Bogotá D.C.,

1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 4 6 2 2 1

Al responder por favor citese este número **13002024E2046221**

Fecha Radicado: **2024-11-21 11:06:00**

Codigo de Verificación: **e5b1b** Folios: **8**

Radicador: **Ventanilla Minambiente** Anexos: **0**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Señor
CARLOS EDUARDO BONCES ZAFRA
Subdirector de Evaluación y Control Ambiental
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
Carrera 23 No. 37 – 63
Bucaramanga - Santander
info@cdmb.gov.co

Asunto: **CONCEPTO JURÍDICO**. Obligatoriedad en el seguimiento de las Guías Minero Ambientales. **Radicado 2024E1041324.**

Respetada señor Bonces Zafra,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Una vez revisados los pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra el siguiente radicado de salida 1300-E2-009839 del 27 de mayo de 2021 y 8140-E2-24882 del 21 de agosto de 2013.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

- **Constitución Política de Colombia de 1991**

"(...) ARTÍCULO 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."

En concordancia,
http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html

"(…) ARTÍCULO 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas."

- ***Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".***

(…) Artículo 1. Principios generales ambientales*, De la citada norma establece dentro de los principios generales ambientales "2. la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible."*

(…) Artículo 5. Funciones del Ministerio de Medio Ambiente.

"14. *Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas" (…)*

"23. *Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres"*

Respecto a las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales refiere:

(…) ***Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:***

"(…) 2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente

(…)12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

Competencias en el marco de Licencias Ambientales:

(…) ARTICULO 51. Competencia. *Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley.*

En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva. (…)

- ***Decreto 3570 de 2011. "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."***

(…) Artículo 1. Objetivos del Ministerio. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores."*

- ***Decreto 3573 de 2011 "Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones".***

*"**ARTÍCULO 3°. Funciones.** La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones: (…)*

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.

2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales."

- ***Ley 685 de 2001 "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".***

"Artículo 81. Términos de referencia y guías. *Con la presentación de la propuesta de concesión, el interesado se obliga a adelantar la exploración de acuerdo con los términos de referencia y guías mineras que para el efecto elaborará la autoridad minera." (…)*

"Artículo 197. Constitución y ejercicio del derecho. *La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código.* ***Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente Capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales****." (Subrayado y negrilla propios) (…)*

Artículo 198. Medios e instrumentos ambientales. *Los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras por el aspecto ambiental* ***son los establecidos por la normatividad ambiental vigente para cada etapa o fase de las mismas, a saber****, entre otros:* ***Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones*** *en los casos en que tales instrumentos sean exigibles." (Subrayado y negrilla propios) (…)*

Artículo 204. Estudio de Impacto Ambiental. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero*. Este estudio*

contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. ***El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código***. (Subrayado y negrilla propios)

Artículo 272. *Manejo Ambiental.* **En la propuesta el interesado deberá hacer la manifestación expresa** de su compromiso **de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías ambientales**, que para esa actividad expida la autoridad competente, en un todo aplicadas a las condiciones y características específicas del área solicitada descrita en la propuesta. En caso de que la actividad de exploración requiera usar o aprovechar recursos naturales renovables, deberá obtener el permiso, la concesión o la autorización ambiental de la autoridad competente.

- ***Resolución 18-0861 del 20 de agosto de 2002. (MinEnergia-MinAmbiente) "Por medio de la cual se adoptan las guías minero ambientales y se establecen otras disposiciones".***

Artículo 2 "Las Guías Minero Ambientales que por este acto se adoptan son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental…"

"Artículo 3. *El interesado en la propuesta de contrato de concesión, deberá hacer la manifestación expresa de su compromiso de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías minero ambientales, aplicadas a las condiciones y características específicas del área solicitada descrita en la propuesta y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales guías, de conformidad con lo establecido en los artículos 81, literal f) 271 y 272 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas****."***

"Artículo 4. *Para el desarrollo de la etapa de explotación minera se deberá contar con el Plan de Trabajos y Obras por parte de la autoridad minera, y de la obtención previa de la licencia ambiental por parte de la autoridad ambiental competente****. El concesionario de minas deberá tener en cuenta las orientaciones previstas en las guías minero-ambientales de explotación y, beneficio y transformación, que por este acto administrativo se adoptan, para la elaboración del estudio de impacto ambiental tendiente al otorgamiento o no de la licencia ambiental por parte de la autoridad ambiental competente."***

- ***Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011 "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica"***

"Artículo 3. Objeto. *El objeto de la Agencia Nacional de Minería, ANM, es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que* ***hacer seguimiento*** *a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley."* (Subrayado y negrilla propios)

ASUNTO A TRATAR:

