

**“LA INSEGURIDAD JURÍDICA DERIVADA DE LA TITULACIÓN MINERA Y
DE LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS DE PÁRAMO”**

Tesis de Grado

Presentada por:

Agustín Gutiérrez Soto

Dirigida por:

Eduardo Del Valle Mora

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

BOGOTÁ D.C.

2017

Pido a la vida que no me deje parar de luchar por la desigualdad y la injusticia social en mi labor como abogado.

Gracias infinitas a mi familia

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por qué las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

TABLA DE CONTENIDO

RESÚMEN.....	11
I-) INTRODUCCIÓN.....	12
II-) CONTEXTUALIZACIÓN.....	16
A-) En cuanto a la protección ambiental... ..	16
A-1) Marco Constitucional... ..	16
A-2) Áreas Protegidas y Zonas de Páramo.....	19
A-3) Principio de Precaución y Prevención ambiental.....	26
A-4) Conclusiones... ..	28
B-) Zonas excluidas de minería... ..	30
B-1) Conclusiones... ..	32
C-) Contrato de Concesión Minera y Licencia Ambiental.....	33
C-1) Conclusiones... ..	39
D-) Ausencia Derechos Adquiridos en Materia Ambiental... ..	40
D-1) Conclusiones... ..	42
E-) Títulos mineros, delimitación de páramos y coordinación entre las entidades estatales... ..	43
E-1) Conclusiones... ..	52
F-) Jurisprudencia... ..	53
F.1 -) Sentencia C – 534 de 1996.....	53
F.2-) Sentencia del 12 de agosto de 1999.....	54
F.3-) Sentencia C- 293 de 2002... ..	55
F.4-) Sentencia C- 339 de 2002... ..	57

F.5-) Sentencia T – 527 de 2011...	59
F.6-) Laguna Verde.....	60
F.7-) Sentencia C – 035 de 2016.....	62
F.7.1-) Rasgos Generales.....	62
F.7.2-) Sección Tercera Sentencia C – 035 de 2016... ..	63
F-8) Conclusiones.....	69
III-) PROBLEMÁTICAS Y SOLUCIONES	70
1-) Renovar la Regulación.....	70
2-) Unidad de Acción	72
3-) Responsabilidad del Estado... ..	73
3-A) Controversias Contractuales.....	74
3-B) Reparación Directa... ..	75
3-C) Arbitramento de Inversión.....	76
IV-) CONCLUSION... ..	77
V-) ANEXOS	81
VI-) REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS... ..	85

INDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS:

A-) **ANM** (Agencia Nacional de Minería).

B-) **CM** (Código de Minas)

C-) **CPACA** (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

D-) **EEAP** (Estudio del Estado Actual de Páramos)

E-) **IAVH** (Instituto Alexander Von Humboldt)

F-) **PMA** (Plan de Manejo Ambiental)

G-) **PND** (Plan Nacional de Desarrollo)

H) **SINAP** (Sistema Nacional de Áreas Protegidas)

I-) **TLC** (Tratado de Libre Comercio)

RESÚMEN:

La actual tensión que se presenta entre la protección del Medio Ambiente y la explotación de recursos naturales por parte de la industria extractiva ha generado un grado alto de inseguridad jurídica frente a las inversiones realizadas. A pesar que deben protegerse los recursos; la falta de coordinación entre las entidades estatales –entre otras dificultades- ha generado una superposición entre el las áreas de explotación de algunos títulos mineros con la posterior delimitación de zonas de páramo, abriéndose la posibilidad de demandar al Estado por la imposibilidad de ejercer los derechos envueltos en los mismos.

PALABRAS CLAVE:

A-) Inseguridad jurídica B-) Minería C-) Zonas de Páramo D-) Responsabilidad del Estado.

I-) INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha erigido una gran tensión entre aquellos sectores de la sociedad que pretenden proteger los recursos naturales sobre los que quieren explotar los mismos. Las tendencias actuales están convergiendo en buscar mecanismos que lleven a independizar a la humanidad del uso de recursos no renovables como el petróleo, el gas o el carbón, los que con su utilización, contribuyen a la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, que se constituye como una de las principales causas que aceleran el cambio climático (Navarro, 2008).

Como respuesta a esta problemática, el 12 de diciembre de 2015 se celebró en París (Francia), la XXI Conferencia sobre el Cambio Climático. Allí se reunieron 195 países, congregados durante dos semanas, llegando así a diferentes objetivos que se pueden resumir en la búsqueda conjunta de disminuir las emisiones de los gases de efecto invernadero y asumir compromisos en pro de la conservación del planeta, para evitar las consecuencias definitivas por cuenta del cambio climático (Planelles, 2016).

Por otro lado, ya hay países, como Costa Rica, que diseñan políticas internas que buscan impulsar la energía no proveniente de energías no renovables, como el carbón. De esta manera, para el 2015 en este país centro americano casi el ciento por ciento de su energía provino de hidroeléctricas, de volcanes, del sol y del viento (energía eólica) (Araya, 2016). Además, consolidó dos líderes mundiales en protección del medio ambiente, como lo son Christiana Figueres (Secretaria General de las Naciones Unidas para la Conferencia de París sobre el Cambio Climático) y Mónica Araya, quien ha sido una partidaria, a nivel mundial, de políticas que promuevan el uso de energías limpias, provenientes de recursos renovables.

Por su parte, a nivel Europeo, Portugal logró un importante avance en esta materia, gracias a que en mayo de 2016 pudo mantener a todo el territorio con energía totalmente renovable desde el 7 de mayo hasta el miércoles 11 del mismo mes. Al mismo tiempo, el setenta y cinco por ciento de las energías de este país provienen de energías renovables (Martín, 2016).

Sin embargo, Donald J. Trump, Presidente electo de los Estados Unidos, está buscando devaluar estas nuevas tendencias, mediante el desmantelamiento de la política ambiental de su antecesor Barack Obama, la cual estaba orientada a reducir las emisiones contaminantes en la atmósfera (Pereda, 2017). Asimismo, la cabeza en este país de la Agencia de Protección del Medio Ambiente, Scott Pruitt, ha declarado que el acuerdo que se llevó a cabo en París, era contrario para los intereses de los Estados Unidos, ya que implicaba una carga para ellos que otras naciones no tenían que llevar (Milman, 2017).

Ahora bien, a nivel nacional la tensión es evidente. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia le dio una gran preponderancia, por lo menos en el articulado, a la protección de los recursos naturales y a la biodiversidad. Sin embargo, los gobiernos han buscado desarrollar el sector minero, fuente de recursos en regalías para desarrollar proyectos de inversión social y de infraestructura (González, 2015).

No obstante, como era de esperarse, los conflictos sociales y ambientales comenzaron a surgir. Una de las problemáticas actuales se da frente a la declaración de áreas protegidas y la delimitación de páramos, sumado a las prohibiciones de ejercer actividades extractivas en estas zonas.

Precisamente, de esta última coalición de intereses mencionada se desprende el objeto de desarrollo de esta investigación, que busca demostrar cómo se ha consolidado una fuerte

inseguridad jurídica en el ordenamiento, al haber superposiciones entre las áreas de exploración y explotación de los contratos de concesión minera con posteriores delimitaciones de ecosistemas de páramo, lo cual se ha derivado de la falta de actualización de la regulación en esta materia, de la ausencia de una adecuada articulación entre las autoridades mineras y ambientales y del distanciamiento en la unidad de acción entre las diferentes ramas del poder público, abriéndose así la posibilidad de demandar al Estado por el impedimento de desarrollar los derechos envueltos en los títulos mineros, aun cuando la jurisprudencia en Colombia no ha reconocido ni la existencia de derechos adquiridos, ni compensaciones económicas en estos casos.

Por esta razón, en primera medida, se hará un recuento en cuanto a la protección ambiental, teniendo en cuenta el marco constitucional, la regulación de áreas protegidas y de zonas de páramo y el uso de los principios de precaución y prevención ambiental. Seguidamente, se estudiará lo referente a las zonas excluidas de minería y a las prohibiciones de ejercer actividades de exploración y explotación sobre las zonas delimitadas como ecosistemas de páramo.

De igual manera, se van a observar algunos puntos más de cerca sobre la regulación sobre minería, que hacen complicado que el inversionista pueda reclamar algún perjuicio al Estado, como el título y el modo propios del Contrato de Concesión Minera y las disposiciones en el ordenamiento jurídico que determinan que hasta que el concesionario no explote el mineral del subsuelo, éste seguirá siendo de propiedad del Estado.

Adicionalmente, se analizará lo que ha representado el sector minero en materia de regalías y en inversión extranjera, demostrando así porqué las administraciones están

centradas en el desarrollo del sector. Como complemento de lo anterior, se verá cómo algunas estadísticas y conceptos de las entidades que participan en el sector, demuestran la falta de coordinación y colaboración entre entidades, lo cual genera la ya mencionada superposición de títulos mineros con áreas excluidas de minería.

Igualmente, se hará énfasis sobre los diferentes fallos jurisprudenciales que, primero, han sentado los argumentos para el no reconocimiento de derechos adquiridos en esta materia. Segundo, han otorgado una mayor prevalencia a la protección ambiental por sobre la actividad extractiva, a pesar que las dos sean declaradas por las leyes como de utilidad pública y, tercero, han generado cierto grado de incertidumbre en el sector, como la sentencia C-035 de 2016, la cual termina de cerrar la discusión acerca de seguir con las actividades de extracción en páramos, mediante la declaración de inexecutable del régimen de transición amparado por el PND “*Todos por un nuevo País*” (Ley 1753 de 2015).

Por último, se harán algunas propuestas que para esta investigación llegarían a ser una solución a la incertidumbre que se presenta actualmente en el ordenamiento, como la renovación de la normatividad en materia minera, la unidad de acción entre los entes estatales y la posibilidad de demandar al Estado cuando haya una superposición de un título minero con un área excluida de minería.

II-) CONTEXTUALIZACIÓN

A-) En cuanto a la Protección Ambiental:

A-1) Marco Constitucional:

Debe señalarse, como primera medida, que la Corte Constitucional en varias sentencias, y la misma Constitución Política de Colombia reconocen la libertad económica y de empresa como bases del modelo económico adoptado en 1991. El artículo 333 de la Carta Política establece, entre otras cosas, que tanto la iniciativa privada, como la actividad económica son libres, lo que está en directa consonancia con que toda persona, en su libre desarrollo, puede realizar actividades económicas, según así lo prefiera, con el fin de generar un lucro para sí mismo o para otra persona (Constitución, 1991, art. 333).

