a la Agencia Nacional de Minería para que adopte «medidas especiales para asegurar la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en la entrega de contratos de concesión».



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

efectos de implementar el sistema de cuadrícula que utiliza el Sistema Integral de Gestión Minera - ANNA Minería.⁸

51. Sumado a lo anterior, es una realidad que los numerales 6° y 7° del artículo 4° del Decreto 4134 de 2011⁹ encomendaron a la Agencia Nacional de Minería las tareas de mantener actualizada la información relacionada con la actividad minera, así como administrar el catastro minero y el registro minero nacional, los cuales hoy hacen parte de Anna Minería.

52. Todo lo anterior significa que al Ministerio de Minas y Energía (MME) le asiste la razón cuando señala que la administración de Anna Minería recae en la Agencia Nacional de Minería, dado su rol de autoridad minera nacional.

53. Sin embargo, el peticionario olvida que, para el cumplimiento del segundo componente del numeral 1.1.4. *ibidem*, relacionado con la modificación de los procedimientos e instructivos que tienen que ver con el uso de las figuras de exclusión y de restricción de la minería, confluyen las competencias de la Agencia Nacional de Minería con las atribuciones de ambas carteras ministeriales.

54. En el plenario se demostró que la Agencia Nacional de Minería, a través del artículo 1° de la Resolución 505 de 2019, adoptó los lineamientos para la migración de los títulos mineros y demás capas cartográficas al sistema de cuadrícula, y estableció la metodología para la evaluación de esos trámites, como parte de una política administrativa tácita que no protegía todos los territorios de conservación previstos por el legislador, ni acataba las pautas reseñadas por la Corte Constitucional en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009.

55. Las pruebas recapituladas en los apartados A y B del capítulo II.5.2.1. del proveído cuestionado, especialmente, las guías minero-ambientales expedidas por ambas carteras ministeriales mediante la Resolución 18-0861 de 2002, la función de advertencia emitida por la Contraloría General de la República en el año 2013; los informes al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de los años 2012 a 2019; la investigación de la CGR de 2017 denominada “El proceso administrativo en Colombia de licenciamiento ambiental”, y los informes de auditoría de cumplimiento elaborados en los años 2018, 2019 y 2020, demuestran que la estructura arquitectónica de Anna Minería responde a un conjunto de normas reglamentarias y decisiones ministeriales que les atañen al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Minas y Energía, «de conformidad con sus respectivas competencias».

56. Por esta razón, se concluyó en la sentencia de segunda instancia que: «los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía son los responsables directos de la transgresión» de los derechos conculcados, por las siguientes razones:

⁸ Ver título C capítulo II.3.4.

⁹ por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

«[...] 1270. Ambas entidades incumplieron su objetivo de formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos que permitieran la materialización de un modelo de desarrollo sostenible minero basado en una relación intersectorial equilibrada y racional. El artículo 59 de la Ley 489 les encomendó para tal efecto las siguientes funciones:

[...] ARTÍCULO 59.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: (...)

1. **Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.**
2. **Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.**
3. **Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.**
4. **Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.**
6. **Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.**
7. **Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas (...) las entidades descentralizadas (...) que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.**
8. **Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector. (...)**
11. **Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento. [...]**

1271. Si bien las demás entidades demandadas contribuyen con su acción y omisión en la propagación del daño, esto lo hicieron siguiendo unos lineamientos jurídicos y políticos proferidos por las carteras antes referidas. [...]» (negrillas de la Sala)

57. Con sustento en estas consideraciones, la Sala encontró que la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con sus respectivas competencias, son las carteras ministeriales responsables de modificar los procedimientos e instructivos asociados al uso de las figuras de exclusión y restricción de la minería con el propósito de aplicar los artículos 16, 34, 36, 53, 270, 201, 271, 273 y 274 del Código de Minas, respetando lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias C-339 de 2002, C-443 de 2009 y C-389 de 2016.

58. Es preciso agregar que esta Sala de Decisión, en el numeral 1.3. de la sentencia de 4 de agosto de 2022, identificó algunos mecanismos transitorios relacionados con este cometido en el corto plazo, los cuales solo estarán vigentes



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

mientras se actualiza la información minero-ambiental respectiva. Por ende, ambos ministerios deben articularse con la Agencia Nacional de Minería con miras a concertar los procedimientos y lineamientos definitivos que estructurarán un método de entrega de títulos mineros que acoja el principio de desarrollo sostenible.

59. Nótese que la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, al momento de cumplir con la orden prevista en el numeral 1.3.4. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, contarán con un mayor nivel de certeza frente a las áreas en las que resulta ambientalmente riesgoso conceder títulos mineros, pues previamente habrán acatado las instrucciones dispuestas en los numerales 1.1.1., 1.1.2., y 1.1.3 *ibidem*.

60. En este contexto, será necesario que los interesados en el desarrollo de los proyectos extractivos también tengan claridad sobre: i) los requisitos ambientales que se verificarán en la evaluación de la propuesta; ii) los ecosistemas estratégicos que serán susceptibles del trámite de sustracción, y iii) la forma en que la autoridad minera acatará lo dispuesto en el artículo 274 del Código de Minas¹⁰.

61. En consecuencia, no resulta procedente acceder a la tercera solicitud de aclaración propuesta por el peticionario, en razón a que la providencia no ofrece duda alguna sobre el concepto de responsabilidad atribuido a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o respecto del rol que desempeñarán ambas carteras ministeriales en el cumplimiento de las referidas instrucciones.

62. Ahora bien, respecto del papel que el Ministerio de Minas y Energía ejercerá para efectos de acatar la medida prevista en el numeral 2° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto 2022, cabe indicar que los principales responsables de la medida son el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, mientras que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desplegará, especialmente, funciones de coordinación y articulación.

63. La misma redacción del numeral 2° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, fue clara en el sentido de señalar lo siguiente:

«[...] **2. ORDENAR** al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería que, **con la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, efectúen la revisión y ajuste de la plataforma Anna Minería

¹⁰ La aludida norma señala que la propuesta será rechazada si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código, si no hubiere obtenido las autorizaciones de sustracción que ese precepto exige, de manera que es necesario definir una estrategia de sustracción temporal o un mecanismo de evaluación concomitante que permita dar cumplimiento a este mandato legal.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

con el propósito de implementar un módulo tecnológico que permita, en tiempo real, tramitar y fiscalizar el componente ambiental de los títulos mineros, garantizando la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información. Tal revisión y ajuste deberá lograr: **i)** la usabilidad, accesibilidad, funcionabilidad e interoperabilidad de los datos y plataformas tecnológicas implementadas en ambos sectores, entre ellas VITAL, y **ii)** desarrollar los módulos o procesos que permitan mejorar el trámite, comunicación, coordinación, evaluación, seguimiento y auditoría minero-ambiental. [...]» (negritas de la Sala)

64. Ello obedece a que al Ministerio de Minas y Energía le compete «*velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y **hacer su supervisión y seguimiento***»¹¹, y a la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales de esa cartera ministerial le corresponde «*coordinar la inclusión de las variables ambientales, sociales y de gestión del riesgo en los sistemas de información del sector minero-energético*»¹².

65. En armonía con lo anterior, el numeral 3° del inciso a) del artículo 7° de la Ley 2056 de 2020¹³, determinó que es función del Ministerio de Minas y Energía: «*establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de (...) fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, procurando el aseguramiento y optimización de la extracción de los recursos naturales no renovables, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria*», al igual que: «*distribuir los recursos que sean asignados para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo*».

66. Cabe recordar que el artículo 317 del Código de Minas autorizó al Ministerio de Minas y Energía para efectos de delegar en otra entidad las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.

67. En tal sentido, el artículo 324 de la misma codificación, precisó que: «*la autoridad minera, al hacer delegación de funciones en las demás autoridades, acordará con estas la adopción de sistemas y ayudas técnicas de operación y comunicación que garanticen un eficiente desempeño de las funciones delegadas y un permanente y completo flujo de mutua información*». Y, en el mismo sentido, agregó que: «*será responsabilidad de dicha autoridad minera que las funciones delegadas sean ejecutadas bajo los principios de legalidad, celeridad, economía y eficacia*».

68. Siguiendo este marco de competencias, el numeral 2° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, ciertamente no ofrece dudas sobre el rol que desempeñara cada una de las entidades condenadas. Además, dicha participación se entiende circunscrita -y no puede ser de otra forma- al ejercicio de

¹¹ Numeral 11 del artículo 59 de la Ley 489.

¹² Numeral 4 del artículo 6 del Decreto 381 de 2012.

¹³ "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías".



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

sus funciones legales y reglamentarias, de manera que la figura procesal de aclaración de sentencias no resulta procedente.

III.3.4. Aclarar el alcance del numeral 2° del ordinal tercero que ordenó la revisión y ajuste de la plataforma Anna Minería, por cuanto «la competencia de la autoridad minera es para fiscalizar el título minero, pero no el componente ambiental, el cual está sujeto a seguimiento por parte de la autoridad ambiental, esto es, la ANLA o las Corporaciones Autónomas Regionales, según corresponda, de acuerdo con lo señalado en el artículo 31, numerales 9 y 11 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 2.2.2.3.2.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015».

69. Respecto del anterior planteamiento, la Sala encuentra que el mismo resulta ser contrario a la finalidad de la aclaración, pues lo cierto es que la parte recurrente pretende abrir nuevamente el debate judicial concluido, a pesar de que la providencia de 4 de agosto de 2022 indicó, de manera detallada y precisa, las razones fácticas y jurídicas por las que la autoridad minera debe concurrir y acompañar a la autoridad ambiental en la fiscalización de las obligaciones ambientales del título minero.

70. Concretamente, el apartado II.5.2.2. titulado «los problemas de desarticulación institucional» explica que el propio legislador reguló la gestión ambiental de la minería desde un enfoque dual de corresponsabilidad en el que la autoridad minera también participa como garante del cumplimiento de las obligaciones ambientales. En tal sentido, la sentencia señala lo siguiente:

«[...]

1113. Los artículos 60, 279, 317, 318 y 324 del Estatuto minero, precisaron que, luego de la suscripción del contrato de concesión y de su inscripción en el Registro Minero Nacional, inicia la obligación del Estado de vigilar el cumplimiento de la normatividad minero-ambiental, y de los términos contractuales allí pactados, garantizando en todo caso el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables y del ambiente.

1114. El artículo 60 del Código de Minas señaló que **«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».**

1115. Más adelante, el artículo 318 estableció que la autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la **«fiscalización y vigilancia de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad».**

1116. Respecto de los fines de la fiscalización, el artículo 17 de la Ley 2056 de 2020 estipuló que **«la fiscalización de la exploración y explotación de recursos**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

naturales no renovables, debe estar orientada al cumplimiento de las normas y de las obligaciones derivadas de los contratos y convenios, títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, incluidas las etapas de desmantelamiento, taponamientos, abandono y en general de cierres de operaciones tanto mineras». «Igualmente incluye la determinación y verificación (de) la aplicación de buenas prácticas de exploración, explotación y producción (...))»

1117. Por su parte, el artículo 2° del Decreto 480 de 2014, compilado en el Decreto 1073 de 2015 y reglamentario de la ley 1658 de 2013¹⁴, definió la Fiscalización Diferencial, como «una herramienta de monitoreo y seguimiento para vigilar el cumplimiento de las normas y obligaciones contraídas a través de un "Subcontrato de Formalización Minera" y a las que deben sujetarse los pequeños mineros para la adecuada explotación de los recursos naturales no renovables».

1118. **En coherencia con lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía es el directo responsable de ejercer dicha atribución como autoridad minera delegataria, mientras que la Agencia Nacional de Minería, actúa como autoridad minera delegada para el territorio nacional con excepción del Departamento de Antioquia. En ese territorio, la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia ejerce tal delegación. (...)**

1120. Por su parte, el numeral 3° del inciso b) de la misma norma señaló que «la Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces, además de las funciones establecidas en la ley, ejercerá las funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los recursos mineros, lo cual incluye las actividades de cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura»¹⁵.