El señor CARLOS EDUARDO BONCES ZAFRA, en calidad de Subdirector de Evaluación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, elevó solicitud ante esta Cartera Ministerial, en el que solicita se emita concepto jurídico respecto al Seguimiento de las Guías Minero Ambientales, a continuación se transcribe el texto de la consulta:

"…de manera respetuosa, solicita a su despacho el otorgamiento de concepto jurídico en materia del tratamiento que desde la Autoridad Ambiental se debe surtir en el seguimiento de las Guías Minero Ambientales, las cuales, como es de conocimiento, son instrumentos de autogestión para el titular minero y son requeridas por la Agencia Nacional de Minería - ANM. Lo anterior, teniendo en cuenta que, de manera permanente, diferentes empresas en fase de exploración y otras en beneficio, y, que no cuentan con un instrumento ambiental avalado por el Decreto 1076 de 2015, allegan con periodicidad trimestral, semestral y anual ante esta Autoridad Ambiental los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA (siendo estos una obligación dentro del acto administrativo de aprobación u otorgamiento), con fundamento en las actividades propuestas en las Guías Minero Ambientales, ahora bien, dada su no exigencia por no ser instrumentos ambientales evaluados y aprobados con acto administrativo que contemple el cumplimiento de obligaciones, se hace necesario definir los lineamientos para determinar la competencia frente a la revisión y exigibilidad de estos informes.

Así las cosas, reiteramos la necesidad de definir el alcance de la Autoridad Ambiental frente al seguimiento de las Guías Minero Ambientales, que como se ha dicho con anterioridad, no son exigidas por el Decreto 1076 de 2015, es decir, no son evaluadas, ni aprobadas, es así, que surge la duda del seguimiento a ICAs que no tienen fundamento de obligatoriedad dentro de un acto administrativo aprobado u otorgado, por lo que, los seguimientos realizados a las guías, los cuales son constantes y periódicos, no hacen parte de los indicadores de cumplimento solicitados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a las Autoridades Ambientales.

Asimismo, es importante precisar que dichas empresas poseen permisos ambientales de funcionamiento que, con anterioridad, han sido otorgados por esta entidad, por lo tanto, ya se realizan seguimientos a los mencionados dentro del acto administrativo de otorgamiento."

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Atendiendo la consulta presentada, y a efectos de resolver los interrogantes planteados, serán abordados los siguientes ejes temáticos 1) Guías Minero Ambiental 2) Actividades de exploración y explotación Minera y su seguimiento 3) Expedición de instrumentos ambientales bajo normas anteriores al Decreto 1076 de 2015, en relación con las Guías Minero Ambientales, lo anterior, a efetos de atender el problema jurídico planteado, de la siguiente manera:

1) Guías Minero Ambientales

Tal y como se ha establecido en la normativa vigente, las Guías Minero Ambientales, son un instrumento orientativo; es decir que tiene finalidades complementarias para la elaboración y ejecución del manejo ambiental en la propuesta de los trabajos de exploración, sin perjuicio, de las obligaciones que se impongan en el marco del licenciamiento ambiental para el desarrollo de las actividades de explotación minera.

Al respecto, la Agencia Nacional de Minería, tiene dentro de sus funciones establecer los términos de referencia aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios mineros, *guías técnicas para adelantar los trabajos y obras en los proyectos mineros*, **en coordinación** con las autoridades ambientales en lo pertinente[1].

Al respecto vale la pena indicar que conforme a los artículos 197[2] y 198[3] de la Ley 685 de 2012, el ejercicio emanado de un contrato de concesión minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, está supeditado al cumplimiento de los requisitos y condiciones de orden ambiental contenidos en el Capítulo XX de dicha Ley, incluidos aspectos ambientales y en lo no previsto en éste, en las normas ambientales generales aplicables a la materia.

Los citados artículos refieren que los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras, desde el punto de vista ambiental, son los establecidos por la normatividad ambiental vigente para cada etapa o fase de las mismas, a saber entre otros: *Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables,* ***Guías Ambientales*** *y autorizaciones* en los casos en que tales instrumentos sean exigibles.

Adicionalmente conforme a los artículos precitados el acápite *I. Antecedentes Jurídicos,* del presente concepto, las autoridades ambientales y mineras, debían adoptar términos de referencia, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental para el sector de la minería, así como expedir las guías técnicas para adelantar la gestión ambiental en los proyectos mineros, y procedimientos de seguimiento y evaluación para la vigilancia y control de dichas actividades.[4]

Con base en lo anterior, los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la expedición de la Resolución 18-0861 del 20 de agosto de 2002, adoptaron la Guía Minero Ambiental de Exploración, la Guía Minero Ambiental de Explotación y la Guía Minero Ambiental de Beneficio y Transformación, como instrumentos de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, que debe observar el interesado en la propuesta de contrato de concesión para el desarrollo de dichas actividades mineras.