Sin embargo, es menester aclarar que este ejercicio a la libertad económica no es absoluto, por lo cual el ordenamiento, aunque de manera más notoria en la Constitución en sus artículos 58 y 333, expresó que la propiedad y la empresa tienen un límite fundamental, la función social (Const., 1991). Este aspecto se trajo al país en la reforma realizada a la Constitución de 1886, en 1936 (González J.M., 1991). Allí se indicó que la propiedad privada, si bien tiene derechos, también implica consigo deberes y cargas. Uno de ellos incluye la necesidad que el ejercicio del derecho de propiedad beneficie a la comunidad en general, lo que está íntimamente ligado con el principio de solidaridad, el cual acorde a la sentencia C – 666 de la Corte Constitucional es:

Deber de toda persona los de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la

vida o la salud de las personas", "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" y "velar por la conservación de un ambiente sano". (p. 45)

Este concepto fue traído al ordenamiento por la influencia ejercida en los juristas locales por el catedrático y abogado francés León Diguít (Velásquez, 2006, p. 223) el cual reemplazó al concepto de derecho subjetivo, puesto que, según esa nueva tendencia del momento, debía respetarse la prevalencia de lo social sobre lo individual (Sentencia C – 595, 1999).

Igualmente, se ha establecido que tanto la solidaridad, como la función social conllevan consigo mismas que el propietario:

No es un sujeto privilegiado, como hasta el momento lo había sido, sino un funcionario, es decir que alguien que debe administrar lo que posee en función de los intereses sociales (prevalentes respecto al suyo), posesión que sólo se garantiza, en la órbita individual, a condición de que los fines de beneficio colectivo se satisfagan. (Sentencia C – 595, 1999, p. 7)

Por otro lado, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 agregó que la función social implicaba consigo misma una función ecológica. Esta última determina que en ejercicio del derecho de propiedad, debe respetarse el medio ambiente, todo en búsqueda de cumplir con un desarrollo sostenible. En el mismo orden de ideas sostuvo la Corte Constitucional que:

El propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de

las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios. (Sentencia C-126, 1998, p. 47)

Como la misma providencia lo dice, la propia Carta Política busca darle otro sentido a la propiedad subjetiva, al limitar este derecho en búsqueda del interés general, acorde al principio de solidaridad, como bien lo expresa la misma en su preámbulo (Sentencia C-128, 1998).

En el mismo orden de ideas, se le impuso al Estado el deber de dirigir la economía del país (artículo 334), por lo cual se le da la potestad a éste de poder intervenir en la explotación de los recursos naturales (Const., 1991). Esto lo faculta para optar por políticas y tomar medidas que deben estar encaminadas por buscar el bien de los ciudadanos, lo que incluye una repartición equitativa de oportunidades y la protección de un ambiente sano. En síntesis, el Estado puede entrometerse en el desarrollo de las actividades económicas de los particulares, aunque, esta intervención tiene también ciertos límites como el respeto al núcleo esencial de la libertad, puesto que debe obedecer al cumplimiento de algunos de los fines establecidos en la Constitución y, además, debe tomarse como una medida razonable y proporcional (Sentencia C – 035, 2016).

El artículo 79 estipuló que todas las personas tienen derecho a un ambiente sano y que el Estado debe proteger la diversidad e integridad del medio ambiente (Const., 1991). El artículo 80 introdujo en el Estado la función de planificar el manejo y el aprovechamiento de

los recursos naturales, además de estipular que éste debe imponer las sanciones legales pertinentes para aquellos que los deteriore (Const., 1991).

Por último, en cuanto a los deberes de los ciudadanos se convino –numeral octavo, artículo 95- que éstos debían “proteger los recursos... naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano” (Const., 1991, art. 95). Esto implica que no sólo el Estado será el encargado de velar por la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales del país, sino que también les corresponde a las personas apoderarse de su protección.

A-2) Áreas Protegidas y Zonas de Páramo:

El primer antecedente, en cuanto a regulación de áreas protegidas es el Decreto-Ley 2811 de 1974, encargado de expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Allí fueron reguladas las áreas de especial importancia ecológica, que fueron definidas como áreas de manejo especial las que fueron catalogadas como “aquellas que se delimitan para administrar, manejar y proteger el ambiente y los recursos naturales renovables” (Del Valle, 2016, p. 369). Al mismo tiempo, en este Decreto se estableció que el ambiente era un patrimonio común y que tanto el Estado como los particulares, debían participar en la preservación y en el manejo del mismo –es de utilidad pública y es un interés social- (Decreto-Ley 2811, 1974, art. 1). Sin embargo, allí no se hizo referencia alguna a los ecosistemas de páramo.

Después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se expidió la Ley 99 de 1993, la cual estuvo encargada, entre otras cosas, de crear el Ministerio de Ambiente y de establecer los fundamentos de la política ambiental en Colombia (Ley 99, 1993). En esta normativa, se expresó en su artículo primero los *Principios Generales Ambientales*. Aquí, en

su numeral cuarto, se declaró que las zonas de páramo debían ser objeto de protección especial junto con los subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos (Ley 99, 1993, art. 1).

El artículo 111 de la misma ley, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, desarrolló la *Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales* donde se declararon como de “interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales” (Ley 99, 1993). Estas zonas, como los ecosistemas estratégicos, en palabras del biólogo, Germán Márquez Calle, son “diferenciables del territorio donde se concentran funciones naturales de las cuales dependen, de manera especial y significativa, bienes y servicios ecológicos vitales para el mantenimiento de la sociedad y de la naturaleza” (Calle, 2003, p. 2). Evidentemente se deben incluir a los páramos en esta categoría, ya que prestan servicios de gran importancia para el funcionamiento de la sociedad. En estos lugares se produce 70 por ciento del agua que la población colombiana consume y, además, entre otros servicios ecosistémicos que prestan, ayudan a luchar contra el calentamiento global, puesto que se encargan de capturar las partículas de carbono, evitando que estas lleguen a la atmosfera (Sentencia C – 035, 2016).

En relación con este tema la Ley 373 de 1997 –reguló el uso eficiente y ahorro del agua-, consideró que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, debían ser “adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente” (Ley 373, 1993, art. 16).

Volviendo al año de 1994, mediante la ley 165, el Congreso de la República aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica que se llevó a cabo en Rio de Janeiro en 1992. Esta ley, de manera general, procuró la conservación de la diversidad y el uso equitativo de sus componentes y, de manera específica en su artículo octavo, Colombia se comprometió a establecer un sistema de áreas protegidas con el fin de conservar la diversidad biológica presente en las mismas (Ley 165, 1994).

Posteriormente, en el año 2002 el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 976, la cual se consolidó como la primera regulación tendiente a establecer una protección de los ecosistemas de páramo (Resolución 769, 2002). Allí se incluyó un catálogo de definiciones, donde se circunscribió el concepto de páramo, sub páramo, turbera, humedal paramuno, la unidad acuífera y la recarga (Resolución 769, 2002, art. 2). Asimismo, se dijo que las Corporaciones Autónomas Regionales debían elaborar los EEAP, aclarando, de igual forma, que éstos estaban dotados de una protección especial (Resolución 769, 2002, art. 3). Seguidamente, la resolución resaltó la gran importancia de estos ecosistemas por su riqueza cultural, biótica y de especies de fauna y flora.

Un año después, se expidió la Resolución 839, la cual se encargó de dictar los términos de referencia para la elaboración del EEAP –“Instrumento de planificación y gestión participativo, mediante el cual, a partir de la información generada en el EEAP, se establece un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de manejo”- y el PMA –“documento técnico base para la formulación del PMA, que determina las condiciones ambientales y socioeconómicas indicativas del estado actual de los páramos” (Resolución 769, 2002, art. 3)- de los mismos, el cual se encarga de determinar la zona, la ordenación territorial y el uso del suelo (Clavijo, 2013).

Finalmente, en relación con este tema, se expidió la Resolución 1128 de 2006, la cual se encargó de modificar la resolución antes mencionada en lo atinente a la aprobación de los planes de manejo ambiental y estudios del estado actual de los páramos, afirmando que la función la tendría la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, a menos que comprendiera la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales (Resolución 1128, 2006).

Bajo este punto hay que recalcar lo establecido en el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente expedido por la Contraloría General de la Nación. Allí se dice que el artículo 173, párrafo tercero, de la Ley 1753 de 2015 dispuso que después de delimitado el páramo por la autoridad competente, debía estructurarse tres años después su PMA y, es precisamente aquí donde se consolida otro problema para estos ecosistemas ya que para el año 2016 sólo se formularon 22 por parte de 13 Corporaciones, correspondiente a 15 complejos de páramos (Contraloría General, 2016, p. 105).

En el mismo orden de ideas, hasta el año 2010 el Gobierno Nacional expidió el decreto 2372 –incluido en el decreto 1076 de 2015 (por medio del cual se expidió el Decreto Único reglamentario del Sector Ambiente y de Desarrollo Sostenible)- con el fin de que se reglamentara de manera rigurosa todas aquellas leyes que tuvieran relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Allí, se definió el área protegida como: “Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Decreto 2372, 2010, art. 2a).

Por otro lado, en el capítulo II, en el artículo diez, se pueden observar las categorías de áreas protegidas del SINAP las cuales son: Sistema Nacional de Parques Nacionales

Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, Los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Áreas de recreación y las Áreas protegidas privadas, como las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (Decreto 2372, 2010, art. 10).

Ahora bien, de conformidad con lo anterior, debe decirse que, primero, los páramos no se incluyeron en la lista de áreas protegidas que fue contenida en el Decreto 1076. En segundo lugar, la Ley 1382 de 2010 –ya no está vigente- por la cual el Congreso de la República intentó una modificación de la Ley 685 expedida en el año 2001 (en adelante Código de Minas –CM-), incluyó un artículo que incluía las zonas excluidas de minería a los ecosistemas de páramo, los cuales, acorde a esa ley, se iban a identificar con la información cartográfica proporcionada por el IAVH (Ley 1382, 2010).

El gran problema fue que esta norma quedó sin efectos jurídicos en el ordenamiento, debido a que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-366 del año 2011, declaró la inexecutable de esta normativa, debido a que se vulneró la participación democrática de las comunidades indígenas y afro descendientes en el proceso de expedición de esta ley, lo cual se constituye como una obligación de los Estados que acogieron el Convenio 169 de la OIT, que en su artículo sexto establece la obligación de consultar a las poblaciones interesadas cada vez que se prevean medidas legislativas que fueran susceptibles de afectarles directamente (Convenio 169, 1989, art. 6), como efectivamente ocurre con la Ley 1382, pues allí se desarrollaban normas que tenían la potencialidad de afectar el territorio y su integridad social, cultural y económica (Sentencia C – 366, 2011).

Debido a que se presentó esta omisión, el máximo tribunal constitucional, determinó en esta providencia que debía haber una declaratoria de inconstitucionalidad diferida, puesto

que se podía presentar un vacío normativo importante en caso de sacar inmediatamente la norma del ordenamiento jurídico. Por esta razón, se aplicó esta medida, con el fin que el Congreso de la República llenara ese vacío legal al cumplir con la omisión en la que había incurrido en el trámite legislativo -consultar la medida con las comunidades y con sus respectivos representantes-.