1121. En este sentido, debería existir una fuerte articulación entre las autoridades mineras y ambientales de nuestro país pues solo así sería posible que la industria extractiva cumpla con el principio de desarrollo sostenible, sin afectar los derechos colectivos en litigio. **Precisamente, nuestro régimen jurídico aborda la gestión ambiental de la minería desde un modelo en donde la autoridad minera concurre como garante del cumplimiento de las obligaciones ambientales. Por ello, el propio legislador instituyó una excepción en ese sector para robustecer el control institucional en atención a los impactos que puede generar esta actividad y que deben ser vigilados.**

1122. En esa medida, la fiscalización, la tecnología y la ingeniería de datos son los mecanismos de gobierno electrónico dirigidos a dirimir los conflictos de control y seguimiento existentes el sector. [...]» (negrillas de la Sala)

71. Con fundamento en el material probatorio, la misma providencia concluyó que la fragilidad del modelo de gestión ambiental del sector minero obedece a que la autoridad minera no está acompañando a la autoridad ambiental en el ejercicio de sus funciones, desconociendo lo reglado en los artículos 60, 279, 317, 318 y 324

¹⁴ "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones".

¹⁵ Ciertamente, los artículos 3° y 4° del Decreto - Ley 4134 de 2011 habían circunscrito el objeto de la Agencia Nacional de Minería a la labor de contratación y titulación de los recursos minerales de propiedad del Estado, pero también incluyeron la competencia de fiscalizar los títulos cuando le sea delegada esta función.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

del Estatuto minero, en el artículo 17 de la Ley 2056 de 2020 y en los artículos 5 y 6 de la Ley 489 de 1998. La providencia, al respecto, señala lo siguiente:

«[...]»

1126. **Sin embargo, las pruebas recopiladas en el acápite II.4.2. acreditan la insuficiente capacidad institucional para materializar las funciones de fiscalización y vigilancia ambiental en los componentes preventivo y correctivo, así como la falta de articulación intersectorial en materia minero-ambiental, y la insuficiente utilización de los instrumentos de prevención instituidos por el legislador.**

1127. Desde 1995, la Política Nacional de Biodiversidad indicó que en nuestro país *«la incipiente o débil capacidad institucional para reducir el impacto de las actividades, conlleva a la pérdida (de biodiversidad)»*. La CGR señaló que *«el desorden, el deterioro ambiental, el incumplimiento de normas y la casi absoluta impunidad»*, se debe en gran medida **«a la debilidad institucional de las autoridades ambientales en términos de la competencia de sus funcionarios o la alta carga de expedientes sobre cada uno de ellos»**.

1128. La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) -aprobada en el año 2012-, identificó que **«la falta de articulación en las acciones no solo (se presenta) al interior de las instituciones, sino también entre instituciones, tanto del sector ambiental, como de estas con las instituciones sectoriales»**. Esto agrava el hecho consistente en que *«la dimensión ambiental no sea tomada en cuenta con el verdadero rigor que debería tener»*.

1129. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de 2016 explicó que: *«existe una falta de articulación en aspectos normativos y de política entre entidades como el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, entre otros, así como entre las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, lo que incrementa el riesgo de que no se logre una gestión eficiente ni una organización adecuada. La falta de una visión compartida acerca del futuro de la actividad minera por parte de las entidades del Estado pone en riesgo el buen desarrollo del sector como potenciador de la actividad económica del país»*.

1130. A esta desarticulación se refiere la CGR en los informes al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (IERNMA) de las vigencias 2012-2013, 2013-2014 y en estudio de titulado *“el proceso administrativo en Colombia de licenciamiento ambiental”*¹⁶.

1131. El ente de control fiscal indicó que es *«necesaria la articulación de las agendas y entidades a cargo del MME y el MADS para la coordinación en temas tan relevantes como la reciprocidad de la información, la valoración de pasivos ambientales producidos por el sector minero energético, el diálogo interinstitucional para la delimitación de áreas excluidas y restringidas para la minería y la elaboración y adopción del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)»*.

1132. También aclaró que solo *«las Corporaciones Cornare, Corpourabá, Corantioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, generaron*

¹⁶ Contralor General de la República Edgardo José Maya Villazón. Elaboración del Documento Pilar Andrade Medina. Documento obrante en el CD a folio 2170.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

*mecanismos de articulación con las autoridades mineras para el seguimiento de las actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre y desmantelamiento propias de una concesión minera a través del “Protocolo de Unidad de Acción Minero Ambiental” acogido en octubre de 2012». Mientras que **«7 autoridades ambientales manifestaron que no existe coordinación con la Agencia Nacional Minera – ANM y las demás entidades no dieron respuesta a esta pregunta».***

1133. Adicionalmente, las investigaciones de la CGR aducen que **es frágil la apropiación de los instrumentos técnicos minero-ambientales.** (...)

1143. Según IERNMA 2014-2015¹⁷ no existe coordinación en el desarrollo de los procesos de evaluación del estudio de impacto ambiental, del plan de manejo ambiental y del Plan de Trabajos y Obras - PTO, lo que propicia *«la existencia de muchos proyectos con PTO aprobado, o sea que fueron considerados técnicamente viables por la autoridad minera, que no han podido obtener la Licencia Ambiental y que para hacerlo tienen que modificar su planteamiento técnico».* (...)

1145. Según IERNMA 2016-2017, *«la fiscalización realizada por la ANM a las unidades productivas mineras no tiene consecuencias claras frente al incumplimiento normativo, por lo que se incentivan las malas prácticas en la actividad y se favorece la ilegalidad».*

1146. Finalmente, el informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de la vigencia 2018-2019 que se presentó al Congreso de la República en el año 2020, expone las siguientes problemáticas respecto del seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones ambientales mineras:

- *«Los **instrumentos de manejo ambiental** cumplen su labor solo como **una formalidad documental y no como un orientador de las acciones** de las autoridades ambientales para que se eviten, controlen o mitiguen los diversos impactos asociados a la actividad minera».*
- *«Las **empresas mineras no remiten información completa oportuna y confiable** y en otros casos la información evidencia incumplimientos a las obligaciones ambientales sin que la autoridad actúe en consecuencia».*
- *La **actuación de las autoridades ambientales no es oportuna ni eficiente** «lo que impide la imposición de medidas efectivas frente a los impactos ambientales que se producen al interior de los proyectos».*
- *El **proceso administrativo sancionatorio ambiental es ineficiente** «lo cual implica pérdida de imagen y respeto institucional por parte de la población y las empresas mineras en relación con los reiterativos incumplimientos de las obligaciones ambientales de dichas empresas».*
- *«**Incumplimiento de las figuras de compensación y restauración frente al daño ambiental causado por las acciones de aprovechamiento forestal**».*
- *«En las compensaciones por afectación no se incluyeron las correspondientes a suelos, fauna, recurso hídrico superficial y aguas*

¹⁷ CD. Folio 2170 del cuaderno principal.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

subterráneas, lo que conlleva a que se presente en todos los casos pérdida neta de biodiversidad y la generación de afectaciones irreversibles sobre estos elementos del capital natural».

- *«Se requiere **planear y asegurar los fondos para el manejo integrado de los botaderos** (Amplios y elevados montículos conformados con material de escombros mineros), las extensas y profundas excavaciones, algunas de las cuales, se han constituido como cuerpos de agua estacada en el fondo de los Pits mineros ya abandonados y que almacenan grandes volúmenes de aguas contaminadas con sulfuros y otros compuestos minerales y elementos pesados presentes en las rocas que conforman el yacimiento y las paredes de estas excavaciones».*

- *«Al margen de la adecuación morfológica y paisajística se deben establecer las condiciones necesarias para el repoblamiento de fauna y flora nativas y la conformación de corredores de conectividad o puentes de reconexión de las áreas separadas o aisladas por efecto del desarrollo de los proyectos mineros».*

1147. Desde esta perspectiva, es incuestionable que a los recurrentes les asiste la razón cuando afirman que el ordenamiento minero ambiental efectivamente contempla instrumentos de prevención dirigidos a controlar, mitigar, prevenir y corregir los impactos ambientales, sin embargo, para que estos instrumentos cumplan con el fin para el cual fueron creados es necesario robustecer su reglamentación y trabajar en mecanismos de articulación y fortalecimiento institucional a la gestión pública. [...]» (negritas de la Sala)

72. La Sala de Decisión también puso de presente que existe una relación inescindible entre el Plan de Trabajo y Obras, los estudios de impacto ambiental y el licenciamiento ambiental. La modificación o el incumplimiento de alguno de los compromisos y/o lineamientos planteados en esos instrumentos alterará coetáneamente los aspectos técnicos y ambientales del proyecto extractivo. En razón de ello es que la autoridad minera no puede pretender que su labor se circunscriba al análisis exclusivo de los aspectos técnicos, sino que también debe concurrir con las autoridades ambientales en la vigilancia de las obligaciones encaminadas a proteger el entorno natural¹⁸.

73. Resulta claro que ni la Agencia Nacional de Minería ni la Gobernación de Antioquia (en su función fiscalizadora), son las encargadas de definir las acciones de prevención, mitigación, corrección, o compensación de los impactos ambientales de los proyectos extractivos. Sin embargo, una vez la autoridad ambiental fija estas obligaciones, la autoridad minera será la responsable de efectuar un seguimiento paralelo a tales compromisos, e informar a la autoridad ambiental de todos los hallazgos que advierta y, además, deberá ejercitar los mecanismos que le encomendó el ordenamiento jurídico para efectos de fiscalizar los aspectos técnicos y ambientales de los títulos mineros.

¹⁸ Ver título B apartado II.3.2.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

74. Sobre este aspecto, es preciso anotar que, en el acápite A del subtítulo II.5.2. de la sentencia de 4 de agosto de 2022, fueron reseñados los hallazgos que identificó la Contraloría General de la República respecto del modelo de gestión ambiental del sector minero. También explica este apartado, valga resaltarlo, el motivo por el cual Anna Minería es la plataforma encargada de corregir tales falencias a partir de un modelo tecnológico de coordinación interinstitucional minero-ambiental. El acápite pertinente de la sentencia es del siguiente tenor:

«[...]»

1150. La Sala advierte que la falta de sistemas de comunicación, evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de gestión minero-ambiental, es una de las causas directas de la transgresión de los derechos colectivos amparados por la autoridad judicial que resolvió la primera instancia.

1151. Los informes de auditoría de cumplimiento a la normatividad que regula el recaudo y manejo de las obligaciones de contenido pecuniario de la Agencia Nacional de Minería - ANM, elaborados en los años 2018, 2019 y 2020, se refieren a ello.

1152. **En dichas auditorías el ente de control analizó el tema ambiental en el proceso de fiscalización, observando la falta de coordinación entre autoridades minero- ambientales, la deficiencia en la compilación y control de la base de los títulos mineros, la postergación injustificada de acciones correctivas, la interoperabilidad de las bases de datos de información estatal y la conducta negligente frente a las actividades mineras sin manejo ambiental.**

1153. Todas estas problemáticas versan sobre materias que hoy la tecnología está llamada a prevenir, controlar y solventar.

1154. Precisamente, el informe 018EE0148792 CGR-CDSME de diciembre de 2018, que contiene los resultados de la “*auditoría (...) a junio de 2018*” se refiere al incumplimiento de la función de fiscalización y al negligente ejercicio de las figuras de caducidad o terminación del contrato de concesión cuando están acreditados incumplimientos de las obligaciones ambientales.