2) Actividades de exploración Minera y su seguimiento

Una vez abordado lo anterior, es importante referir que para el caso de las ***actividades mineras de exploración***, como quiera que estas no requieren de la obtención de una licencia ambiental o del establecimiento de un Plan de

[1] Numeral 15, artículo 16 del Decreto 4134 de 2011. "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica."

[2] **Artículo 197. Constitución y ejercicio del derecho**. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente Capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales.

[3] **Artículo 198 Medios e instrumentos ambientales.** Los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras por el aspecto ambiental, son los establecidos por la normatividad ambiental vigente para cada etapa o fase de las mismas, a saber, entre otros: Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones en los casos en que tales instrumentos sean exigibles.

[4] Artículo 199 Ley 685 de 2002.

Manejo Ambiental y que en el evento de hacer uso y/o afectación de los recursos naturales renovables se deberá obtener previamente los permisos, concesiones y/o autorizaciones ambientales correspondientes ante las autoridades ambientales competentes, la precitada resolución consagró en su artículo 3, que el interesado debe realizar dichos trabajos con estricta sujeción a las guías minero-ambientales, conforme lo establece los artículos 81, literal f) 271 y 272 de la Ley 685 de 2001, teniendo en cuenta para el efecto, las condiciones y características específicas del área descrita en la propuesta.

Al respecto, para que exista la etapa de exploración minera, es porque se cuenta con un contrato de concesión minera, el cual para poderse haber otorgado el titular del mismo tuvo que presentar una solicitud ante la Agencia Nacional de Minería, en la que indicaba que se acogía a lo establecido en las Guías Minero Ambientales, (art. 272) para llevar a cabo la etapa de exploración minera y así mismo presentar los costos y demás aspectos a invertir en esta etapa, relacionados todos con la gestión ambiental a seguir para el proyecto.

En este sentido, cuando el titular minero manifestación expresamente el compromiso de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías minero ambientales, hace de estas su documento de consulta obligatoria y se obliga a dar cumplimiento a la misma en los términos que en ella están contenidos, a saber, diligenciar los formatos a presentar en la autoridad ambiental, obtener los permisos ambientales que se requieran y dar cumplimiento a las fichas de manejo ambiental que él elabore y se ajusten a su proyecto minero, todo esto, con la única finalidad de minimizar los impactos ambientales y evitar la ocurrencia de daños ambientales, para de esta forma controlar los factores de deterioro ambiental que se pueden generar con el desarrollo de esta actividad.

En conclusión, las Guías Minero Ambientales, no son sujetas de aprobación previa, pero si son de obligatoria observancia por parte del titular minero en la etapa de exploración minera, esto a causa del acogimiento expreso y voluntario que realiza al momento de solicitar el título minero, aspectos sobre los cuales se les hace seguimiento por parte de la autoridad ambiental porque se registran en la misma para ello, seguimiento que obedece a la función de comando y control y de máxima autoridad ambiental en su jurisdicción y como entidad administradora de los recursos naturales, en virtud de las funciones establecidas en el artículo 31 de la ley 99 de 1993 y así mismo en las obligaciones constitucionales de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Ahora bien, como bien es dicho por el peticionario, existen actividades que no cuentan con un instrumento ambiental avalado por el Decreto 1076 de 2015, pero como lo indica también existen empresas que poseen permisos ambientales de funcionamiento que, con anterioridad, han sido otorgados por la Autoridad Ambiental y que conforme a ello se realiza seguimientos a estos permisos dentro del acto administrativo de otorgamiento.

Al respecto, tanto los permisos menores, como los Planes de Manejo Ambiental, y Licencias Ambientales, deben seguir siendo objeto de seguimiento por parte de la Autoridad Ambiental, la cual debe continuar realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, se encuentran facultados para realizar ajustes periódicos cuando a ello haya lugar y establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias.[5]

[5] Parágrafo 1. Del Artículo 2.2.2.3.11.1. Del Decreto 1076 de 2015.

Con lo anterior se concluye que respecto a las Guías Minero Ambientales, las mismas son instrumentos orientadores; que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración y ejecución del manejo ambiental en la propuesta de los trabajos de exploración. En consecuencia, deben ser objeto de seguimiento por parte de la Autoridad Ambiental competente ya sea en el papel máxima autoridad ambiental a prevención del deterioro que pueda producir una actividad o bajo el seguimiento y control de instrumentos ambientales autorizados por el mismo, y sobre los cuales debe efectuar seguimiento.

El presente concepto se expide a solicitud **CARLOS EDUARDO BONCES ZAFRA,** en calidad de Subdirector de Evaluación y Control Ambiental y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: "*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".*

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: **Diana Maritza Ramírez Canaría – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ**
Revisó: **Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ**

MADSIG Sistema Integrado de Gestión