Dicho lo anterior y, a pesar que estos ecosistemas sean de protección especial (Resolución 769, 2002), existe una problemática debido a que las zonas de páramo no son áreas protegidas hasta que así lo considere la autoridad ambiental con competencia para ello, o sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Del mismo modo, cabe resaltar que a pesar que se estén consolidando diferentes insumos para crear una protección integral de los ecosistemas mediante la creación de los estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ET-ESA) (Convenio 205, 2014), los cuales, acorde a los convenios celebrados entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el IAVH, deberán tener en cuenta los Atlas de Páramos, la Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Páramos de Colombia y los criterios biofísicos, socioculturales y de Integridad Ecológica, esta cartera podrá hacer la delimitación a su discrecionalidad (Ley 1450, 2011, art. 202), por lo que puede aceptar o no la propuesta técnico-científica, lo cual se edifica como una desprotección. Esto en virtud de la declaración de inexequibilidad de la Ley 1382.

Por su parte, se han identificado 37 complejos de páramos (Norato, 2017) por parte del IAVH, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sólo ha declarado veinte en el país (Santurbán – Berlín (98.994 hectáreas), Farrallones (4.545 ha), Los Picachos (23.725 ha), Las Baldías (860 ha), Belmira - Santa Inés (10.662 ha), Los Nevados (133.666 ha),

Tatamá (1.093 ha), Paramillo (6.744 ha), Sonsón (8.707 ha), Miraflores (19.928 ha), Frontino – Urrao (13.921 ha), Chingaza (109.956 ha), Chílí – Barragán (80.708 ha), Yariguíes (4.252 ha), Iguaque – Merchán (16.339 ha), Tamá (28.311 ha), Guerrero (43.228 ha), Altiplano Cundiboyacense (5.799 ha), Rabanal – Río Bogotá (24.650 ha) y Tota – Bijagual – Mamapacha (151.247 ha)) (El Espectador, 2016).

Resaltado lo anterior, es importante tener en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016 –de la cual se hará posteriormente su correspondiente análisis-, donde aclara que no hay parámetros muy claros que permitan delimitar correctamente estos biomas, lo cual es una señal de alerta, ya que debe propenderse por buscar una protección seria y que permita tener claridad a todas las partes involucradas en la protección del medio ambiente, puesto que este vacío es grande y es lo que abre la brecha para que aparezca la inseguridad jurídica para los inversionistas en materia extractiva y, lo más importante, se deje sin ningún tipo de protección a los páramos, los cuales prestan muchos servicios de gran importancia, pues, (aparte de los ya enunciados con anterioridad) de ellos depende el 53 por ciento de la generación hidroeléctrica del país (Norato, 2017). El 17 por ciento de la población colombiana depende de la generación hídrica del páramo de Chingaza (Norato, 2017). De estos biomas se abastecen 150 distritos de riego (Norato, 2017). Adicionalmente, de éstos proviene la mayoría del agua que se consume en Colombia y, también, contienen más de 4.700 especies de plantas, el 17 por ciento de la diversidad florística del país y el 8 por ciento del total de especies endémicas de la flora del territorio nacional (Norato, 2017).

A-3) Principios de Precaución y Prevención ambiental:

En materia de protección ambiental deben mencionarse dos principios de gran importancia, el de precaución y el de prevención. Este primero fue mencionado por primera vez en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972 (Estocolmo, Suecia), aunque debe decirse que su origen se remonta al ordenamiento jurídico alemán. En 1959 se expidió la Ley que regulaba el Aprovechamiento Pacífico de la Energía Atómica y de la Protección Contra sus Peligros. En esta norma se expresó que se podía instalar una Central Nuclear en el caso de que se hubiesen adoptado las precauciones necesarias fundamentadas en la ciencia y la técnica de la materia (Romero, 2004, p. 4).

El 9 de mayo de 1992 se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la Ciudad de Nueva York, la cual fue adoptada como parte integrante del bloque de legalidad en Colombia el 27 de octubre de 1994, mediante la Ley 164 de 1994. En su artículo tercero estipuló que “Las partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos” (Ley 164, 1994, art. 3). Sin embargo, fue declarado como un principio del Derecho del Medio Ambiente Internacional en 1992 en la Conferencia para el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Brasil (Rio de Janeiro) y fue conceptualizado así:

Con el fin de proteger el Medio Ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. (ONU, 1992, principio. 15)

Concretamente, en el ordenamiento jurídico colombiano, se incorporó esta declaración en la ya antes mencionada Ley 99 de 1993 –artículo primero, numeral primero-: “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (Ley 99, 1993, art. 1).

Además, el numeral sexto de este mismo artículo incluyó como principio general ambiental al principio de precaución:

La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. (Ley 99, 1993, art. 1.6)

La misma Corte Constitucional, mediante la sentencia C-293 de 2002, declaró exequible este numeral sexto, demandado por una presunta entrega de unas facultades ilimitadas a las autoridades ambientales, al alegar que éstas podían tomar decisiones sin certeza científica absoluta. Por esta razón, este tribunal estableció una serie de requisitos para su aplicación.

Primero, debe haber un peligro de la ocurrencia de un daño. Que éste último sea irreversible. Además, es necesario que exista un principio de certeza sobre el peligro, así no exista una prueba absoluta del mismo. Igualmente, la decisión que adopte la autoridad

ambiental debe constar en un acto motivado –es excepcional- y ha de estar principalmente encaminado a impedir la degradación del medio ambiente (Santana, 2013, p. 27).

En cuanto al principio de prevención hay que decir la peligrosidad de la actividad ya es bien conocida y su riesgo es actual, en cambio, en la precaución se invoca cuando hay falta de evidencia científica plena que permita identificar una relación entre un posible daño y el uso de una tecnología determinada. Esta diferencia es importante a la hora de tomar medidas o decisiones que lleven a la prevención de un daño en específico, el cual es un objetivo primordial de los dos principios (Santana, 2013).

A-4) Conclusiones:

- Es claro que el constituyente de 1991 quiso imponer al Estado la función principal de la protección del Medio Ambiente, dirigiendo la economía, imponiendo límites y sancionando a aquellos que no cumplan con lo establecido en el ordenamiento jurídico en lo que a esta materia respecta. Como también se encargó de limitar la propiedad subjetiva, donde cada propietario tiene el deber de cumplir con la función social de la propiedad y con la función ecológica, la cual debe estar orientada a cumplir con el desarrollo sostenible y a respetar los recursos naturales, por lo que hay que recalcar de ante mano que ante un conflicto de intereses, debe ceder el interés de los particulares, para dar paso al amparo del interés general.
- En cuanto a la protección de las zonas de páramo, es necesario aclarar que son carentes de protección, puesto que es necesario que se delimiten para que pueda hacerse una tutela efectiva de los mismos, ya que no es suficiente que se determine su protección por medio de las regulaciones anteriormente mencionadas si no se sabe

dónde se encuentran y sus demarcaciones. Además, surge peligroso que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenga la potestad de delimitar los páramos sin tener en cuenta o apartándose de lo conceptuado por lo establecido por una entidad especializada y técnica como lo es el IAVH, lo que se erige como una contradicción con los parámetros contenidos en ya mencionada Ley 99 cuando aclara que la formulación de políticas ambientales se complementará con la investigación científica (Ley 99, 1993, art. 1).

- Si bien se están haciendo intentos por finiquitar la delimitación de los biomas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sólo ha delimitado aproximadamente el 54 por ciento de los complejos de páramos identificados por el IAVH.
- Hasta que no se delimite la zona de páramo, queda sin efecto las distintas prohibiciones incluidas en el CM que fue declarado inexecutable y en los Planes Nacionales de Desarrollo del Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, las cuales buscaban excluir de estos ecosistemas las actividades agropecuarias y de exploración y de extracción de minerales.
- Las Corporaciones aún deben avanzar en la edificación de los Planes de Manejo Ambiental, puesto que éstos se consolidan para evitar y mitigar riesgos que se puedan presentar con diferentes actividades en los complejos de páramos, por lo que se debe avanzar en este aspecto para generar una mayor protección de los ecosistemas (Decreto 2041, 2014).
- En cuanto al principio de precaución, se consolida como una herramienta de gran importancia y, además, permite que al tener unos requisitos para que pueda ser invocado y al abrirse la posibilidad de demandar el acto administrativo ante la

jurisdicción contenciosa administrativa, no se cometan arbitrariedades. Igualmente, se constituye como una prueba de que el Estado debe salvaguardar el interés general, mediante la protección del Medio Ambiente, sobre los intereses de los particulares.

B-) Zonas excluidas de minería:

El CM, en su artículo 34, excluyó la actividad minera sobre algunas zonas que cumplieran con dos requisitos, esto es, que fueran declaradas y que fueran delimitadas acorde con la regulación vigente de protección y desarrollo de recursos naturales renovables o del ambiente y que, además, la normativa excluyera la exploración y explotación en dichas áreas (Ley 685, 2001, art. 34). Asimismo, en este artículo se afirma que aquellas zonas de exclusión deberán ser constituidas como tal, acorde a la delimitación geográfica y fundamentada en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de las autoridades mineras, en aquellas que fueran declaradas como áreas de interés minero (Ley 685, 2001, art. 34).

En el mismo sentido, se establece que las zonas excluibles de explotación y de exploración minera serán aquellas que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes como ocurre con las áreas de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestal (Ley 685, 2001, art. 34).

En el último inciso del artículo, se autoriza a que haya actividad de exploración y de extracción, en aquellos casos en los que la autoridad ambiental, mediante acto administrativo motivado haya sustraído (sustracción puede ser temporal o definitiva, dependiendo de la fase del proyecto minero) aquella zona de exclusión donde se podrían adelantar actividades con determinados métodos y sistemas de extracción que no fuesen a afectar la zona de exclusión (Ley 685, 2001, art. 34). Además, se exige que el interesado en la concesión demuestre la

compatibilidad de aquellos mecanismos extractivos con los objetivos de protección del área de exclusión y, finalmente, se excluye totalmente la sustracción del área de los parques nacionales naturales (Ley 685, 2001, art. 34).

Nueve años después, se expidió la Ley 1382, la cual buscaba modificar el código expedido en el año 2001 y mediante su artículo tercero quiso introducir cambios al artículo 34. Sin embargo, esta regulación sólo permaneció vigente dos años en virtud de lo expuesto en la sentencia C-366 de 2011. Así entonces, allí se expresó que serían zonas de exclusión de actividades mineras, además de los parques nacionales naturales, parques de carácter regional y zonas de reserva forestal protectora -como lo establecía el CM de 2001-, las demás zonas de reserva forestal, los ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia de la Convención de Ramsar (Irán, 1971).

Se estableció, de forma adicional, que los ecosistemas de páramo iban a ser identificados acorde a la información cartográfica del IAVH, como se mencionó en el aparte anterior y, adicionalmente, se incluyó en el párrafo primero:

En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga.
(Ley 1382, 2010, art. 3)

Es esta disposición se determinaba, por primera vez, la prohibición expresa de ejercer actividades mineras en los páramos –entró a regir el 9 de febrero de 2010-, los que fueron incluidos en esta disposición como una zona de exclusión de minería.