1155. En el hallazgo No. 1, la CGR consideró que **«no es posible predicar una eficiente acción de la Agencia Nacional de Minería en el desarrollo de la función de fiscalización», debido al accionar de la ANM frente a los proyectos que están en la fase de explotación y presentan inconvenientes «asociados a la no presentación de programas de trabajos y obras y/o al trámite y concesión de licencias ambientales»**

1156. El ente de control mencionó diversos casos sin autorización ambiental en estado de inactividad que *«sobrepasan incluso once años de la etapa de explotación»*, aun cuando *«el trámite de una licencia ambiental demora en promedio 75 días hábiles, sin que la Agencia Nacional de Minería, en el marco de sus competencias de fiscalización y control, hubiera cruzado la información aportada por el titular minero, en el caso de haber sido requerido, con la autoridad ambiental competente, a efectos de verificar la causa raíz de la mora y/o un probable incumplimiento o dilación del titular minero»*. Entre los cuales *«se observó caso de desarrollo de actividades de explotación por parte de un titular minero¹⁹»* sin licencia ambiental.

¹⁹ Código Expediente GEI.101. Situación evidenciada en Acta de Visita de Fiscalización realizada por la ANM.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

1157. Para la CGR, «en el caso de irregularidades ambientales, ejercicio ilegal de la minería por parte de titulares mineros u órdenes de cierre o suspensión, no se puede predicar una firme acción armónica con las demás autoridades involucradas, a efecto de hacer efectiva la orden de cesación o suspensión de la actividad minera». **«Igualmente, la ausencia de colaboración armónica entre las entidades estatales vulnera normas constitucionales y resta eficacia a la acción estatal, en donde además están en riesgo los recursos naturales que la actividad minera inevitablemente afecta».**

1158. En el mismo sentido, en el hallazgo No. 3 «la Contraloría General de la República evidenció que **existen múltiples casos de títulos mineros con incumplimiento de las obligaciones que les son aplicables, siendo estas situaciones de pleno conocimiento de la ANM**, entidad que conforme se observa se ha limitado a la emisión de actos administrativos de reiteración de incumplimiento de obligaciones, sin aplicar la decisión que de fondo y en derecho correspondería».

1159. La CGR también indicó que: «Adicionalmente **la ANM, estaría en algunos de los eventos en mora de dar aplicación estricta a los artículos 159, 164 y concordantes del Código de Minas, así como de la Ley 599 de 2000, artículo 338 y de la Ley 906 de 2004, artículo 67, puesto que en algunos de los títulos referidos hay evidencia de explotación minera sin licencia ambiental o sin título vigente, por parte de titulares mineros, con observaciones y reiteraciones al respecto**». Este accionar fomenta «alteraciones irreversibles al medio ambiente debido a las reiteradas inobservancias de las normas ambientales o que no se perciban los recursos por contraprestaciones económicas, entre otras consecuencias apenas previsibles».

1160. Por su parte, el informe CGR-CDSME No. 37 de diciembre de 2020, el cual contiene los resultados de la auditoría de cumplimiento de las vigencias 2018 y 2019, identifica 4 hallazgos asociados a la falta de sistemas de comunicación, evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de gestión minero-ambiental.

1161. El hallazgo No. 19, sobre “Estado ambiental títulos mineros” explica que: «revisado los expedientes sin viabilidad ambiental, **en el sistema de la Agencia Nacional de Minería, no se encontró evidencia sobre el cumplimiento y/o aplicación de las guías ambientales en la fase de exploración, tampoco el inicio de los permisos ambientales requeridos y el trámite del instrumento ambiental para las fases de construcción y montaje y explotación ante la autoridad ambiental correspondiente**». «No se evidencia información a la autoridad ambiental sobre la explotación sin instrumento ambiental, para lo de su competencia».

1162. Por ello, la CGR advierte «deficiencias de control y seguimiento en las visitas de fiscalización en el diligenciamiento adecuado de los formatos establecidos que permitan un control en la protección de los recursos naturales, al proceso de viabilidad ambiental del título minero, al no contar con la trazabilidad de los trámites adelantados por el titular en la obtención de los permisos y autorizaciones ambientales y la licencia ambiental».

1163. Sugiere como causas detonadoras del conflicto: **«la falta de canales de comunicación y estrategias expeditas entre la Agencia Nacional de Minería con las autoridades ambientales, que permitan comunicación y actualización de las partes del inicio y estado de los**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

títulos y expedientes» y la «deficiencia en la compilación y control de la base de datos de los títulos mineros al encontrar casillas vacías que no permiten información clara y veras».

1164. El hallazgo No. 16 sobre “actividad minera sin los respectivos instrumentos ambientales” relaciona los títulos mineros en etapa de construcción y montaje y explotación sin instrumento ambiental, a corte de 30 de septiembre de 2020, en el siguiente cuadro:

ETAPA No.	TÍTULOS No.	TÍTULOS SIN INSTRUMENTO
Construcción y montaje	371	309
Explotación	5.285	2.342
Total	5.656	2.651

1165. Para la CGR **«cuando se establezca que se desarrollan actividades de explotación sin la respectiva autorización ambiental o sin el respectivo instrumento técnico, se debe ordenar la suspensión inmediata de las actividades; en el acto de aprobación del plan de obras y trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva licencia ambiental».**

1166. Sin embargo, esto no está ocurriendo en algunos proyectos debido: i) a las **«debilidades en el proceso de fiscalización en la verificación en campo del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del título minero y de la normatividad vigente»**, ii) a la **«verificación de buenas prácticas y compromisos ambientales y sociales, en especial la tenencia y vigencia de los instrumentos adoptados e impuestos por las autoridades ambientales para el desarrollo de actividades mineras»**; iii) a **«la falta de canales de comunicación y estrategias expeditas entre la Agencia Nacional de Minería con las autoridades ambientales»**; iv) y a **«deficiencia en la compilación y control de la base de datos de los títulos mineros al encontrar casillas vacías que no permiten información clara y veras»**. (...)

1169. El hallazgo No. 14 sobre “trabajo interinstitucional con autoridades ambientales en ejecución de planes de acción vigencias 2018-2019” evalúa las acciones efectuadas por la ANM en la materia, así:

[...]se demuestra **que la articulación interinstitucional entre la ANM y las autoridades ambientales es casi nula en los procesos de fiscalización de títulos mineros en el país. Ausencia de estrategias para articular los esfuerzos de la autoridad minera y las autoridades ambientales para que se logren resultados de manera adecuada y en concordancia con los objetivos y metas previstas de las actividades de fiscalización a títulos mineros en el país, además de la carencia de voluntad e interés del ANM para realizar el seguimiento y control conjunto con autoridades ambientales de las actividades de fiscalización. Debilidad de los mecanismos de control y seguimiento de las obligaciones ambientales que deben cumplir los titulares mineros con lo cual se fomenta la pérdida y deterioro de los recursos naturales de la Nación.**

(...) La ANM afirma en su respuesta que los informes de visita de títulos mineros donde se advierten afectaciones ambientales indebidas son remitidos a las respectivas autoridades ambientales; **sin embargo, solo se evidenciaron 3 comunicaciones enviadas en febrero, junio y agosto del**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

2017 a una sola autoridad ambiental (CORPOCALDAS). Para las vigencias 2018 y 2019 y para las demás autoridades ambientales, incluidas las que tienen Convenio suscrito con la ANM, no existen evidencias de que esta obligación de la ANM atribuida en el procedimiento MIS4- P-002 N.º.6 de la Gestión Integral para el seguimiento y control a los títulos mineros, se esté cumpliendo. [...]

1172. En el expediente también está acreditado que la implementación de un programa de fiscalización a largo plazo basado en una plataforma tecnológica *«podría cambiar fundamentalmente la situación inerte del Estado y colocarlo en condiciones de exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la industria minera con el fin de proteger los intereses de la Nación y de la sociedad»*.

1173. Sin embargo, en el subtítulo b) del capítulo II.3.5 de esta sentencia, la Sala recopiló los componentes arquitectónicos de esa plataforma, advirtiendo que la vigilancia ambiental permitida por el sistema es formal y no material. Por ende, es necesario trabajar en desarrollos tecnológicos que unifiquen la información **y visualicen el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales como una tarea atribuida conjuntamente a las autoridades mineras y ambientales que deben desarrollar a la luz de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.** (...)

1188. Ya la Contraloría había advertido que *«no existe una interacción, mucho menos interoperabilidad de los sistemas de información»* que se emplean para hacer seguimiento al Plan de Trabajos y Obras – PTO, a las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales *«de tal forma que se eviten oportunamente la ocurrencia de explotaciones ilegales o los daños ambientales»*.

1189. Es más, la propia OCDE recomendó al Estado mejorar la calidad y relevancia de los datos ambientales para la formulación de políticas, a través de *«la modernización de las redes y registros de observaciones del medio ambiente»*²⁰. [...]» (negrillas de la Sala)

75. En efecto, el mismo Código de Minas, en sus artículos 60, 279, 317, 318 y 324, reconoció que la sostenibilidad de esta industria depende de la implementación de un modelo de fiscalización y control minero-ambiental en el que el Estado vigile el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de los proyectos desde una estructura institucional dual y complementaria.

76. Tal y como lo determinó el legislador en el artículo 17 de la Ley 2056 de 2020, en los artículos 5º y 6º de la Ley 489 de 1998, así como en el Estatuto Minero, la Agencia Nacional de Minería y la Gobernación de Antioquia (en su función de fiscalización) deben apoyar a las autoridades ambientales competentes en el ejercicio de sus funciones, porque además en el plenario se demostró que la actuación de esas autoridades ambientales, en algunos casos, no ha sido oportuna ni eficiente. Y, en otros, la fiscalización que realiza la Agencia Nacional de Minería a las unidades productivas mineras tampoco tuvo consecuencias claras frente al incumplimiento normativo, lo que se traduce en que la separación de los

²⁰ IERNMA 2015-2016.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

aspectos técnico-mineros, de un lado, y ambientales, del otro, ha sido extremadamente perjudicial en la práctica.

77. Visto lo anterior, es menester recordar que el presupuesto para solicitar la aclaración de una providencia judicial, resulta ser la existencia de conceptos en la parte resolutive que generen incertidumbre por conducir a diversas interpretaciones, o que, sin ser claros, estén en la parte motiva y tengan directa relación con lo establecido en la resolutive.

78. Sin embargo, de la lectura del alegato bajo estudio, la Sala no advierte la configuración de los enunciados supuestos, y lo que se aprecia es la inconformidad del Ministerio de Minas y Energía con la obligación impuesta por el ordenamiento jurídico a la Agencia Nacional de Minería y a la Gobernación de Antioquia (en su función de fiscalización).

III.3.5. Aclarar el punto (ii) del numeral 3° del ordinal tercero, en el sentido de precisar si la palabra “licenciamiento ambiental” «se refiere a los permisos ambientales que aplican en la fase de exploración, teniendo en cuenta que en dicha etapa no es exigible la licencia ambiental, y así es reconocido por el despacho en el numeral (v) de la orden cuarta de esta sentencia».

79. A efectos de resolver este planteamiento, es menester traer a colación el contenido integral del numeral 3° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en el que se señala:

«[...] **TERCERO:** Para el restablecimiento de los mencionados derechos colectivos, se impartirán las siguientes directrices:

3. ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, junto con las autoridades ambientales y mineras que estimen competentes, coordinen y elaboren un documento de diagnóstico y caracterización de las problemáticas a que aluden los capítulos II.4.2 (subtítulo b), II.5.2.1 (subtítulo c), II.5.2.2. y II.5.2.3. (subtítulos a y c) de este proveído, relacionadas con: i) los proyectos mineros cuyos títulos se superponen con territorios ambientalmente protegidos; **ii) los impactos ambientales negativos generados por los proyectos mineros que no cuentan con licenciamiento ambiental en la fase de exploración**, y iii) los proyectos mineros que no están siendo controlados en la fase de exploración. A partir de dicha caracterización, ambas carteras ministeriales elaborarán un inventario de Pasivos Ambientales Mineros – PAM. [...]» (negritas de la Sala)

80. Sobre este mismo aspecto, la parte considerativa de la sentencia de 4 de agosto de 2022 explicó lo siguiente:

«[...]
1354. Respecto del tercer grupo de órdenes de salvaguarda de los derechos colectivos, es importante recordar que la Sala recopiló, en los capítulos II.4.2 (subtítulo b), II.5.2.1 (subtítulo c), II.5.2.2. y II.5.2.3. (subtítulos a y c) de este



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

proveído, tres grandes problemáticas ambientales que las autoridades demandadas deben gestionar a efectos de implementar un **modelo de desarrollo sostenible de la minería legal**.

1355. La primera refiere a los impactos ambientales no mitigados que están generando los proyectos mineros cuyos títulos se superponen con el territorio de las áreas protegidas en las que la minería debería estar prohibida o restringida en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009.

1356. El segundo atañe a los impactos ambientales negativos generados por los proyectos mineros que en la fase de exploración no están siendo objeto de seguimiento y control por parte de las autoridades mineras, ambientales y policivas, tal y como lo precisa el informe allegado por la Contraloría General de la República.

1357. **El tercero refiere a los títulos mineros que se encuentran en fase de explotación pero que aún no han obtenido el respectivo licenciamiento por diversas las dificultades de orden técnico y ambiental expuestas en acápites anteriores.** [...]» (negrillas de la Sala)

81. De la lectura de ambos apartes, se observa que la Sala incurrió en un error de transcripción cuando enlistó los componentes medulares del plan de control, corrección y compensación de los impactos ambientales ya materializados, porque en el literal (ii) estaba haciendo alusión a «*los impactos ambientales negativos generados por los proyectos mineros que no cuentan con licenciamiento ambiental en la fase de explotación*» y cambió la palabra explotación por exploración.

82. En el anterior acápite la Sala citó el informe CGR-CDSME No. 37 de diciembre de 2020²¹, conforme al cual 2.651 títulos mineros, a 30 de septiembre de 2020, no contaban con licenciamiento ambiental a pesar de que les era exigible:

ETAPA No.	TÍTULOS No.	TÍTULOS SIN INSTRUMENTO
Construcción y montaje	371	309
Explotación	5.285	2.342
Total	5.656	2.651

83. En este contexto, el propósito del apartado (ii) del ordinal 3° de la sentencia de 4 de agosto de 2022, no es otro diferente al de conocer el estado actual de una problemática que significaba, con corte al año 2020, el represamiento aproximado del 47% de los trámites de evaluación de solicitudes de licencia ambiental, así como definir las estrategias pertinentes para su abordaje en el corto, mediano y largo plazo.

84. Con fundamento en lo anterior, la Sala de Decisión corregirá tal aspecto de la sentencia de 4 de agosto de 2022, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 286 del Código General del Proceso, conforme a la cual el juez puede corregir de oficio los errores que se presenten en las providencias por cambio de palabras. En

²¹ Índice Samai 100 expediente virtual.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

ese sentido, se corregirá la palabra «exploración» que aparece en el literal (ii) del numeral 3° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, la cual será reemplazada por la palabra «explotación».

III.3.6. Aclarar si el exhorto previsto en el numeral 4° del ordinal tercero se refiere al procedimiento de fiscalización de títulos o al procedimiento de evaluación de la propuesta de concesión minera, e incluir a la Agencia Nacional de Minería (ANM) en el cumplimiento de dicha orden en el evento en que se refiera al procedimiento de evaluación de la propuesta de concesión minera, por ser un asunto de su competencia.

85. En sexto lugar, el Ministerio de Minas y Energía solicitó aclarar el exhorto 4° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, dirigido a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que está orientado a que preparen, revisen y formulen los proyectos de ley y de reglamento relacionados con el procedimiento de evaluación de los títulos mineros, con miras a precisar lo siguiente:

«[...] si se refiere a la fiscalización de títulos otorgados o al procedimiento de concesión minera. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si se refiere a la fiscalización, ya existe un proceso de fiscalización minera establecido: Resolución 40182 del 25/05/2022 expedida por el MME, que modifica la Resolución No. 40008 del 14/01/2021. **Y si se trata del proceso de evaluación de propuestas mineras para el otorgamiento de un título, esto es competencia de la Agencia Nacional de Minería (ANM), por ser la autoridad minera según el Decreto 4134 de 2011, y, por lo tanto, dicha entidad debería estar involucrada [...]**» (negrillas de la Sala)

86. Para resolver, lo primero que la Sala de Decisión pone de manifiesto es que la solicitud presentada por la apoderada del Ministerio de Minas y Energía no reúne los requisitos establecidos por la ley para la procedencia de la aclaración de las providencias judiciales.

87. La orden objeto de cuestionamiento claramente refiere al procedimiento de evaluación de la propuesta de concesión minera y, por eso, remite a los subtítulos a) y b) del acápite II.5.2.1 y c) del capítulo II.5.2.3. de la sentencia, tal y como puede apreciarse a continuación:

«[...] **4. EXHORTAR** a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que preparen, revisen y formulen los proyectos de ley, así como los proyectos de reglamento a los que se alude en **los subtítulos a) y b) del acápite II.5.2.1 y c) del capítulo II.5.2.3. este proveído**, relacionados con: (i) el procedimiento de evaluación de los títulos mineros; (ii) las figuras jurídicas de conservación de la biodiversidad; (iii) el trámite de sustracción de los ecosistemas protegidos; (iv) la regulación de los pasivos ambientales, y (v) la exigibilidad del licenciamiento ambiental desde la fase de exploración. [...]» (negrillas de la Sala)

88. El subtítulo A del acápite II.5.2.1 de la sentencia de 4 de agosto de 2022 se titula «la forma en que el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería están



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

aplicando los artículos 34 y 36 del Código de Minas» y aborda los criterios territoriales que deben evaluarse antes de otorgar una concesión. El capítulo B del mismo compendio se denominó «los insuficientes parámetros ambientales que se verifican durante el trámite de evaluación de las propuestas de titulación» y se refiere nuevamente al procedimiento que se surte para evaluar las propuestas de concesiones mineras.

89. Es más, el apartado c) del capítulo II.5.2.3. de la sentencia, titulado «los compromisos pendientes en materia legislativa», expresamente señala lo siguiente:

«[...] 1215. Las pruebas recaudadas en el plenario mencionan cuatro déficits legislativos que entorpecen la materialización de los derechos colectivos objeto de amparo. Los vacíos legales obran en la definición y unificación del Sistema de Categorías de Áreas Protegidas, en la regulación sobre manejo y gestión de pasivos ambientales mineros, en el licenciamiento ambiental de la etapa de exploración minera, **y en la evaluación socio-ambiental de las propuestas de titulación a que se refiere la sentencia C-389 de 2016.**

1216. Frente a los dos primeros asuntos existe un compromiso del Gobierno nacional de gestionar los respectivos proyectos de ley ante el poder legislativo. Sobre el tercer problema el PNOM planteó una solución parcial que no puede llevarse a cabo sin la modificación de los artículos 79, 201 y 203 del Código de Minas. **Respecto de la cuarta omisión legislativa es pertinente remitirse a lo considerado en el subtítulo a) del acápite II.3.2 de este proveído.** [...]» (negritas de la Sala)

90. Ahora bien, cuando la Sala abordó el contexto jurisprudencial y normativo que caracterizaba al litigio, detalló, en el acápite II.3.2, que:

«[...] la Corte Constitucional, en la sentencia C-389 de 2016, estudió la tensión existente entre las normas del Código de Minas regulatorias de **la evaluación de la propuesta de concesión**, de un lado, y los principios de desarrollo sostenible, de protección del ambiente, de planeación y aprovechamiento de los recursos naturales, de prevalencia del interés general sobre el particular y de intervención de la economía por parte del Estado, del otro.

228. En esa oportunidad, el Tribunal Constitucional estimó que los artículos 16, 53, 270 y 271 del Código Minero no contemplaron parámetros de racionalidad ambiental que, en términos técnico-científicos, *«expliquen o estructuren un método de entrega de títulos destinado a concretar un concepto de país, rico en minerales, pero biodiverso, pluralista y multicultural»*. (...)

237. Nótese, entonces, que el legislador exclusivamente contempló una serie de mecanismos legales dirigidos a evaluar la capacidad técnica y económica del proponente antes de suscribir el contrato. Y, por ello, la Corte Constitucional ordenó a la autoridad minera nacional que adoptará medidas especiales encaminadas a proteger el ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en este procedimiento gubernamental. **Además, exhortó al Congreso de la República para que estableciera un método de acceso**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

a los títulos mineros acorde con las consideraciones vertidas en la sentencia C-389 de 2016. [...]» (negrillas de la Sala)

91. En ese orden, los conceptos de «procedimiento de evaluación de los títulos mineros» y de «procedimiento de fiscalización de los títulos» no son equiparables. De manera que el precitado reparo, lejos de exponer algún tipo de duda acerca de un concepto o frase contenido en la sentencia de 4 de agosto de 2022, lo que verdaderamente presenta es la inconformidad del Ministerio de Minas y Energía con los sujetos que deben cumplir esa orden.

92. Aunado a ello, tampoco es posible acceder a la petición relativa a incluir a la Agencia Nacional de Minería en el cumplimiento del mandato, debido a que la Sala de Decisión resolvió todas las cuestiones alegadas sobre el particular, advirtiendo que solo los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuentan con la competencia para: (i) preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo, y (ii) preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa²².

93. Además, la Sala ya ordenó a la Agencia Nacional de Minería, en la directriz judicial 1.1.4., que ejerciera, en coordinación con los citados ministerios, la competencia reconocida por la Corte Constitucional en la declaratoria de exequibilidad condicionada de los artículos 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001²³, en el sentido de modificar los procedimientos e instructivos que tienen que ver con el uso de las figuras de exclusión y restricción, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.

94. En tal sentido, la entidad recurrente debe recordar que la jurisprudencia de la Sección²⁴ ha precisado que quien haga uso de las solicitudes de aclaración o de adición no debe perder de vista que dichos institutos no dan cabida a un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido.

III.3.7. Aclarar y/o adicionar la orden impartida al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el numeral 5° del ordinal tercero, relacionada con la actualización de las guías minero-ambientales y los términos de referencia, para que la decisión judicial «involucre a las autoridades mineras y ambientales, en tanto el artículo 199 de la Ley 685 de 2001 señala que ellas serán las competentes para la adopción de las guías minero ambientales».

95. En relación con la precitada solicitud, y a diferencia de lo que acontece con el numeral anterior, la Sala advierte que es necesario aclarar la instrucción judicial

²² Números 1 y 2 del artículo 59 de la Ley 489.

²³ Sentencia C-389 de 2016.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 6 de julio de 2018, C. P: Hernando Sánchez Sánchez. Rad. Núm. 76001-23-33-000-2017-01223-01(AP)A. Rocío Selene Ruíz González y otros como miembros de la comunidad del Valle de Lili contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Metro Cali S.A.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

objeto de reparo, con miras a garantizar que sean concordantes las partes motiva y resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022.

96. Previamente se trajo a colación que el eje cardinal que guio la definición y construcción de las órdenes definitivas estuvo asociado a permitir la concurrencia y participación de las múltiples autoridades que confluirán en la resolución de la problemática, con el liderazgo y coordinación de los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

97. En el mismo sentido, el artículo 199 del Código de Minas reconoció que las autoridades mineras y ambientales deben participar conjuntamente y de forma concertada al momento de definir las herramientas de consulta y orientación que mejoraran la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental. Reza la norma:

«[...] Artículo 199. Adopción de términos y guías. **Las autoridades ambiental y minera** en forma **concertada**, adoptarán, términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental para el sector de la minería, así como la expedición de guías técnicas para adelantar la gestión ambiental en los proyectos mineros, y procedimientos de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, a través de los auditores ambientales determinados en el artículo 216. [...]» (negrillas de la Sala)

98. Por las razones expuestas, la Sala precisa y aclara que el numeral 5° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, debe interpretarse al tenor de lo previsto en los párrafos 1121 a 1123 de la parte motiva del mismo proveído, en el sentido de precisar que las autoridades mineras y ambientales con competencias en la materia, participaran en el cumplimiento de la instrucción judicial, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 199 del Estatuto Minero, así como lo señalado en el último inciso del artículo 34 de la Ley 472.