Por su parte, el PND “*Prosperidad para todos*”, Ley 1450 de 2011, estableció en el párrafo primero del artículo 202 que en los ecosistemas de páramo no se podrían adelantar actividades agropecuarias, de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, y construcción de refinerías de hidrocarburos. Se indicó, también, que se iba a tomar como referencia el Atlas de Páramos de Colombia del IAVH, mientras se lograba conseguir una cartografía más detallada (Ley 1450, 2011, art. 202).

En este mismo artículo, en su primera parte, se dice que tanto los páramos, como los humedales, debían ser delimitados a escala de 1:25.000 con base en los estudios técnicos, sociales y ambientales adoptados mediante acto administrativo por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por último, la Ley 1753 de 2015 –PND “*Todos por un nuevo país*”- en su artículo 173 estableció lo ya incluido en cuanto a la prohibición de actividades que establecía el PND anterior. De la misma manera, el Congreso de la República incluyó allí un régimen de transición que permitía terminar con algunas actividades de extracción en los ecosistemas de páramo. Aunque, después, éste fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, que tuvo como consecuencia la expedición de la sentencia C-035 de 2016, la cual dejó afuera del ordenamiento jurídico lo establecido en el párrafo primero del artículo 173 (Sentencia, C – 035, 2016).

B-1) Conclusiones:

- Aquí se puede evidenciar una contradicción en el mismo artículo 34, puesto que por un lado se excluye la minería en algunas áreas, ya que son de protección y desarrollo de recursos naturales renovables, pero por el otro, se permite que la ANM –autoridad

minera-, mediante un acto administrativo previo –sustentando en el que sustrajo el área por parte de la autoridad ambiental- , autorice actividades mineras de forma restringida o con métodos específicos, que no vayan a afectar los objetivos de la zona excluida.

C-) Contrato de Concesión Minera y Licencia Ambiental:

El contrato de concesión minera está definido en el CM como:

El que se celebra entre Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos, y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes. (Ley 685, 2001, art. 45)

Después de ver esta definición comprendida en el CM que rige actualmente, debe decirse que hay varios elementos de gran importancia en este tipo de acuerdo de voluntades, único en su especie porque tiene elementos que son de su propia esencia y, además, tiene diferentes etapas que lo comprenden.

Como principal medida hay que anotar que este contrato comprende dos elementos fundantes. El primero comprende la actividad de exploración y, segundo, el derecho de

explotación que nace con la inscripción del acto que otorga el título en el registro minero correspondiente (Sentencia C -983, 2010) cuando ya se obtiene la licencia ambiental respectiva. Adicionalmente, es un contrato que es típico (la ley lo identifica y singulariza frente a otros negocios jurídicos), bilateral, solemne (Debe constar por escrito y en castellano, además que de que sólo se perfecciona al inscribirse en el Registro Minero Nacional), oneroso (permite al concesionario lucrarse a partir de una riqueza pública, mientras que el Estado recibe los cánones superficiarios y las regalías), principal (no depende de ningún otro para subsistir), de adhesión (El artículo 49 del CM) establece que no se pre negociarán los términos, condiciones y modalidades del negocio), de tracto sucesivo y de colaboración (Henaó J. C., 2016, p. 93).

Por su parte, es necesario recalcar que el artículo 46, el cual hace alusión a la normatividad del contrato, afirma que a éste le serán aplicables, durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna (Ley 685, 2001, art. 46). En la segunda parte de la norma, se dispone que, si las leyes fueran modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serían aplicables únicamente si ampliaban, confirmaran o mejoraran sus prerrogativas, excepto las que tuvieran relación con las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las Entidades Territoriales (Ley 685, 2001).

El artículo 59 indica que está obligado a dar cumplimiento a las obligaciones anotadas en el CM, sin que ninguna otra autoridad le imponga otro tipo de deberes, ni requisitos de fondo o formales que hagan más gravoso el cumplimiento del contrato (Ley 685, 2001, art. 59). A pesar de las disposiciones anteriormente mencionadas, en la práctica el CM y la regulación del Contrato de Concesión han sido a lo largo de su vigencia complementadas con

otras normas, como así lo dispone la obra *Minería y desarrollo: Aspectos Jurídicos de la Actividad Minera*:

El Contrato de Concesión Minera no constituye una isla apartada en relación con el ordenamiento jurídico nacional, dado que se aplicarán los principios y reglas provenientes de la Constitución Política y de otros cuerpos jurídicos de índole legal –Código Civil, Código de Comercio, Estatuto de Contratación Estatal, Código de Procedimiento Civil, CPACA-, cuando haya una remisión directa a sus normas o por aplicación supletoria cuando no se cuente con normas expresas mineras respecto del asunto concreto... el contenido del contrato...ha de integrarse con los principios y reglas que disciplinan íntegra la figura y que brindan soluciones que se presentan en su ejecución. (Henaó J. C., 2016, p. 110)

Por otro lado, debe recalcar que el título y modo del contrato de concesión minera son *sui generis*, o propios de su especie. Para los efectos de esta investigación, debe decirse que el título es el “Hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa” (Velásquez, 2006, p. 296) y el modo, por su parte, debe entenderse como la “Forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título cuando este genera la constitución o transferencia de derechos reales (Velásquez, 2006, p. 304). Teniendo entonces estas definiciones hay que aclarar que hasta que el concesionario minero no haga la extracción del mineral presente en el subsuelo, éste seguirá siendo de propiedad del Estado (Const., 1991, art. 332).

Del mismo modo, el artículo 15 del CM establece la naturaleza de los derechos del beneficiario, el cual nunca, por tener un título minero, se le transfiere el derecho de propiedad sobre los minerales allí establecidos, sino que dice que se tendrá como beneficio el poder de:

Establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad ... a apropiárselos mediante extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades (Ley 685, 2001, art. 15).

Como se puede observar y considerando que el título y el modo son propios para esta figura y que los recursos presentes en el subsuelo son de propiedad exclusiva del Estado, los derechos del concesionario se limitan a establecer la existencia del mineral, a extraerlo y a crear servidumbres que le beneficien para cumplir con todo lo propio de esta actividad. Por consiguiente, hay que traer también a colación el artículo 56 del CM, el cual afirma que no se podrán reclamar el pago, reembolso o perjuicio alguno por no encontrar en el área contratada los minerales a explotar (Ley 685, 2001, art. 56).

Otra característica propia de la concesión minera es que éste tiene comprende tres fases. La primigenia es la etapa de exploración, la que tiene un periodo de tres años contados a partir de la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional y es prorrogable hasta por ocho años más. Seguidamente, está la etapa para la construcción e instalación de la infraestructura y del montaje necesario para las labores de explotación, la que tiene también un periodo de tres años y es prorrogable por un año más. Finalmente, está la etapa de explotación, con una duración de 24 años y es prorrogable hasta por 30, aunque,

se podrá disminuir el tiempo en caso en que el concesionario utilice el tiempo incluido en las prórrogas (Resolución 420, 2013).

De igual manera, la Ley 1753 de 2015 incluyó en su artículo 20 un régimen de prórrogas nuevo. Éste fue creado para las áreas de reserva para el desarrollo minero. Bajo este punto, es importante aclarar que esta norma reguló las Áreas de Reserva Estratégica Mineras, que tienen una preponderancia por su potencial minero, determinado específicamente por la Autoridad Minera Nacional (Ley 1753, 2015, art. 20).

Así entonces, acorde al artículo ya mencionado, el Ministerio de Minas y Energía debe delimitar las zonas estratégicas en un término de doce meses y, posteriormente, se podrán declarar dos años después (este tiempo es prorrogable por el mismo término). En el artículo 23 de la misma ley se desarrolló la integración de áreas, afirmando que bajo ninguna circunstancia la solicitud de la misma era una causal para prorrogar los títulos mineros (Ley 685, 2001, art. 23).

Adicionalmente, para poder desarrollar una actividad extractiva de recursos naturales no renovables se necesita, aparte del contrato de concesión minera, una licencia ambiental. Esta se define como:

La autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación,

corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. (Decreto 2041, 2014, art. 3)

Esta es una herramienta, como lo dice su definición, para prevenir una posible afectación al medio ambiente y, además, se configura como una típica intervención del Estado en la libre autonomía de la voluntad de los particulares, puesto que se busca la protección de un interés general y que se cumpla la ya mencionada función ecológica de la propiedad (Sentencia C – 894, 2003).

Igualmente, hay que aclarar al ser la licencia ambiental una autorización, este es el derecho que la misma le confiere al beneficiario o titular, o sea a explotar el recurso objeto de concesión. Ahora bien, acorde al Decreto 2041 de 2014 –incluido en el Decreto 1076, expedido en el 2015-, también implica una sujeción, o sea, a cumplir con los “requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada” (Decreto 2041, 2010, art. 3).

La Sentencia C- 746 de 2012 de la Corte Constitucional analizó la diferente jurisprudencia expedida por esta corporación desde el año de 1995, donde añadió que era un acto administrativo especial, el cual podía ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular (Henoa J. C., 2016, p. 231). Del mismo modo, aclaró que tiene un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan aspectos técnicos y otros sensibles con los intereses de las poblaciones afectadas. Por último, concluyó que tenía como fin ser un instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión preventiva, mediante el cual el

Estado conserva las áreas de especial importancia ecológica y previene y controla el deterioro ambiental (Henao J. C., 2016, p. 231).

C-1) Conclusiones:

- Acorde a lo revisado en este aparte, hay que aclarar que el contrato de concesión no otorga el derecho de dominio sobre los recursos que *per se* son propiedad del Estado, por lo cual el concesionario debe extraerlo para así apropiarse del mismo.
- La licencia otorgada por la ANLA – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- no confiere el derecho de dominio sobre los recursos, sólo, como se puede denotar en su definición, concede una autorización para que el concesionario pueda proceder a explotar el área acordada como de explotación en el contrato de concesión minera.
- La aleatoriedad de la actividad minera se percibe de manera clara en lo estipulado en el artículo que define el contrato de concesión minera al definir que el particular lo efectúa, por cuenta y riesgo de éste, y, también, cuando el mismo CM afirma que no hay derecho a reclamación en caso que no se encuentren minerales en la fase exploratoria o que los mismos no sean aptos para su comercialización.
- La inseguridad jurídica que se presenta ante la falta de articulación del CM con las leyes ambientales es evidente, puesto que hay artículos que establecen que sólo le aplicarán las leyes mineras al concesionario vigente al momento de la celebración del contrato y que sólo cambiarán en caso de ampliar sus beneficios, lo cual en la práctica no ocurre. Asimismo, se dice en el artículo 59 que ninguna otra autoridad podrá hacer más gravoso el cumplimiento del contrato, cuando en el ordenamiento se puede observar que hay otras entidades que también entran a confluir en esta relación jurídica entre el concesionario y la ANM.

D-) Ausencia Derechos Adquiridos:

Ahora bien, los defensores de la industria extractiva han alegado que existe una presunta violación a sus derechos adquiridos, debido a que se han otorgado títulos mineros en áreas que, posteriormente, han sido declaradas como zonas excluidas de minería (Barbosa, 2016), sin embargo, hay opiniones encontradas en este aspecto.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 58, estipula lo siguiente:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (Constitución, 1991)

Como se observa en esta disposición, esta normativa hace alusión a los derechos adquiridos en materia civil, derechos que ha definido la Corte Constitucional como: “aquel que se entiende incorporado al patrimonio de la persona, por cuanto se ha perfeccionado durante la vigencia de una ley” (Sentencia C – 478, 1998, p. 22). Esto quiere indicar que se han dado todos los presupuestos previstos en el ordenamiento jurídico para otorgar un derecho, pues así lo ha previsto el legislador.

Los inversionistas defienden la postura que establece que el contrato de concesión minera sí crea derechos adquiridos, puesto que surgen cuando se ha presentado la propuesta y se ha inscrito el contrato en el Registro Minero Nacional (Henaó J. C., 2016). Asimismo, se complementa esta idea, con el artículo 1602 del Código Civil, que dispone que “todo

contrato es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales” (Henao J. C., 2016), por lo cual debería entenderse que éstos tienen derecho a terminar de explotar el mineral concesionado a pesar de la declaración y la prohibición posterior de ejercer una explotación en las zonas estimadas como páramo. Esta misma posición es sustentada con el criterio teleológico de interpretación (hay que entender la finalidad a las que atendió el legislador para crear una norma en específico), haciendo referencia a que la minería es de utilidad pública por la actividad extractiva, sino por los beneficios de desarrollo y sociales que con ésta pueden venir (Henao J. C., 2016).

Sin embargo, el texto constitucional certifica que en todo ámbito, sea de derecho privado o público, si la ley fue expedida con el fin de cumplir con una utilidad pública y hubiere un conflicto con los derechos de los particulares, éstos últimos deberán ceder al interés general, por lo que no se pueden predicar en ningún momento derechos absolutos.

Asimismo, en cuanto a la declaración por parte del CM de la actividad minera como de utilidad pública, deberá ceder aquella que involucre derechos de menor importancia en materia constitucional (Sentencia C - 126, 1998). Además, en la sentencia C-123 de 2014, el magistrado Alberto Rojas, determinó en su ponencia que a pesar de la declaración de utilidad pública por parte de la normativa de 2001, ésta ha de “llevarse a cabo dentro de los límites que establece la propia Carta Política” (C – 123, 2014).

La Corte Constitucional –como se verá más adelante-, ha declarado que en materia de minería no se puede alegar la existencia de unos derechos adquiridos, puesto que debe prevalecer el interés general, ya que la propiedad privada implica limitaciones, como ya se ha dicho anteriormente (Constitución, 1991). Además, ha señalado esta corporación que el

Estado, en consonancia con la Carta Política (artículo 50), debe buscar por prevenir un deterioro ambiental, lo cual lo obliga a buscar y hacer efectivas todas las medidas posibles para que esto no ocurra (Sentencia C – 123, 2014).

Paralelamente a estos argumentos, “la sentencia C-126 de 1998 señaló que el otorgamiento de una concesión para la explotación de recursos naturales no impide que la Administración intervenga posteriormente sobre la actividad que realiza” (Correa, 2015, p. 31).

Por esta razón, las autoridades ambientales han tenido fundamentos para suspender las actividades extractivas amparadas bajo el principio de precaución, el cual tiene como propósito principal evitar un daño, a falta de certeza científica absoluta sobre los posibles efectos del mismo.

D-1) Conclusiones:

- El trato realizado por la Constitución Política en materia de derechos adquiridos ha tenido un trato diferente para las relaciones entre privados y para aquellas que cuentan con la participación del Estado. En el caso de las leyes civil no podrán desconocerse en caso que se cumpla con lo que pide la norma para que se consolide una situación, en cambio, en relación con la minería, el concesionario debe ceder en caso que la autoridad ambiental decida declarar un área y que ésta sea excluida de minería, como ocurre efectivamente con los páramos.
- Si bien tanto la protección ambiental como la minería han sido declaradas como de interés social, el ordenamiento ha tomado una posición clara, buscando que ceda la

actividad extractiva, en pro de la salvaguarda de las áreas protegidas, gracias a los servicios ecosistémicos que éstas prestan.

E-) Títulos mineros, delimitación de páramos y coordinación entre las entidades estatales:

Tras haber analizado diferentes problemáticas de importancia que conciernen a esta investigación, como la falta de protección por parte del ordenamiento hacia los ecosistemas de páramo o la incompatibilidad entre las normas que regulan la materia minero ambiental, es obligatorio dilucidar otras causas que generan que en la actualidad se esté presentando este conflicto en específico.

Si bien en un ordenamiento donde prevalece la seguridad jurídica plena, esta coincidencia entre la delimitación de las zonas de páramo y las áreas de exploración y explotación de los títulos mineros no ocurriría, en Colombia ocurre lo contrario.

Ahora bien, esto acontece porque, en primera medida, los gobiernos del Siglo XXI (Administraciones de Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón) han buscado mostrar a la comunidad internacional que Colombia es un país en el que es confiable invertir. Por esta razón, se le apostó al desarrollo del sector minero-energético, con el fin de generar regalías que permitieran darle una inyección de capital a la economía, generando así oportunidades de inversión en diferentes proyectos de infraestructura y en inversión social (González, 2015).

Por esta razón, por ejemplo, para el gobierno de Álvaro Uribe la política de seguridad democrática fue fundamental en el desarrollo de su administración, puesto que a medida que combatía los grupos armados ilegales, la percepción de seguridad de Colombia cambiaba en

el mundo entero (Henaó, 2013). Esto le permitió, posteriormente, ayudar a que diferentes países entablaran Tratados de Libre Comercio con Colombia (Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur), ya que la percepción favorable en seguridad, generaba una mayor confianza en el inversionista extranjero y, así efectivamente ocurrió con lo invertido tanto en el sector minero, como en el de hidrocarburos (Comercio).

Los datos generados por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) así lo respaldan. En el año 2000, la participación de las rentas producidas por la minería e hidrocarburos en el PIB (Producto Interno Bruto) nacional fue del 7,9 por ciento, para el año 2010 fue de 7 por ciento (29.821 miles de millones de pesos) y para el año 2013 fue del 7,7 por ciento (37.809 miles de millones de pesos) (Henaó J. C., 2016, p. 190). Asimismo, las exportaciones de petróleo en el año 2000 representaron casi 5.000 millones de dólares. Seguidamente, para el año 2008 fueron mayores a los 10.000 millones de dólares y para el año 2013 fueron mayores a 30.000 millones de dólares (Henaó J. C., 2016, p. 192).

Si se comparan estas cifras con lo aportado por el sector turismo, el cual es el segundo de mayor importancia para la economía nacional, se puede observar la dependencia de Colombia por lo producido por este sector. Para el año 2000, el turismo aportó un poco más de 2,5 por ciento del PIB nacional del país. Para el año 2010, significó casi un 3 por ciento y para el año 2013 estuvo en una cifra similar (Henaó J. C., 2016, p. 190).

En exportaciones, el turismo generó 1.000 millones de dólares en el año 2000. Para el año 2008 fueron de 2.250 millones de dólares, los cuales en 2013 incrementaron a casi 4.000 millones de dólares (Henaó J. C., 2016, p. 192).

A este tenor, se puede observar el desarrollo de la inversión extranjera en Colombia en el sector minero entre los años 2008 y 2013, la cual tuvo un promedio de 2.422 millones de dólares por año, excepto en el año 2010, que estuvo en los 1.748 millones por las bajas de los precios internacionales (Ministerio de Minas y Energía, 2016). Ya para los últimos años la inversión ha caído a causa del descenso de los precios internacionales de los minerales, como el carbón. Por último, debe recordarse que la minería aportó ocho billones de pesos en regalías entre 2010 – 2014 y que en este mismo periodo el 18 por ciento de la inversión extranjera fue para este sector (Efectos Legales y Ambientales del fallo de la Corte Constitucional, 2016).

Tabla 1. (Tomado de: Ministerio de Minas y Energía, 2016).



Fuente: ANM, 2015.

En resumen, estas estadísticas muestran desarrollo y aporte de la minería a la economía nacional -se puede observar en la tabla anterior-, gracias a las regalías. Por lo tanto, en materia de regulación el país quiso siempre darle un papel preponderante; precisamente

por el capital y la ayuda que ésta representaba para desarrollar proyectos tanto sociales, como de infraestructura.

Sin embargo, después del boom minero-energético, llegaron consigo los problemas sociales y ambientales, como fueron las consultas previas y la delimitación de áreas protegidas, demostrando una falta de consenso entre las normas regulatorias de la materia:

Se ha evidenciado que las medidas legislativas y reglamentarias no han contado con el consenso y legitimación de la comunidad y solo pretenden resolver parcialmente las dificultades, de manera que falta una política minera y ambiental contundente para resolver el conflicto entre minería y ambiente. La conclusión clara y contundente es la falta de concordancia de la legislación minera con la dinámica ambiental... Cuando se concibió el CM en el 2001 la realidad del país era otra y la política de inversión extranjera imperaba en la regulación minero-energética. (Henaó J.C., 2016, p. 184)

Teniendo en cuenta el anterior extracto doctrinal, se debe ver que el contexto en el que se forjó el CM vigente es totalmente diferente a lo que se requiere hoy en día, pues la prioridad era el desarrollo de la actividad minera “El presente Código tiene como objetivos el interés público fomentar la explotación técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada” (Ley 685, 2001, art. 1).

También el no tener un Código más acorde a la nueva realidad del país es consecuencia de la no consulta con las comunidades, por lo que la Corte Constitucional se vio obligada a declarar la inexecutable de la Ley 1382 de 2010 (Sentencia C – 366, 2011), la cual buscaba darle un mayor grado de actualización a la normatividad cimentada en el 2001. “A pesar de modificar el CM en el 2010, fallas legislativas impidieron lograr el

objetivo. Las medidas paliativas han sido desafortunadamente equivocadas y han llevado a una inseguridad jurídica para los proponentes”. (Henao J.C., 2016, p. 184)

De tal forma, el nuevo contexto al que se enfrenta Colombia, el atraso del CM y la falta de articulación entre las regulaciones ambientales y de minería genera grandes problemas y uno de ellos se ve demostrado en que, por un lado, la ANM otorga títulos mineros a los proponentes y, por el otro, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimita las zonas de páramo, cuando el ordenamiento jurídico exige que haya colaboración y coordinación entre las entidades del estado, al ser éste un principio de la Administración Pública:

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... 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. (Ley 489, 1998, art. 6)

En consonancia con este tópico, la Corte Constitucional expidió la sentencia C – 339 de 2002, donde trata el principio de colaboración del artículo 34 del CM, aduciendo que “la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión ” (Sentencia C – 339, 2002, p. 29).