III.3.8. Aclarar y/o adicionar qué entidad presidirá la mesa de trabajo interinstitucional a que alude el numeral 6° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto, «con el objetivo de tener un responsable claro de la coordinación de las diferentes instituciones competentes en el cumplimiento del fallo».

99. En relación con la precitada petición, esta autoridad judicial advierte que el Ministerio de Minas y Energía pretende un estudio de fondo de lo ya decidido, lo cual resulta improcedente y escapa al objeto de la solicitud de aclaración y de adición de las providencias judiciales.

100. El numeral 6° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia es preciso al ordenar a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible que instalen una mesa de trabajo interinstitucional encargada de proponer y ejecutar acciones tendientes a mejorar el relacionamiento de los sectores minero y ambiental. La referida instrucción también indica que dicha



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

instancia adoptará su propio reglamento de funcionamiento y trabajo, en los siguientes términos:

«[...] **6. ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que instalen**, en el término de quince días (15), contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, en la que participaran los delegados de los aludidos ministerios, de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, del ANLA, de los Grandes Centros Urbanos, de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de la ANM, de la Gobernación de Antioquia (en su función fiscalizadora), de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República.

Dicha mesa técnica se encargará de proponer y ejecutar acciones tendientes a mejorar el relacionamiento de los sectores minero y ambiental. **Para tal efecto, adoptará su reglamento de funcionamiento y trabajo.** También publicará informes anuales de sostenibilidad sobre el avance de los resultados en el cumplimiento de todas las órdenes impartidas en esta providencia, los cuales deberán ser remitidos al Comité de Verificación de cumplimiento de esta sentencia. [...]» (negritas de la Sala)

101. La Sección Primera arribó a esta determinación luego de estudiar el alcance de las competencias encomendadas a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de entender que el desarrollo sostenible de la minería en Colombia requiere de un relacionamiento equilibrado entre ambos sectores -minería y medio ambiente-, sin que sea posible que primen, de forma injustificada, los intereses de un sector sobre el otro.

102. Aunado a ello, era pertinente dotar a la administración de un margen de movilidad suficiente que le permita materializar los principios de legalidad, celeridad, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad, los cuales han de guiar al Gobierno nacional en el ejercicio de la función pública.

103. En esa medida, la Sala concluyó que la administración pública debería organizarse a partir de un esquema de colaboración, coordinación y complementariedad, en el que las mismas autoridades definan su reglamento de trabajo teniendo en cuenta las funciones de los entes que integran la instancia administrativa, pero, eso sí, bajo el liderazgo de ambos ministerios.

104. Así las cosas, no se observa que la orden referida contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, o que la Sección Primera del Consejo de estado omitiera resolver un punto que era objeto de la *litis*. Por lo tanto, la solicitud de aclaración y de adición será negada.

III.3.9. Aclarar y/o adicionar que el plazo otorgado para actualizar la Política Minera Nacional, con miras a que el término de seis (6) meses allí previsto, pueda «ser prorrogado, teniendo en cuenta que (...) se requiere de la coordinación interinstitucional de varias entidades».



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

105. Al respecto, lo primero que la Sala pone de manifiesto es que el contenido de la solicitud presentada por la apoderada del Ministerio de Minas y Energía no reúne los requisitos establecidos por la ley para la procedencia de la adición de las providencias judiciales.

106. El precitado argumento presenta una inconformidad frente a los plazos conferidos por la Sala para dar cumplimiento al numeral 7° del ordinal tercero de la parte resolutive de la providencia cuestionada, esto es:

«[...] **7. ORDENAR** al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de **seis (6) meses**, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualicen la Política Minera Nacional para que la misma contemple acciones que permitan contrarrestar los problemas relacionados con: (i) el insuficiente ordenamiento territorial minero-ambiental; (ii) la desarticulación institucional, y (iii) las debilidades del modelo de control y fiscalización de los títulos mineros. [...]» (Negrillas de la Sala)

107. En tal sentido, la entidad recurrente debe tener presente que la jurisprudencia de la Sección²⁵ ha precisado que quien haga uso de las solicitudes de aclaración o adición no debe perder de vista que dichos institutos no dan cabida a un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido.

108. Valga resaltar, adicionalmente, que el término conferido se soportó en dos premisas. En primer lugar, en el hecho consistente en que no será posible cumplir con las demás órdenes judiciales hasta que el Gobierno nacional incorpore el componente ambiental a la política minera nacional. En segundo lugar, ambas carteras ministeriales, en el año 2013, realizaron un proceso de articulación institucional que culminó con la expedición de la Resolución 0256 de 2014²⁶. Ello significa que ya existe un antecedente administrativo que servirá de línea base para tal diálogo y concertación. Aunado a ello, ambas entidades y la Contraloría General de la República cuentan con diversos estudios que permitirán dimensionar la respuesta estatal frente a la problemática.

109. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala recuerda al Ministerio de Minas y Energía que la jurisprudencia de esta corporación²⁷ ha reconocido que el juez popular de la primera instancia excepcionalmente puede modificar aspectos circunstanciales de la sentencia (tiempo, modo y lugar) para redefinir los alcances de la protección concedida, siempre que la instrucción se vuelva de imposible cumplimiento, o

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 6 de julio de 2018, C. P: Hernando Sánchez Sánchez. Rad. Núm. 76001-23-33-000-2017-01223-01(AP)A. Rocío Selene Ruíz González y otros como miembros de la comunidad del Valle de Lili contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Metro Cali S.A.

²⁶ la UPME adoptó el Plan Nacional de Ordenamiento Minero con fundamento en lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 1450 de 2011; norma que ordenaba a la Autoridad Minera formular ese instrumento teniendo en cuenta «las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces».

²⁷ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de diciembre de 2018, 08001233100020020175302. Actora: YANETH DAMARIS MARIANO COLL y sentencia de 20 de noviembre de 2020, 63001-23-33-000-2019-00024-01. ACTORES: Procurador 34 Judicial I para asuntos Ambientales y Agrarios, la Defensora del Pueblo - Regional Quindío, y la Personera Municipal de Armenia; sentencia de 19 de diciembre de 2018 Radicación: 08001233100020020175302. Actora: YANETH DAMARIS MARIANO COLL.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

cuando la medida se torne ineficiente en el propósito de restaurar los derechos colectivos por alguna circunstancia externa.

110. De lo expuesto emerge, de una parte, que las entidades condenadas podrían solicitar al Tribunal de primera instancia la ampliación de los tiempos indicados en la sentencia de 4 de agosto de 2022, teniendo en cuenta la competencia conferida por el artículo 34 de la Ley 472²⁸, siempre y cuando se configuren los presupuestos jurisprudenciales previstos para tal efecto.

111. Con fundamento en lo anterior, puede concluirse que lo manifestado por el solicitante no se ajusta con el supuesto fáctico al que alude el artículo 287 del CGP.

III.3.10. Aclarar que el Ministerio de Minas y Energía es la entidad responsable de actualizar la política minera ambiental «con el apoyo de las entidades con competencias ambientales y mineras que considere pertinentes, y con el apoyo y articulación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)».

112. A efectos de resolver, lo primero que la Sala de Decisión debe precisar es que, según la parte motiva de la sentencia de 4 de agosto de 2022, la orden prevista en el numeral 7° del artículo tercero *ibidem*, se profirió con miras a «*corregir las problemáticas estudiadas en el subtítulo b) del capítulo II.5.2.3. y en el capítulo II.5.2.2.*» (párrafo 1368).

113. El capítulo II.5.2.2 de la sentencia, como se mencionó previamente, se titula «los problemas de desarticulación institucional», y compila las razones jurídicas, fácticas y técnicas por las que concurren las agendas políticas de los sectores minero y ambiental al momento de promover un modelo de desarrollo sostenible para la industria extractiva.

114. Entre otras consideraciones, allí se mencionaron las siguientes:

«[...] 1128. La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) -aprobada en el año 2012-, identificó que «*la falta de articulación en las acciones no solo (se presenta) al interior de las instituciones, sino también entre instituciones, tanto del sector ambiental, como de estas con las instituciones sectoriales*». Esto agrava el hecho consistente en que «*la dimensión ambiental no sea tomada en cuenta con el verdadero rigor que debería tener*».

1129. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de 2016 explicó que: «*existe una falta de articulación en aspectos normativos y*

²⁸ ARTICULO 34. SENTENCIA. (...) *En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.*



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

de política entre entidades como el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, entre otros, así como entre las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, lo que incrementa el riesgo de que no se logre una gestión eficiente ni una organización adecuada. La falta de una visión compartida acerca del futuro de la actividad minera por parte de las entidades del Estado pone en riesgo el buen desarrollo del sector como potenciador de la actividad económica del país».

1130. A esta desarticulación se refiere la CGR en los informes al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (IERNMA) de las vigencias 2012-2013, 2013-2014 y en estudio de titulado “el proceso administrativo en Colombia de licenciamiento ambiental”.

1131. El ente de control fiscal indicó que es «**necesaria la articulación de las agendas y entidades a cargo del MME y el MADS para la coordinación en temas tan relevantes como la reciprocidad de la información, la valoración de pasivos ambientales producidos por el sector minero energético, el diálogo interinstitucional para la delimitación de áreas excluidas y restringidas para la minería y la elaboración y adopción del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)**».

1132. También aclaró que solo «*las Corporaciones Cornare, Corpourabá, Corantioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, generaron mecanismos de articulación con las autoridades mineras para el seguimiento de las actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre y desmantelamiento propias de una concesión minera a través del “Protocolo de Unidad de Acción Minero Ambiental” acogido en octubre de 2012*». Mientras que «*7 autoridades ambientales manifestaron que no existe coordinación con la Agencia Nacional Minera – ANM y las demás entidades no dieron respuesta a esta pregunta*» [...]» (negrillas de la Sala)

115. Por su parte, el capítulo II.5.2.3, en su título B, sintetizó las fragilidades advertidas por la Sección Primera del Consejo de Estado cuando estudió la evolución de la política pública minero ambiental (capítulo II.3.4. de ese proveído), con el propósito de recopilar los instrumentos jurídicos y las acciones interinstitucionales direccionadas a gestionar la problemática judicial.

116. Para tal efecto, la Sala estudió la política impartida en el CONPES 2898, en la Ley 685, en los planes nacionales de desarrollo minero adoptados por la UPME, en los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos tres gobiernos nacionales y en la Resolución 40391 de 2016.

117. A partir de este análisis, la Sala concluyó lo siguiente:

«[...]

1194. Según lo indicado en los documentos de planeación analizados en el acápite II.3.4., y luego de su confrontación con las demás pruebas del acervo probatorio, son evidentes las fragilidades del ciclo de formulación, ejecución y evaluación de la política minero-ambiental. Los diagnósticos problemáticos se mantienen a lo largo del tiempo, mientras que las causas relacionadas con el caso concreto no han sido atacadas a través de decisiones y acciones claras y oportunas. Algunas medidas prioritarias adoptadas formalmente no se



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

ejecutaron. Y, adicionalmente, el seguimiento y verificación de los compromisos políticos y jurídicos del sector todavía es incipiente.

1195. A esta problemática de priorización se refiere la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) cuando enuncia que *«En Colombia la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos sufre la “tragedia de los comunes” (Hardin 1968). Este desconocimiento de su importancia para el mantenimiento del bienestar humano fomenta el **que la biodiversidad no sea percibida como algo necesario y por ende su valoración social es baja, limitándose a los aspectos éticos y/o carismáticos**, los cuales muchas veces no son factores decisivos en las decisiones ligadas al crecimiento económico del país»* // *«El Estado no direcciona recursos económicos suficientes para la gestión de las instituciones públicas directamente relacionadas con la política ambiental y la gestión de la biodiversidad. **Los recursos financieros asignados por el Estado están concentrados principalmente a fortalecer y desarrollar políticas económicas y sectoriales que promuevan actividades como la minería (...) muchas veces en desmedro de la base ecológica de los territorios»** // «El sector ambiental no solo ha evolucionado en proporción muy inferior a los crecientes retos que se plantean con el crecimiento de las actividades productivas, sino que en muchas áreas temáticas y en muchos niveles institucionales se percibe una situación de claro inmovilismo, cuando no de retroceso».*

1196. Nótese que el Gobierno nacional, en el documento CONPES 2898 de 15 de enero de 1997, reconoció que el riesgo normativo derivado de la regulación ambiental y el uso de la tierra *«genera incertidumbre a los inversionistas».*

1197. Desde ese momento fue claro que los esfuerzos tendrían que direccionarse a corregir la *«ausencia de planeamiento minero-ambiental»* y, por ello, *«el **Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas, trabajar(ian) en el desarrollo de una Política Nacional Ambiental para el sector, cuyas acciones incluyen: 1) la elaboración del Diagnóstico Ambiental Minero Nacional, 2) la formulación del Plan de Ordenamiento Ambiental de la Actividad Minera, 3) programas de legalización ambiental y planes de manejo ambiental, 4) programas de asistencia técnica y educación ambiental, y 5) el fortalecimiento de la labor institucional en el sector ambiental».***

1198. Para *«fortalecer el sector»* se habló de *«la definición clara de las reglas de juego, aplicables no solo a cada uno de los operadores, sino en cada una de las fases del ciclo minero».* En consecuencia, el **Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Minas y Energía adquirieron el compromiso de establecer «una regulación íntegra que contenga normas sustantivas y de procedimiento con relación a la minería, la utilización del suelo y el medio ambiente, así como normas ambientales teniendo en cuenta el tipo de explotación y el tipo de mineral, incluyendo el uso del suelo en los procesos de reordenamiento territorial».** Sin embargo, 24 años después no se ha formulado aquella política minero ambiental, y mucho menos son claras las reglas sobre el particular.

1199. Además, desde hace 19 años los instrumentos de prospectiva minero-ambiental adoptados por la UPME resuelven problemas ambientales pertinentes y graves, pero **los lineamientos no perduran en el tiempo.** La



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

prospectiva cuatrienal gestiona algunos asuntos ambientales, pero deja de lado temáticas de igual trascendencia.

1204. Este instrumento de planeación (2011 – 2014) expresamente menciona que: «a 11 años de expedido el Código de Minas no existen herramientas públicas que establezcan los límites de las áreas protegidas excepto unos polígonos construidos a escala 1:500.000 (un milímetro representa quinientos metros) divulgados en el CMC y mapas en impresión digital a escalas 1:1.500.000 (un milímetro representa mil quinientos metros)». **E identificó que «la solución de conflictos debe ir más allá de planteamientos conceptuales garantizando la unidad de criterio a que hace referencia el artículo 209 de la Constitución Política».**

1205. El Plan Nacional de Desarrollo Minero 2011 – 2014 mencionó que «la categorización de los pasivos como fuentes reconocidas de contaminación (confirmadas y potenciales) es una herramienta esencial para establecer prioridades». (...)

1206. En la misma línea, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, adoptado a través de la Resolución 0256 de 2014, incluyó acciones para contrarrestar los problemas de coordinación interinstitucional en la etapa de licenciamiento y los problemas de coordinación entre el sector minero y el Sistema Nacional Ambiental; sin embargo, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 derogó el artículo 10 de la Ley de la Ley 1450 de 2011, **operando así el fenómeno de decaimiento del acto administrativo frente a la Resolución 0256.**

1207. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025, elaborado por la UPME en el año 2017, no está respondiendo al trabajo articulado que adelantaron los dos ministerios en materia de planeación.

1208. Lo anterior resulta incomprensible teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República, en el informe al Congreso de la República sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (IERNMA) de la 2012-2013, en relación con este aspecto explica lo siguiente:

[...] En 2012 se constituyó la mesa de coordinación interinstitucional con los actores involucrados en el proceso y se establecieron los términos de referencia para su formulación. **Dicho PNOM debe tener en cuenta las directrices expedidas por el MADS, en materia ambiental,** tema sobre el cual el MADS ha señalado que: “realizó recomendaciones orientadas a involucrar en la formulación, consideraciones ambientales que incluyan las áreas excluidas y restringidas de la minería, la vocación del uso del suelo y se propuso la Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de planificación participativo en la formulación de dicho plan. [...]

1214. Especialmente relevante es que la política vigente (Resolución 40391 de 2016) reconozca que «en la actualidad **“no existe una visión compartida de mediano y de largo plazo entre el sector minero y otros sectores relacionados con el uso del suelo;** según el Artículo 80 de la Constitución Política, el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados», mas, sin embargo, **omita acoger todas las medidas que en su momento fueron evaluadas en el PNOM como necesarias por ambos**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

ministerios para la corrección de esta problemática. [...]» (negrillas de la Sala)

118. En atención a lo expuesto, es necesario resaltar que el fin primordial de la orden aquí cuestionada era subsanar los aspectos del proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política pública que amenazaban los derechos colectivos materia de amparo, para que los ministerios responsables de los sectores desarticulados identificaran los mecanismos que permitirían el desarrollo de esta industria de forma sostenible.

119. En dicho sentido se pronunció la Sala cuando afirmó lo siguiente: «**de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 y en el CONPES 2898 de 1997**, (...) los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actualizarán la Política Minera Nacional para que la misma contemple acciones que permitan contrarrestar los problemas relacionados con: (i) el insuficiente ordenamiento territorial minero-ambiental, (ii) la desarticulación institucional y (iii) debilidades del modelo de control y fiscalización de los títulos».

120. En efecto, el artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 reconoció que el «Gobierno Nacional», y no solo el Ministerio de Minas y Energía, implementaría una política minera diferenciada, en los siguientes términos:

«[...] **ARTÍCULO 21. Clasificación de la Minería.** Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El **Gobierno nacional** las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas. [...]» (negrillas de la Sala)

121. Cabe resaltar que, en el mismo sentido, el CONPES 2898 señaló que: «**el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas, trabajaran en el desarrollo de una Política Nacional Ambiental para el sector**».

122. En este orden de ideas, la Sala no desconoció las competencias principales que tiene a su cargo el Ministerio de Minas y Energía como cartera encargada de formular la política pública del sector minero energético, sino que se buscó que ambas carteras -los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible-, en el marco de sus funciones legales y reglamentarias, participen conjuntamente en este proceso.

123. Por todo lo anterior, la sentencia de 4 de agosto de 2022 precisó que el Ministerio de Minas y Energía en el asunto *sub examine* incumplió parcialmente las siguientes responsabilidades:



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

«[...] resulta pertinente relacionar las funciones previstas en el Decreto 381 de 2012 que la Sala advierte parcialmente incumplidas por ese organismo, a saber:

[...] **ARTÍCULO 2o. FUNCIONES.** Además de las funciones definidas en la Constitución Política, en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales vigentes, son funciones del Ministerio de Minas y Energía, las siguientes:

1. Articular la formulación, adopción e implementación de la **política pública del sector administrativo de minas y energía.**

2. **Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales (...).**

5. **Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables (...)**

6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.

7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional. (...)

31.. Ejercer la función de **autoridad competente encargada de la aplicación del marco legislativo y reglamentario, así como de los tratados, acuerdos y convenios internacionales relacionados con el sector minero-energético [...]**» (negrillas de la Sala)

124. Y en lo que atañe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la sentencia también señaló lo siguiente:

«[...] el MADS actúa como ente coordinador de los asuntos minero-ambientales, como se deduce de las siguientes funciones:

*[...] 4. **Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA);***

*5. **Establecer los critérios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos;***

*13. **Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; [...]***



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

1119. A voces de los numerales 3, 9, 10 y 11 del artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011²⁹, la Sala insiste en que esa cartera dirige el proceso de planificación ambiental intersectorial, a través de mecanismos de coordinación interinstitucional, inspección, vigilancia y resolución de discrepancias, tal y como puede observarse:

[...] 3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias (...) cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

11. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible [...]» (negritas de la Sala)

125. Así las cosas, la Sección Primera del Consejo de Estado considera que la orden impartida no fue confusa en la medida en que la articulación de ambos sectores es el elemento cardinal requerido para la actualización de la Política Minera.

126. Sin perjuicio de lo anterior, y como es claro que al Ministerio de Minas y Energía le asiste la razón cuando pone de presente que en dicha labor es necesaria la comparecencia de otras entidades de los sectores minero y ambiental con competencias en este asunto, la Sala se remitirá a las consideraciones que sobre el particular están consignadas en el aparte III.3.1 de este proveído, para efectos de resaltar que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las entidades de ambos sectores que estimen competentes, y en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, deberán cumplir con lo dispuesto en el numeral 7° del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022.

III.4. Corrección de oficio

²⁹ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

127. Tal y como se mencionó en el apartado III.3.5. de este proveído, en virtud de lo dispuesto en el artículo 286 del Código General del Proceso, el juez cuenta con la posibilidad de corregir de oficio los errores previstos en la parte dispositiva de la providencia, ocasionados por un cambio de palabras.

128. En el literal (viii) del numeral 1.1.2. del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, la Sala de Decisión hizo referencia a la categoría de conservación *in situ* creada por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y que ha sido denominada por la doctrina como «zonas no compatibles con las explotaciones mineras en la sabana de Bogotá»; sin embargo, la orden definitiva cambió dicha categoría, al señalar:

«[...] **1.1.2.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de organismo rector del SINA, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, junto con las entidades competentes de los sectores minero y ambiental, deberán elaborar un documento que relacione e identifique las áreas de conservación *in situ* de origen legal que no pertenecen al SINAP, esto es: i) las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959; ii) las cuencas hidrográficas catalogadas como áreas de manejo especial en el CNRNR; iii) las reservas forestales productoras y protectoras productoras; iv) las reservas de recursos naturales consignadas en el artículo 47 del CNRNR; v) los humedales RAMSAR y los humedales no RAMSAR; vi) los páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recargas de acuíferos; vii) los arrecifes de coral, los pastos marinos, los manglares, y viii) **las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la sabana de Bogotá.** [...]» (negritas de la Sala)

129. En este orden de ideas, es necesario corregir, de manera oficiosa, el literal (viii) del numeral 1.1.2. del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en el sentido de precisar que la orden en mención hace alusión a las «zonas no compatibles con las explotaciones mineras en la sabana de Bogotá», tal y como se declarará en la parte resolutive de este proveído.

III.5. Adición de oficio

130. La herramienta procesal dispuesta en el artículo 287 del Código General del Proceso para subsanar las omisiones en que puede incurrir el juez al resolver los extremos de la *litis* o para efectos de abordar los puntos del litigio que son objeto de pronunciamiento por disposición legal, es la adición de las providencias.

131. Para entender el objetivo de este instituto en las acciones populares, cabe poner de presente que el acceso a la administración de justicia real y efectivo, cuando se trata de la defensa de derechos colectivos, implica la adopción de una sentencia que resuelva las controversias planteadas y en la que las órdenes sean eficaces y puedan producir los efectos a los que están destinadas.

132. En tal sentido, la Ley 472, en su artículo 34, señaló que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, y exigir la realización de conductas necesarias para volver



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho. Además, el mismo precepto explicó que: «*la orden de hacer o de no hacer **definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado** y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante*». (negrillas fuera del texto)

133. Esto significa que la sentencia de las acciones populares debe, por disposición legal, definir de forma precisa la conducta a cumplir para proteger los derechos colectivos materia de amparo. Por ello, si el juez advierte que la definición de la orden de restablecimiento resultó insuficiente, puede adicionar de oficio la sentencia dentro del término de ejecutoria, siguiendo el segundo supuesto previsto en el artículo 287 del CGP, y dando aplicación a los principios de congruencia y de acceso a la administración de justicia.