A pesar de lo conceptuado por el máximo tribunal constitucional del país y de lo establecido en la Ley 489 de 1998 –norma reguladora del ejercicio de la función

administrativa-, la inseguridad jurídica en el ordenamiento está presente y así lo demuestra el informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente que presenta la Contraloría General de la República estableció que para el año 2012 “el número de títulos que presentaban una superposición con zonas de páramo eran de 526, afectando 27 complejos; con una superficie titulada de 153.836 ha, que equivale al 5,35% de la superficie total nacional de páramos” (Contraloría General, 2016, p. 105). Igualmente, para el año 2016, 448 títulos mineros, de los cuales 347 contaban con licencia ambiental correspondiente a 119.0 hectáreas (Sentencia C – 035, 2016), por lo cual ya tenían autorización del Estado para poder empezar a explotar las áreas otorgadas en concesión.

Acorde al informe *Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia*, realizado por el IAHV, para el 2008 había 172.812 hectáreas de complejos de páramos identificados con superposición de títulos mineros. Posteriormente, en el año 2012, descendió a 150.079 hectáreas (IAHV, 2013). Finalmente, para el último año en mención, había 46 licencias ambientales vigentes en los complejos y en 16 de éstos el 90 por ciento de su superficie estaba comprometida para titulación minera (IAHV, 2013).

En el mismo estudio, este instituto científico y técnico, determinó que para el 2012, los complejos de Santurbán, Almorzadero, Pisba y Rabanal – Río Bogotá, tenían casi 20.000 hectáreas con licencia ambiental (IAHV, 2013).

La Defensoría del Pueblo, realizó una investigación académica llamada *La minería sin control*, donde hubo un enfoque hacia la vulneración de los Derechos Humanos. Allí determinaron que para el año 2015, el 37.76 por ciento de 344 títulos mineros -222.520 ha- se superponían con zonas de protección ambiental (incluyendo cinco Parques Nacionales

Naturales: Las Orquídeas, Paramillo, Selva de Florencia, Doña Juana – Chimayoy y Nevados) y 247 títulos coincidían con zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables (Defensoría del Pueblo, 2015).

Por su parte, el informe realizado por el Ministerio de Minas y Energía *Política Minera de Colombia* reconoce a la inseguridad jurídica y a la falta de coordinación institucional como unos de los principales retos asociados al desarrollo de la actividad minera. En cuanto al primero, afirma que:

La inexequibilidad de la Ley 1382, que modificaba en algunos aspectos el CM, la falta de normas claras en la definición de exclusiones ambientales y sentencias judiciales como la C – 123 de 2014 y la C – 035 de 2016, así como diversas interpretaciones de las normas por parte de la autoridad minera...han generado cambios en las reglas de juego para el sector minero. Es así como la proliferación de normas y la falta de un marco jurídico estable ha dificultado la toma de decisiones por parte de los diferentes actores de la industria y se ha reflejado en la percepción negativa de los inversionistas nacionales e internacionales. (Ministerio de Minas y Energía, 2016, p. 13).

De igual manera, complementa aseverando que la seguridad jurídica se consolida como uno de los pilares del sector cuando hay “reglas claras en la normatividad jurídica, que generen confianza y predictibilidad para tomar decisiones de inversión” (Ministerio de Minas y Energía, 2016, p. 19).

En cuanto a la falta de coordinación y colaboración estima que:

Existe una falta de articulación en aspectos normativos 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... 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 (Ministerio de Minas y Energía, 2016, p. 14).

Más adelante, el Ministerio de Minas y Energía, expresa que otro pilar para asegurar una mejor política del sector es la confianza legítima mediante la promoción de las buenas relaciones entre el Gobierno Nacional, el sector productivo y las comunidades, lo cual debe ser el resultado de un marco institucional fuerte y coordinado, de la apertura de los canales de comunicación entre los actores ya mencionados y, finalmente, dice el informe, de consolidar a esta actividad como un factor aliado para el desarrollo humano (Ministerio de Minas y Energía, 2016, p. 14),

Para terminar este aparte de esta investigación, es importante recordar uno de los casos más conocidos en el medio, que fue lo que ocurrió con la primera delimitación de un ecosistema de páramo, el de Santurbán. El 19 de diciembre del año 2014, la cartera de ambiente expidió la resolución 2090, mediante la que se delimitó el páramo en las jurisdicciones de Santurbán y Berlín (Se encuentra ubicado en los departamentos de Santander y Norte de Santander) (Resolución 2090, 2014).

Este acto administrativo fue fundamentado en la facultad otorgada por la Ley 1450 de 2011, la que expresó que era esta entidad la encargada de delimitar con base en estudios

técnicos, económicos, sociales y ambientales los ecosistemas de páramos y humedales, buscando la supuesta protección de los mismos.

Igualmente, recordó el ministerio, entre otras cosas, que a la propiedad privada le fue impuesta ciertos límites como la función social, a la cual le es inherente la función ecológica ya desarrollada anteriormente. Se expresó también, que la Constitución le otorgó al Estado la función de conservar y proteger la integridad del medio ambiente y de las áreas de especial importancia ecológica, como lo son este tipo de ecosistemas que son de protección especial (Ley 99, 1993) debido a los servicios ecosistémicos que presta, al ser productores de agua para consumo humano, electricidad y riego de cultivos. Por último, se manifestó que las normas en materia ambiental (Ley 99, 1993, art. 107) son de orden público y, asimismo, se enunció aquella prohibición que se estableció en la Ley 1450 de 2011 (artículo 202, parágrafo primero), la cual prohibía ejercer en zonas de páramo, como ya se mencionó actividades agropecuarias, de exploración y de explotación de hidrocarburos y minerales (Resolución 2090, 2014).

El problema que comenzó a partir de la expedición de esta resolución fue que el área delimitada como páramo coincidió con el área otorgada por las autoridades mineras en algunos contratos de concesión. Acorde a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), para el momento en que se expidió la sentencia C-035 –febrero de 2016- existían 60 títulos mineros en el área de influencia de este ecosistema (Caracol Radio, 2016).

Este fue el caso de la minera canadiense, Eco Oro Mineral Corp. –antes Grey Star-, la cual pretendía desarrollar en la zona el proyecto de Angostura, con la intención de montar una mina a cielo abierto. Acorde a los estudios preliminares, en un principio, se querían

extraer 45 millones de onzas de oro y plata. Después de la delimitación, el título que se le fue otorgado a esta empresa fue recortado casi en un 50 por ciento (Semana, 2016).

Además, el 8 de diciembre de 2016, Colombia recibió una solicitud de arbitraje por parte de esta multinacional, en virtud del TLC firmado con Canadá, la cual ya fue registrada por la Secretaría General del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a la inversión (CIADI)¹.

Con la caída del régimen de transición que entraba en vigencia con el PND *Todos por un nuevo País* y con la delimitación también sufrieron los mineros artesanales, los cuales llevan varios años trabajando en los municipios de Vetas y de California, lo cual genera que la problemática no sólo sea ambiental, sino social y económica (Semana, 2016).

E-1) Conclusiones:

- Los gobiernos en su afán por buscar ingresos que pudieran sustentar sus proyectos de campaña, realizaron todo lo posible por buscar que se desarrollara el sector minero, sin tener en cuenta si la regulación era acorde a la realidad del país y absteniéndose de analizar los posibles riesgos, como los sociales y ambientales, que vendrían de la mano con la titulación minera.
- La falta de planificación y de una regulación fuerte está colocando al país en una situación de riesgo ante las posibles demandas que se vayan a hacer ante tribunales de arbitramento que protegen la inversión, por lo que se convierte en una posibilidad que Colombia deba indemnizar a los inversionistas extranjeros por los cambios permanentes en las reglas de juego.

¹Ver Anexos: Derecho de Petición

- El estudio realizado demuestra que se debe hacer una nueva regulación en materia minera, la cual tiene que estar acorde a las nuevas realidades y al nuevo contexto, puesto que ya no es más importante la inversión extranjera. La actualidad y los estudios muestran que hay que proteger los páramos por los servicios que éstos prestan, haciendo una buena y efectiva delimitación de los mismos.
- La concreción de las normas en materia minera y ambiental, tendrá como resultado una protección tanto de los páramos, como de la seguridad jurídica de los concesionarios mineros. Por lo tanto, es necesario que haya una buena articulación e integralidad para que se respete la coordinación y la colaboración entre entidades estatales, con el fin que no coincidan las áreas de protección y excluidas de minería, con las áreas objeto de exploración y explotación que reposan en los contratos de concesión minera.

F-) JURISPRUDENCIA:

Para finalizar con el análisis propuesto en esta investigación jurídica, es indispensable mencionar algunas sentencias de importancia que han desarrollado, entre otras cosas, la ausencia de derechos adquiridos y la falta de reconocimiento económico a los concesionarios, las cuales han generado cierto grado de inseguridad jurídica en el sector minero. Además, de sentar las bases de la protección de los páramos y de los recursos naturales.

F.1-) Corte Constitucional (Sentencia C-534 de 1996):

Esta sentencia resuelve una solicitud de inexecutable parcial del artículo 61 de la Ley 99 de 1993. El accionante alegaba que la norma demandada, la cual declaraba, en primera medida, la Sábana de Bogotá (páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y

sistemas montañosos) como de interés ecológico nacional y, posteriormente en su inciso tercero, afirmaba que “Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente” (Sentencia C – 534, 1996, p. 5), iba en contravía de lo que había expresado la Constitución Nacional con respecto a las funciones de los Municipios para reglamentar el uso de los suelos concerniente a sus territorios y su potestad de crear las normas necesarias para la defensa del patrimonio ecológico (Sentencia C – 534, 1996).

Ahora bien, lo resaltable de esta providencia radica en los argumentos expuestos para declarar la exequibilidad de la norma acusada. Allí afirma que no hay una violación a los artículos 7, 9 y 313, puesto que esta norma de la ley 99 tiene como fin desarrollar lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución, el cual le ordena al Estado intervenir en la economía en materia de explotación de recursos naturales.

Asimismo, se dice que no se están alterando las funciones otorgadas a los Municipios, puesto que estos entes podrán seguir ejerciendo su actividad normativa, teniendo en cuenta lo promulgado por el legislador y, también, por lo reglamentado por el Gobierno Nacional en el desarrollo de su potestad reglamentaria (Sentencia C – 534, 1996).

F.2-) Consejo de Estado (Sentencia del 12 de agosto de 1999):

Este fallo expedido por la máxima autoridad de la jurisdicción contenciosa administrativa nació de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual buscaba que no se tratara un inmueble, de propiedad de la demandante, como de conservación arquitectónica.

En efecto, a pesar que esta sentencia no trate específicamente el tema minero y ambiental, sí deja un precedente en cuanto a la existencia de unos presuntos derechos adquiridos, en relación con los actos administrativos que otorgan una licencia, como precisamente ocurre con la ambiental:

Son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo...Quiere decir ello que los derechos nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos. (Sentencia 12 de agosto, 1999)

En síntesis, el Consejo de Estado quiere decir con esta afirmación que no pueden derivarse, ni alegarse la existencia de un derecho adquirido, pues estos actos administrativos están fundamentados y orientados por el interés general, por lo que si efectivamente ocurre un cambio en el ordenamiento jurídico y cambian las situaciones de hecho y de derecho, deberán ceder los intereses particulares. (Sentencia T – 001, 2002).