134. En este contexto, la Sala pone de presente que uno de los elementos nucleares del litigio estuvo asociado a resolver el argumento de los apelantes respecto de los graves efectos que tendría la suspensión de la plataforma de recepción de propuestas de concesiones mineras³⁰ -que contempló la primera instancia-, en las finanzas y en el desarrollo socioeconómico del país.

135. Además, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería advirtieron que la sentencia de 6 de diciembre de 2018 se soportaba en una premisa errónea asociada a que todos los proyectos mineros (presentes y futuros) estaban generando daños ambientales, y/o estaban afectando o afectarían de forma irreversible un ecosistema estratégico.

136. La Sección Primera del Consejo de Estado accedió a ambos razonamientos en la parte motiva de la sentencia de 4 de agosto de 2022. Allí se explicó que: «**no es posible frenar el desarrollo cuando este “lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente”**³¹, porque además **la estrategia de sostenibilidad prevista por el constituyente no es puramente conservacionista**³². Es decir que las medidas de restablecimiento tendrían que buscar precisamente la sostenibilidad del desarrollo minero, sin impedir injustificadamente su crecimiento». Adicionalmente, se indicó lo siguiente:

«[...] razón le asiste el extremo apelante sobre la falta de idoneidad de la instrucción judiciales y los riesgos económicos, sociales y ambientales que podrían materializarse en el cumplimiento de la misma. La Sala dedicó el capítulo V.5.1 para relacionar las pruebas que demuestran los efectos positivos de esta industria en el crecimiento económico del país. Se demostró que **la minería genera empleo, atrae inversión, subvenciona proyectos de desarrollo e incide en el aumento del PIB nacional. Los acápite II.3.5 y**

³⁰ Plataforma que actualmente se denomina Anna Minería.

³¹ Consejo de Estado, Sección Primera, consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero.

³² C-035 de 2016.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

II.5.2.3 acreditan que Anna Minería se proyecta como la herramienta tecnológica de información y de gestión minera llamada a integrar el ordenamiento ambiental y otras variables relevantes, para la gestión equilibrada del subsuelo minero.

1320. Siendo ello así, una decisión judicial que desconozca el potencial de Anna Minería desconocería los principios de economía y eficacia que guían a la función pública. (...)

1321. Además, como bien lo explicó la directora del Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional Luz Amalia Ordoñez, «los estados de moratoria, en general, siendo de carácter indefinido o no, **no son eficaces para la solución de problemas específicos, su impacto no resuelve, sino que aplaza el problema**, por lo tanto, **han definirse criterios atendiendo no sólo las condiciones espaciales sino el tipo de mina, su potencial de reserva, condiciones bióticas y ante todo poblaciones circundantes en las áreas prospectivas**».

1322. Precisamente, esta providencia en su primer componente contiene un análisis histórico que demuestra **que el aplazamiento en la toma de decisiones y la falta de acción concatenada está obstaculizando la implementación de acciones integrales que respondan a las causas que subsumen el contexto de debilidad institucional del sector minero en materia ambiental.**

1323. Es más, **sin lugar a duda, suspender el otorgamiento de nuevos títulos en todo el país no garantizaría la corrección de las aludidas fragilidades políticas, legislativas, reglamentarias e institucionales, pero si generaría las consecuencias negativas a que aluden las entidades accionadas.**

1324. Por todo ello, las **instrucciones previstas en los literales a) y b) del ordinal tercero de la sentencia de 6 de diciembre de 2018 aunque buscan la prevención de los daños, no son eficaces ni pertinentes a la hora de delimitar cómo deben actuar las entidades accionadas para implementar un modelo de desarrollo sostenible del sector minero. [...]**» (negritas de la Sala)

137. La sentencia de 4 de agosto de 2022, en el mismo sentido, puso de presente lo siguiente:

«[...] 1298. En el apartado II.5.2.1 de esta decisión, se detallaron las situaciones fácticas y jurídicas que demuestran la existencia de un peligro de daño grave e irreversible de afectación de entornos naturales que deben integrar las áreas excluidas de minería, tanto para los territorios ya declarados (pertenecientes o no al SINAP), como en los que se declaren en el futuro en atención a la política pública para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con una visión 2021 – 2030, contenida en el CONPES 4050 de 2021. (...)

1305. Sin embargo, **a las autoridades apelantes les asiste la razón cuando enuncian que la decisión del juez de primera instancia parte de una presunción negativa que es falsa, según la cual «toda actividad minera implica per sé la afectación irreversible e irreparable de un lugar ambientalmente protegido o que al menos debería serlo».**



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

1306. Al respecto, la doctrina aclara que «(e)l análisis racional inicial debe hacerse sobre los riesgos que existen para la actividad, **no siendo oponible la simple ignorancia, que no es asimilable a la incertidumbre**. En otras palabras: el juicio racional no parte de una falta total o absoluta de elementos sobre los que se pueda discernir para establecer qué riesgos en el ambiente se producen, asumen y concilian al momento de enfrentarlos; por el contrario, **tiene en cuenta un mínimo de conocimiento racional que, siendo insuficiente, incompleto o débil en sus presupuestos de certeza, genera, en función de cierta doctrina, una “duda hiperbólica”**»³³.

1307. En esa medida, las órdenes de restablecimiento deben partir de la premisa consistente en que la parte actora no logró acreditar que el daño o amenaza a los derechos colectivos recaiga en **todas** las actividades mineras que se desarrollan en el territorio nacional, sino en ciertos componentes del proceso de evaluación y fiscalización de los títulos, **de manera que el amparo cobijará los territorios en los que existe cierto grado de certeza científica del daño ambiental (principio de precaución), o en los que es clara la prueba de la transgresión y/o amenaza (principio de prevención)**. [...]» (negritas fuera del texto)

138. En consecuencia, las órdenes de restablecimiento estaban llamadas a lograr el desarrollo sostenible del sector minero, teniendo en cuenta lo siguiente:

«[...] 731. La industria extractiva es un componente fundamental de la economía colombiana. Históricamente la minería ha integrado la base de la estructura productiva de nuestro país, y ha sido enclave de especialización para el comercio internacional. Ello ha sido posible por la diversidad y cantidad de recursos naturales no renovables presentes en nuestro territorio, sin perjuicio de destacar las relaciones de producción y comercialización de la economía global.

732. El sector minero genera empleo, atrae inversión, capta regalías, impuestos y contraprestaciones económicas. Estos recursos se invierten en programas, proyectos y planes que buscan reducir la pobreza y fomentar el desarrollo territorial.

733. Según el documento de 19 de septiembre de 2020, denominado «*informe sobre política minera solicitado mediante oficio KBV2044*», que elaboró la apoderada judicial del Ministerio de Minas y Energía en respuesta al auto de mejor proveer de 1° de septiembre de 2020, se tiene que «*entre el año 2010 y 2018 el sector minero representó en promedio el 2% del PIB, el 20% de las exportaciones y el 13% de la inversión extranjera directa (IED)*»³⁴. (...)

735. Este mismo informe señala que: «*las exportaciones para el 2018 fueron de \$9,7 billones de pesos FOB, participando con 23,2% en el total de las exportaciones del país (...) y la inversión extranjera directa alcanzó USD 1.500 millones*». En el año 2019, «*el sector generó alrededor del 2% del PIB, el 18% de la inversión extranjera directa, 21% de las exportaciones del país*» y «*aportó 2,6 billones de pesos por concepto de regalías*».

³³ Briceño, Andrés (2017). El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales. Universidad Externado de Colombia, p. 40.

³⁴ Consultado

<https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24136905/Memorias+Congreso+MME+2018-2019+%282%29.pdf#page=37>



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

736. El monto aproximado de recaudos por concepto de regalías desde el año 2012 es de «dieciséis billones de pesos M/CTE». Tales dineros «se han visto reflejados en inversión a la largo del territorio nacional, aprobándose a la fecha más de 183.100 proyectos cofinanciados con estos recursos, concentrados principalmente en los sectores de transporte, educación, vivienda, entre otros, ascendiendo dichas inversiones a casi sesenta billones de pesos M/CTE de los cuales, el 81% son recursos del sistema».

737. Algunas regiones de nuestro país dependen directamente de esta actividad. De conformidad con el informe de 19 de septiembre de 2020, «actualmente, en los departamentos de Cesar y la Guajira, el sector representa más del 35% del PIB regional. En exportaciones, el sector representa más del 60% del total en Boyacá y más del 90% en la Guajira».

738. El sector de minas en Colombia no solo aporta capital, sino que «genera empleos para población vulnerable en zonas remotas, lo que lo convierte en motor de empleo y actividad económica en algunas regiones»³⁵. El informe de 19 de septiembre de 2020 precisa que esta industria «genera 350 mil empleos directos y más de un millón de empleos indirectos (fiscalización ANM) que se encuentran concentrados en las zonas mineras».

739. Todo ello se debe a la relación existente entre la minería y la producción de bienes indispensables para vivir en comunidad. En varios sectores económicos, son utilizados los recursos naturales no renovables, como es el caso de la construcción, la tecnología, la farmacia, el sector energético, la joyería y el sector agrícola³⁶. (...)

744. Desde esta perspectiva, **son innegables los efectos económicos positivos de la actividad minera y el potencial de crecimiento que puede proyectarse para el futuro. Esta industria genera empleo, atrae inversión, subvenciona proyectos de desarrollo en los territorios con los recursos de las regalías e incide en el aumento del PIB nacional.** [...]» (negritas de la Sala)

139. Siguiendo esta lógica, la Sala impartió una medida de amparo adaptable en el corto, mediano y largo plazo a la realidad fáctica de nuestro país, y que evolucionará mientras avanza el proceso de ordenamiento minero-ambiental del territorio colombiano, pero que permita el desarrollo de nuevos proyectos extractivos en los lugares en donde no existe riesgo de daño al patrimonio natural.

140. Concretamente, la sentencia de 4 de agosto de 2022 definió unas acciones temporales en cabeza de la Agencia Nacional de Minería y otras acciones definitivas que serían acatadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades de los sectores minero y ambiental que tuvieran competencias en la materia.

³⁵ Fededesarrollo, (abril de 2012), Impacto socioeconómico de la minería en Colombia, consultada en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/375/Impacto%20socioeconomico%20de%20la%20mineria%20en%20Colombia%20-%20Informe_Impacto_de_la_mineria_Final%2026%20abril.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=Dentro%20de%20los%20aspectos%20positivos,peso%20en%20las%20finanzas%20p%C3%BAblicas.

³⁶ Folio 89.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

141. Respecto de las citadas instrucciones judiciales, la Sala encuentra pertinente adicionar los aspectos que detallará a continuación:

III.5.1. De las órdenes temporales mientras culminan los procesos de declaratoria, delimitación y zonificación de los ecosistemas protegidos

142. En la sentencia de 4 de agosto de 2022 la Sala adopto dos medidas temporales.

143. En primer lugar, le ordenó a la Agencia Nacional de Minería que actualice, en el periodo de dos (2) meses, las capas geográficas que reporta la plataforma Anna Minería con el propósito de incluir los ecosistemas que gozan de protección legal y que fueron declarados y zonificados por la autoridad ambiental competente restringiendo o prohibiendo el desarrollo de actividades mineras, pero que actualmente no aparecen reportados en la base de datos, en virtud de los lineamientos de funcionamiento del sistema³⁷.

144. En relación con esta orden, cabe resaltar que la información reportada en los sistemas estatales utilizados por la Agencia Nacional de Minería para acatar este primer mandato judicial, no está completa, debido al lento desarrollo de los respectivos procedimientos de declaratoria, delimitación y zonificación de los territorios ambientalmente protegidos del país.

145. En consecuencia, para estructurar temporalmente un método de entrega de títulos mineros que acoja el principio de desarrollo sostenible, la Sala ordenó, en segundo lugar, a la Agencia Nacional de Minería que exigiera a los proponentes la presentación, junto con los documentos de la propuesta, de un certificado en donde las autoridades ambientales competentes informen: (i) si su proyecto se superpone o no con alguno de los ecosistemas enunciados en los subtítulos b) y c) del capítulo II.3.3. de la sentencia de 4 de agosto; (ii) si tal territorio se encuentra zonificado, y (iii) si las actividades mineras están permitidas en el instrumento de zonificación.