F.3-) Corte Constitucional (Sentencia C-293 de 2002):

En este caso en concreto un ciudadano demandó algunos artículos de la Ley 99 de 1993, norma creadora del Ministerio de Medio Ambiente, puesto que a su parecer se violaban algunas disposiciones constitucionales. Lo más destacable de este caso para efectos de este análisis es que el demandante afirma que el artículo primero, numeral sexto, viola la Carta Política. En esta norma en específico se establece el principio de precaución en materia ambiental y expresa la demanda que se están otorgando facultades ilimitadas a las autoridades ambientales, ya que pueden actuar sin certeza científica absoluta.

Asimismo, se afirma que esta disposición viola expresamente los derechos adquiridos, protegidos por la Constitución. Allí la Corte Constitucional vuelve a darle preponderancia al interés general sobre los derechos de los particulares (Sentencia C – 293, 2002).

Esto se dirime, como ya se ha mencionado anteriormente, cuando afirma la sentencia que la propiedad privada no es absoluta, por lo tanto, debe cumplir con ciertos límites como lo son la función social y ecológica. Del mismo modo, dice esta corporación que el Estado tiene como función prevenir y controlar los factores que puedan deteriorar el medio ambiente. Al mismo tiempo, el ciudadano tiene como deber la protección de los recursos naturales del país y velar así por la conservación de un ambiente sano. Así entonces, la autoridad ambiental podrá invocar el principio de precaución para tomar una determinada decisión, sin que se pueda alegar la obtención de derechos adquiridos, ni un resarcimiento económico por los mismos (Sentencia 293, 2002).

F.4-) Corte Constitucional (Sentencia C-339 de 2002):

Esta sentencia surge de la demanda de inconstitucionalidad realizada por un ciudadano sobre diferentes disposiciones del actual CM vigente en el ordenamiento jurídico colombiano (Ley 685 de 2001). Entre ellos forman parte el artículo tercero, cuarto y el 18, por presuntamente favorecerse la aplicación preferente de las normas de minería, sobre las normas de carácter ambiental. Por su parte, se buscó la inconstitucionalidad de los artículos 34, 35 y 36, por permitir la explotación de minería en zonas excluidas de minería o restringidas para estas actividades (Sentencia C – 339, 2002).

A juicio del demandante, se debía establecer la inconstitucionalidad de estos artículos, pues existía una “preponderancia desmedida del Código de Minas sobre todas las demás normas, incluyendo la Constitución. Permitiendo así que se desconozcan los preceptos legales sobre protección ambiental” (Sentencia C – 339, 2002, p. 25).

Pues bien, importa demostrar, para efectos de esta investigación, algunos de los diferentes argumentos utilizados por la Corte Constitucional, los cuales demuestran la prevalencia de la protección del Medio Ambiente sobre las actividades extractivas de minas e hidrocarburos.

En primera medida, esta providencia aclara que el derecho a un medio ambiente sano depende de una construcción conjunta del Estado y de los ciudadanos, lo cual se sustenta en la voluntad del constituyente de 1991 por establecer deberes para los ciudadanos y para el Estado y un catálogo de acciones públicas y garantías individuales (Sentencia C – 339, 2002) que permitiesen cumplir con este objetivo en específico.

En cuanto al análisis realizado sobre la actividad minera, el impacto ambiental y la biodiversidad, el fallo dictamina que la conservación de la biodiversidad (Sentencia C – 339, 2002) es un objetivo esencial para la sociedad, por lo cual debe armonizarse esta finalidad con el crecimiento económico y el desarrollo de la actividad extractiva (Sentencia C – 339, 2002).

Del mismo modo, se reafirma el concepto de desarrollo sostenible –“satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (Bruntland, 1987)- que permite que la protección ambiental sea llevadera con la explotación de minería, con el fin de mantener el desarrollo

económico y tecnológico. Sin embargo, para que sean compatibles, debe existir una evaluación de impacto ambiental (Sentencia C – 339, 2002) la cual es una herramienta de gran importancia para proteger la diversidad presente en donde se ha de realizar la exploración y la explotación de los minerales o hidrocarburos, ya que estas actividades de extracción generan un impacto negativo sobre el medio ambiente (Sentencia C – 339, 2002).

Por esta razón, se exige un estudio de impacto ambiental para aquellos en los que se requiera la expedición de una licencia ambiental. Además, este requerimiento se da como consecuencia del mandato constitucional otorgado por el constituyente de 1991 al Estado como controlador de los factores de deterioro ambiental y como planificador del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (Const.1991, art. 80).

F.5-) Corte Constitucional (Sentencia T-527 de 2011):

Esta sentencia de tutela surge ya que unos accionantes en Villavicencio, Departamento del Meta, afirman que se les estuvo violando el debido proceso, puesto que no se les notificó una resolución que pedía el desalojo de la manera adecuada por parte de la alcaldía. Ahora bien, allí se reitera la jurisprudencia que desarrolla el principio de confianza legítima, el cual consiste en:

La administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada. Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa válida de que su comportamiento es ajustado a derecho. (Sentencia T – 527, 2011, p. 19)

Igualmente, allí se indican los requisitos para que se configure la misma, esto es, que:

La evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legítima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales. (Sentencia T – 527, 2011, p. 11)

Teniendo en cuenta lo dicho por el tribunal constitucional, se deben tutelar las expectativas válidas que los particulares se habían hecho con respecto a la actuación, positiva o negativa, de la administración. No se trata de proteger derechos adquiridos, sino que protejan las expectativas legítimas, por lo que se debe otorgar un tiempo prudencial para que los afectados puedan ajustar sus actuaciones a derecho.

F.6-) Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sentencia caso Laguna Verde):

Este caso se da en el marco de una demanda interpuesta por la Corporación Autónoma Regional –CAR- en contra de las Explotaciones Carboníferas Yerbabuena y de la ANM. La demanda pretendía que se declarara la nulidad absoluta del contrato de concesión celebrado el 16 de octubre de 1972, para la explotación y exploración de un yacimiento de carbón, debido a que el lugar de explotación se encontraba ubicado en una zona excluible de minería (fue declarado como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado –Páramo de Guargua y Laguna Verde-, mediante el acuerdo 022 de 2009 de la Corporación Autónoma de Cundinamarca) (Laguna Verde, 2014). Además, la normativa vigente y, ya mencionada, confirmaba que estas zonas eran excluidas de minería.

A pesar de que la parte demandada alegó que una supuesta declaratoria de nulidad por objeto ilícito del contrato conllevaría a un desconocimiento de los derechos adquiridos, de la buena fe y de la confianza legítima, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue enfático en afirmar que el Estado, con el fin de aplicar medidas proteccionistas al medio ambiente, tenía el derecho de excepcionar la aplicación del contrato –lo pactado es ley para las partes-, ya que buscaba prevenir un daño, el cual se soporta en la primacía del interés general sobre el particular. Aclarando así que la propiedad contiene en sí misma una función social y ecológica. Por lo tanto, la aplicación del principio de precaución está fundamentada en una disposición constitucional (Laguna Verde, 2014).

Así entonces, este tribunal declaró el objeto ilícito sobreviviente, a pesar de que el demandante adujera que debían aplicarse las leyes existentes a la hora de la suscripción del contrato, puesto que la continuación del objeto del contrato se hubiese configurado en una contradicción de normas de rango superior, las cuales son de orden público, ya que se buscaba la protección de recursos naturales.

Igualmente, recordó que no podía aplicarse el principio de conservación del negocio jurídico:

Así las cosas, dado que la nulidad absoluta del contrato comprende precisamente el objeto, es decir, las áreas de explotación, es claro que no es procedente el principio de conservación del negocio jurídico, por cuanto, la nulidad recae, en uno de los elementos esenciales del contrato de concesión minera. (Laguna Verde, 2014).

De esta extracción de la providencia, debe aclararse que debía declararse la nulidad, puesto que el objeto del contrato, esto es el área de explotación, estaba ubicada en un lugar donde expresamente la ley prohibía actividades de extracción de minerales.

Fundamentado en lo anterior, se declara la nulidad absoluta del contrato de concesión, aduciendo que debían aplicarse las nulidades del Estatuto General de Contratación concebidas en su artículo 44, ya que, a pesar que el Contrato de Concesión Minera tiene una naturaleza especial, su régimen vigente no contemplaba en ningún aparte esta sanción:

Teniendo en cuenta que, las causales de nulidad absoluta del contrato de concesión minera, no se encuentran establecidas en la norma especial –CM-, es procedente remitirnos a las contempladas para los contratos estatales, preceptuadas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en donde se estableció que el contrato será nulo en los casos previstos en el derecho común y por las allí estipuladas (Laguna Verde, 2014).

Por último, dispuso que no había derecho a ningún tipo de restitución de orden económico, ya que a pesar que el concesionario quería que se aplicara lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, lo cual hace referencia a las restituciones mutuas entre las partes, después de haberse declarado la nulidad del contrato, decretó que:

El concesionario –EXPLORACIONES CARBONIFERAS YERBABUENA- no tenía que otorgar contraprestación alguna a la entidad estatal como consecuencia de la explotación del recurso mineral; su obligación se limitaba a la conservación y mantenimiento del área contratada. (Laguna Verde, 2014)

F.7-) Corte Constitucional (Sentencia C-035 de 2016):

F.7.1-) Rasgos Generales:

Esta sentencia, emitida el 8 de febrero de 2016, surgió del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad –artículo 241 de la Constitución Política- presentada por varios ciudadanos, entre ellos los congresistas del Polo Democrático Alternativo Iván Céspedes Castro, Alberto Castilla Salazar, entre otros.

Allí, se demandó específicamente el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 –Aprueba el PND (“*Prosperidad para Todos*”) para el periodo 2010-2014- donde se trataba las Reservas Mineras Estratégicas. De igual forma, fueron objeto de la demanda el artículo 20 – Áreas de Reserva para el Desarrollo Minero-, artículo 49 – Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE), artículo 50 –Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE)-, artículo 51 –Licencias y Permisos Ambientales para los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico-, artículo 52 –Servidumbre en Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, y el párrafo primero del artículo 173 –atinente a la Protección y Delimitación de Páramos- de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprobaba el PND (“*Todos por un Nuevo País*”) para el periodo 2014-2018 (Sentencia C – 035, 2016).

La Corte Constitucional estructuró el análisis de la sentencia en tres secciones. La primera hizo referencia a la creación y ampliación de las AEM –Áreas de Reserva Estratégicas Mineras-, las cuales fueron tratadas por dos artículos. El 108 de la Ley 1450 de 2011 y por el 20 de la Ley 1753 de 2015. La segunda parte analizó el contenido atinente al desarrollo del Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (SINAPINE), o sea los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley 1753 de 2015. Por último, la tercera sección

analizó la constitucionalidad del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que como ya se mencionó, regulaba las actividades extractivas en ecosistemas de páramo (Sentencia C – 035, 2016).

Al tener en cuenta el tema de estudio de este escrito, debe hacerse un especial énfasis en la tercera sección de la sentencia, puesto que allí es donde se desarrolla la prohibición del desarrollo de actividades extractivas en las zonas de páramo.