146. En efecto, el numeral 1.3.1. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, precisó lo siguiente:

«[...] **1.3. Medidas temporales mientras se cumple la orden 1.1.**

1.3.1. *La Agencia Nacional de Minería, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, deberá exigir a los proponentes que aporten con su solicitud de titulación un certificado de las autoridades ambientales competentes en el que se informe: (i) si su proyecto se superpone o no con alguno de los*

³⁷ Respecto de esa instrucción, cabe agregar que las capas cartográficas reportadas actualmente en el sistema de cuadrícula de Anna Minería, según el documento de "Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula", parten de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1382 de 2010, cuyo contenido no está vigente y, además, el sistema de reporta similares categorías de manejo en la clasificación de excluible y en la clasificación de informativa, tal y como se detalló en el apartado B del título II.3.5.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

ecosistemas a que se refieren los subtítulos b) y c) del capítulo II.3.3. de esta sentencia; (ii) si tal territorio se encuentra zonificado, y (iii) si las actividades mineras están permitidas en el instrumento de zonificación. En el evento en que se presenten dudas sobre la compatibilidad del proyecto con el propósito de conservación, la Agencia Nacional de Minería deberá abstenerse de resolver de fondo la propuesta hasta que exista certeza sobre la referida compatibilidad, dando aplicación al principio de precaución.

1.3.2. *La Agencia Nacional de Minería, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualizará la información que reporta la plataforma Anna Minería respecto de los territorios protegidos en los que actualmente existe certeza sobre la exclusión y restricción del desarrollo de actividades mineras, según las consideraciones expuestas en los subtítulos A, B y C del capítulo II.5.2.1. de esta sentencia (ver párrafos 961 al 966, 969, 972, 990 al 994, 1008 y 1013 al 1015). [...]*»

147. La Sala adoptó estas medidas temporales a efectos de proteger los derechos colectivos ambientales, y para mitigar los riesgos generados por el proceso tardío de conservación de los ecosistemas estratégicos, mientras las entidades competentes adelantan las órdenes que permitirán actualizar integralmente la información que reporta Anna Minería sobre los ecosistemas estratégicos del territorio nacional.

148. En suma, la Sala de Decisión determinó que temporalmente la Agencia Nacional de Minería se abstendría de resolver de fondo la propuesta de concesión minera, cuando la autoridad ambiental certifique que el proyecto se ubica en un ecosistema estratégico cuya declaratoria, delimitación o zonificación se encuentra en trámite; pues en tal evento debe tenerse en cuenta la problemática vigente de planeación y ordenamiento ambiental del país y que la Corte Constitucional, en el artículo sexto de la sentencia C-339 de 2002, declaró exequibles los incisos 3° y 4° del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, «*en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución*», así:

«[...] en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; **la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias.** [...]» (negritas de la Sala)

149. Sin embargo, la Sala observa que, al momento de expedir estos certificados, las autoridades ambientales en un tiempo reducido podrían afrontar problemas de diversa índole, lo que, a su vez, dilataría la toma de decisiones. A modo de ejemplo, factores técnicos tales como la escala de los mapeos cartográficos o el cambio en las condiciones naturales del territorio, entre otros, dificultarían su labor.

150. En consecuencia, resulta necesario adicionar la instrucción judicial para que la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energías³⁸, junto con las entidades que estimen

³⁸ La Sala profiere dicha orden, en el marco de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias de las entidades condenadas, y teniendo en cuenta principalmente las competencias de la ANM reconocidas por la



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

pertinentes, definan, de forma provisional y mientras se cumple la orden dispuesta en el numeral 1.1. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, y en el término de tres (3) meses: (i) el procedimiento y los mecanismos de coordinación intersectorial que se utilizarán para la expedición de los certificados, (ii) los plazos máximos para adoptar esas decisiones, y (iii) las garantías al debido proceso de los peticionarios.

151. Esta adición permite el desarrollo sostenible del sector minero, pues propende por aumentar la seguridad jurídica de los futuros proponentes, durante la etapa transitoria en la que las entidades competentes están fortaleciendo y complementando la información que reportará Anna Minería.

III.5.2. De las órdenes definitivas que estructurarán un método de entrega de títulos mineros acorde con el principio de desarrollo sostenible

152. Para corregir de forma definitiva los problemas de planeación y de ordenación de las zonas de importancia ambiental del país -en la relación minería y ambiente-, la Sala ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el numeral 1.1. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, que lidere y ejecute un estudio interinstitucional en el que participarán las entidades del Estado con competencias en la materia, con miras a construir un insumo científico y cartográfico que permita delimitar, mediante acto administrativo, los territorios que deben ser conservados mientras las autoridades ambientales competentes absuelven las dudas que existen en materia de declaratoria, zonificación, escalas cartográficas y compatibilidad con la minería. Todo ello, a través de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013.

153. Así mismo, le ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el numeral 1.2. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, hacer seguimiento a los compromisos planteados en la política pública para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con una visión 2021 – 2030 (CONPES 4050 de 2021), y utilizar la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, con miras a proteger los nuevos sectores que se incorporen progresivamente al SINAP en el marco de dicha política, mientras culminan las labores definitivas de delimitación y zonificación.

154. Sin embargo, las anteriores órdenes no detallaron ningún mecanismo de seguimiento que garantice a los administrados y a los peticionarios que los procesos de ordenamiento minero-ambiental del territorio colombiano culminaran de forma eficaz, eficiente y oportuna a través de la figura definitiva de conservación de cada caso. Esto también dificulta la labor de actualización

Corte Constitucional en la sentencia C-389 de 2016, cuando declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001 bajo el entendido que la autoridad minera verificaría mínimos de idoneidad ambiental antes de entregar un título minero; y considerando la potestad reglamentaria derivada de ambos ministerios.



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

informativa encomendada a la Agencia Nacional de Minería respecto de las capas reportadas en Anna Minería como compatibles, incompatibles o restringidas.

155. Por ello, esta Sección adicionará el numeral 1.4. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en el sentido de ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, luego de expedir los actos administrativos enunciados en los numerales 1.1.3 y 1.2.3. del ordinal tercero de la citada providencia, junto con las autoridades competentes, adopten un cronograma de trabajo en donde relacionen las acciones y los tiempos necesarios para finalizar los procesos de delimitación y zonificación del territorio allí protegido a través de las figuras de conservación procedentes.

156. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitirá el cronograma al Tribunal *a quo* para su aprobación, y los plazos y acciones allí dispuestas se entenderán incorporados a la presente providencia a efectos de verificar su cumplimiento.

157. Este control reforzado permitirá contener los riesgos derivados: (i) del avance lento del proceso de delimitación los ecosistemas; (ii) de las deficiencias que existen en la delimitación geográfica por la escala en la que la información esta mapeada, y (iii) de la incipiente zonificación ambiental del país.

158. Nótese que el CONPES 4050, así como el documento de *“diagnóstico de la política pública para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con una visión 2021 – 2030”* y los informes al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de las vigencias 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 y 2018-2019, demostraron los desafíos que tendrá que asumir el Estado en cuanto al fortalecimiento del SINAP y su relacionamiento con el sector minero. Ello significa que, mientras avanza el proceso de ordenamiento ambiental del territorio nacional, las entidades concernidas deberán actuar de manera planeada, eficaz, eficiente y oportuna.

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

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



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTES los argumentos 3°, 4°, 6°, 8° y 9° de la solicitud de aclaración y adición de la sentencia de 4 de agosto de 2022, presentada por la apoderada judicial del Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ACLARAR que el término «autoridades mineras» contenido en los numerales 1.1.1., 1.1.2. y 1.2.3. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, hace alusión a las «entidades del sector minero», de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CORREGIR, de oficio, y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el literal (viii) del numeral 1.1.2. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, el cual quedara así:

«[...] viii) las zonas no compatibles con las explotaciones mineras en la sabana de Bogotá. [...]».

CUARTO: ADICIONAR, por las razones expuestas en este proveído, los numerales 1.3.1. y 1.4. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, los cuales quedarán así:

«[...] **1.3.1.** La Agencia Nacional de Minería, deberá exigir a los proponentes que aporten, junto con la solicitud de titulación, un certificado proferido por la autoridad ambiental competente, en el que se informe: (i) si su proyecto se superpone o no con alguno de los ecosistemas a que se refieren los subtítulos b) y c) del capítulo II.3.3. de esta sentencia; (ii) si tal territorio se encuentra zonificado, y (iii) si las actividades mineras están permitidas en el instrumento de zonificación. En el evento en que se presenten dudas sobre la compatibilidad del proyecto con el propósito de conservación, la Agencia Nacional de Minería deberá abstenerse de resolver de fondo la propuesta hasta que exista certeza sobre la referida compatibilidad, dando aplicación al principio de precaución.

Para tal efecto, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energías, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, y junto con las entidades de los sectores minero y ambiental que estimen competentes, establecerán previamente: (i) el procedimiento y los mecanismos de coordinación intersectorial que se utilizarán para la expedición de los certificados, (ii) los plazos máximos para la expedición de los certificados, y (iii) las garantías al debido proceso de los peticionarios. (...)

1.4. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades que estime competentes, luego de expedir los actos administrativos enunciados



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

en los numerales 1.1.3. y 1.2.3. de la parte resolutive de este proveído, adoptará un cronograma de trabajo en donde relacionará las acciones y tiempos necesarios para finalizar los procesos de delimitación y zonificación del territorio allí cobijado, a través de la figura de conservación definitiva.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitirá el cronograma de trabajo al Tribunal *a quo* para su aprobación, y los plazos y acciones allí dispuestos se entenderán incorporados a la presente providencia a efectos de verificar su cumplimiento. [...]»

QUINTO: CORREGIR, por las razones expuestas en esta providencia, el literal (ii) del numeral 3° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, el cual quedará así:

«[...] **ii)** los impactos ambientales negativos generados por los proyectos mineros que no cuentan con licenciamiento ambiental en la fase de explotación [...]»

SEXTO: ADICIONAR, por las razones expuestas en este proveído, el numeral 5° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, el cual quedara así:

«[...] **5. ORDENAR** al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, junto con las autoridades mineras y ambientales que estimen competentes, en el término de (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualicen las guías minero-ambientales y los términos de referencia con el propósito de ajustarlos a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 1753 de 2015. Estos documentos incluirán un apéndice en el que se definirán determinantes ambientales por tipo de extracción, según sus impactos ambientales específicos. [...]»

SÉPTIMO: ACLARAR, por las razones expuestas en esta providencia, el numeral 7° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en el sentido de precisar que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las entidades de ambos sectores que estimen competentes, y en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, cumplirán con lo dispuesto dicha orden.

OCTAVO: ADICIONAR el numeral 9° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, en el sentido de también exhortar al Servicio Geológico Colombiano (SGC) para que coadyuve en el cumplimiento de las órdenes que se relacionan con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en los términos dispuestos en el último inciso del artículo 34 de la ley 472.

NOVENO: ADICIONAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el ordinal cuarto de la sentencia de 4 de agosto de 2022, que modificó el ordinal quinto de la sentencia de 6 de diciembre de 2018, el cual quedará así:



Radicación: 25000234100020130245901 (AP)
Demandantes: Iván Cepeda Castro y otros

[...] **CUARTO: MODIFICAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el ordinal quinto de la sentencia de 6 de diciembre de 2018, el cual quedará así:

[...]CONFORMAR un Comité para la Verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado por el magistrado sustanciador de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -quien lo presidirá-, por los accionantes, por los coadyuvantes de la parte actora, por un delegado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por un delegado de la Agencia Nacional de Minería, por un delegado del Ministerio de Minas y Energía, por un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por un delegado de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y por un delegado de la Defensoría Regional del Pueblo, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes anuales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia. [...]

DÉCIMO: En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P(22)