F.7.2-) Sección Tercera de la Sentencia C-035 de 2016:

Como ya se dijo anteriormente, este acápite de esta sentencia analizó la constitucionalidad del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. El cual es el siguiente:

Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las

directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el CM o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose. (Sentencia C – 035, 2016)

La demanda realizada sobre esta parte del artículo, adujo que el mismo vulneraba los derechos al medio ambiente, al agua y al patrimonio público. Esto debido a que se consolidaba como una excepción general sobre la prohibición general de no realizar actividades extractivas en los ecosistemas de páramo, lo cual se arraigaba a juicio de los demandantes, como una disposición que afectaba al medio ambiente, ya que había 347 títulos mineros con licencias ambientales en diferentes páramos del país (Sentencia C – 035, 2016).

Aquí, entonces, se puede denotar, como también lo anota la demandante de esta disposición, un conflicto de derechos y principios presentes en esta situación. Por un lado, se encuentran los derechos fundamentales al agua, al medio ambiente sano, y al patrimonio público. Por el otro, se encuentra la confianza legítima de aquellos que ejercen las actividades extractivas en los ecosistemas de páramo (Sentencia C – 035, 2016).

Los demandantes, al hacer un test de proporcionalidad, reclamaban que esta norma, que buscaba proteger la confianza legítima de aquellos sujetos que ejercen la actividad minera y de hidrocarburos, iba en contravía de fines superiores, como el interés general – protección al agua, al medio ambiente y al patrimonio público-.

Por su parte, la Corte Constitucional hace una delimitación haciendo referencia a las diferentes situaciones que abarca el artículo 173 del PND “*Todos por un nuevo país*”.

En primera medida estaban aquellas actividades extractivas de exploración y de explotación que se fueran a realizar en aquellos lugares que hayan sido delimitadas como áreas de páramo y que contaran con un contrato de concesión y con una licencia ambiental. A lo anterior se le exigía, dependiendo del tipo de actividad –fuera de hidrocarburos o minera-, que no podía haber prórroga del contrato y que tanto éste, como la licencia ambiental hubieren sido otorgados en una fecha en específico.

Para los hidrocarburos, debían haberse otorgado estos dos instrumentos antes del 16 de junio de 2011, fecha en la que entraba en vigencia la prohibición para esta actividad en específico en las zonas de páramo, acorde al parágrafo segundo del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. Por su parte, con respecto a lo minero, debían haberse otorgado el contrato y la licencia antes del 9 de febrero de 2010, fecha en la que entraba con todo su vigor la Ley 1382 y su prohibición establecida en su artículo tercero (Zonas excluidas de minería), la que constituía una modificación al artículo 34 del CM (Sentencia C – 035, 2016).

La segunda situación incluía a aquellas actividades extractivas que hayan tenido con anterioridad a las prohibiciones mencionadas en el párrafo anterior, la debida licencia ambiental –sin necesidad de contar con la obtención del contrato-. Éstas, supuestamente, iban

a tener el control, el seguimiento y la revisión de las autoridades ambientales, de hidrocarburos y mineras, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por último, esta disposición acusada, reglamentaba aquellas situaciones mineras en las que se contaba con la debida licencia ambiental, aunque sin especificación alguna sobre el contrato y que, además, si no era posible “mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo”, la minería y su actividad no podrían continuar (Sentencia C – 035, 2016).

Con base en lo anterior, los demandantes sugirieron que ese régimen de transición propuesto por los dos planes de desarrollo iba a generar una afectación al medio ambiente, específicamente a los ecosistemas de páramo y a sus fuentes hídricas, que son fundamentales para dotar de este recurso necesario a varias poblaciones del país. Por último, argumentaron que la afectación a estos recursos naturales podía generar un detrimento al patrimonio público, puesto que se iba a requerir una inversión económica muy alta para recuperar los páramos.

Así entonces, la Corte Constitucional procedió a establecer el problema jurídico a resolver en este apartado de la sentencia y fue el siguiente:

¿El Restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo a sus titulares? (Sentencia C – 035, 2016).

Ante esta pregunta, la Corte Constitucional debió desarrollar y analizar varios puntos. Sin embargo, debe decirse de antemano que con respecto al primer párrafo del artículo 173 y los incisos que lo componían, el máximo tribunal constitucional declaró su inexecutable ya que concluyó que la libertad económica y de empresa tenía límites como el bien común, la función social y, también, debían estar encaminadas a buscar colaborar con el cumplimiento de los deberes del Estado (Sentencia C – 035, 2016).

Igualmente, fundamentó esta decisión mediante la retoma de conceptos provenientes de providencias anteriores en los que se establecía que era deber del Estado conservar las áreas de especial importancia ecológica (Const., 1991, art. 79) y, adicionalmente, aclaró que era un encargo del mismo, buscar por un manejo y un aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, con la finalidad de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (Const. 1991, art. 80).

Teniendo en cuenta lo anterior, se acreditó que no se podía permitir con la continuación de actividades extractivas en los ecosistemas de páramo, puesto que, además de las razones anteriores, estos eran de especial protección por los servicios ambientales que éstos prestan a las comunidades y al medio ambiente como tal, constituyéndose como un ecosistema capaz de contribuir con la desaceleración del cambio climático, mediante la captura de partículas de carbono y ayudando a contribuir con la prestación de agua para casi el 70 por ciento de la población colombiana (Sentencia C – 035, 2016).

De igual manera, se determinó que estos ecosistemas son vulnerables y no tienen una gran capacidad de recuperación a lo largo del tiempo, lo que genera que de permitirse actividades extractivas en los mismos, podrían afectarse los servicios ambientales prestados por éstos.

En síntesis, la sentencia C-035 de 2016, determinó que no había fundamentos jurídicos suficientes para declarar la exequibilidad de este régimen de transición que permitiese preservar los derechos adquiridos que supuestamente provenían del otorgamiento de licencias ambientales y/o contratos de concesión a cargo de las entidades competentes en esta materia.

Ante la expedición de esta providencia, surgió un álgido debate, pues algunos alegaban que debía protegerse los páramos, por lo que de permitirse que este régimen de transición siguiera vigente, las consecuencias de los daños ambientales iban a ser irreversibles. En la posición contraria, se creía que este fallo iba a provocar una gran inseguridad jurídica y que, además, la Corte Constitucional no estaba tomando en cuenta el impacto fiscal de su decisión.

Ramiro Bejarano, importante abogado y columnista de opinión, cree que en la confrontación de derecho no puede prevalecer uno absolutamente, o sea la protección de los páramos. También, opina que debe observarse que había un régimen de transición, el cual cobijaba a algunos particulares, por lo cual debe indemnizarse, de lo contrario se configuraría un caso de confiscación (Efectos Legales y Ambientales del fallo de la Corte Constitucional, 2016). En el mismo sentido está la opinión de Camilo Granda, Ministro Consejero de Comunicaciones del Gobierno actual, el cual considera que el fallo creó una incertidumbre importante en el ordenamiento, por lo que de no permitirse el régimen de transición, debe compensarse a aquellos que cumplían con las situaciones que cobijaba el PND 2010 – 2014 (Efectos Legales y Ambientales del fallo de la Corte Constitucional, 2016).

Sin embargo, congresistas, como Angélica Lozano, opinan que debe prevalecer la protección de los ecosistemas de páramo, por lo cual el régimen de transición no tiene cabida en el ordenamiento y recuerda que ha habido casos, como el de Laguna Verde, donde no se

ha resarcido económicamente al concesionario por la coincidencia entre una área excluida de minería y un título minero (Efectos Legales y Ambientales del fallo de la Corte Constitucional, 2016). Por último, la ex ministra de Medio Ambiente, Luz Helena Sarmiento, afirmó que la sentencia es consecuencia de la falta de establecimiento de unas competencias en materia ambiental claras, por lo cual actualmente existe este tipo de problemas.

F-8) Conclusiones:

- En la jurisprudencia que se ha sintetizado en el anterior capítulo, se puede observar el mismo patrón que se ha venido presentado en los análisis hechos en los anteriores apartes de este trabajo investigativo. El interés general, esto es la protección del Medio Ambiente y de los recursos naturales, debe prevalecer por sobre los derechos que emanan del título minero para el concesionario.
- A pesar de la prevalencia del interés general, debe decirse que sí hay una inseguridad jurídica evidente en el ordenamiento jurídico, debido a que este régimen de transición venía originalmente en la Ley 1382 de 2010 –Parágrafo primero, artículo tercero-, la cual estuvo vigente durante dos años por la declaración de inexequibilidad diferida declarada por la Corte Constitucional y, posteriormente, la sentencia C – 035 de 2016 declaró inexecutable el régimen de transición que estuvo vigente por más de ocho meses desde la entrada en vigencia del PND 2010 - 2014, por lo que hay una evidente creación de una confianza legítima para con aquellos que estaban cobijados por el mismo, independientemente de la necesidad de apartar los ecosistemas de páramo de las actividades extractivas.
- Otra muestra de la inseguridad jurídica que se avizora en el ordenamiento jurídico, es la falta de congruencia y compatibilidad entre las normas que regulan estas

actividades. Por un lado el artículo el artículo 46 del Código de Minas dice que sólo le van a aplicar al contrato las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento, a menos que amplíen o mejoren sus prerrogativas, o aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las Entidades Territoriales, pero, por el otro, les aplica lo relativo a la protección de áreas protegidas, dejando sin efecto los objetos de los contratos de concesión, como efectivamente ocurrió con el caso de Laguna Verde.

- Si bien la protección del Medio Ambiente debe realizarse sin ninguna excepción, también es cierto que el Estado no debe cobijarse en invocar el principio de precaución y no hacer nada para resarcir al concesionario minero. Al fin y al cabo fue él mismo que otorgó la zona en el título minero y fue él mismo quien declaró la zona excluida de minería, a pesar que fueran diferentes entidades.

III-) PROBLEMÁTICAS Y SOLUCIONES

Después de haber recorrido todo el camino que muestra la baraja de dificultades que circundan esta situación y el estado del arte de la misma, es hora de proponer algunas soluciones a los principales problemas. Por lo tanto, si se tomasen en consideración estas correcciones por parte de los involucrados en el sector –especialmente el Estado, que es el más beneficiado por el ejercicio de la actividad extractiva- la inseguridad jurídica sería mucho menor y la protección a los páramos sería más efectiva.

1-) Renovar la regulación:

Es necesario que tanto la academia, los entes administrativos y el Congreso de la República dejen de llevar los temas mineros por un camino por el que no esté presente la

normatividad ambiental. Es imperioso que se entienda que estas dos tendencias deben ir de la mano por lo cual es menester que el Congreso de la República expida un CM que esté acorde al contexto actual de la industria y que tenga una buena articulación con leyes ambientales, ya que la normativa actual fue expedida en un momento diferente, en el que predominaba el favorecimiento por traer inversión al país para que este sector fuera una fuente de ingresos que permitiese desarrollar proyectos de distinta índole. Hoy en día la tensión entre las actividades extractivas y la protección del medio ambiente es mucho más evidente. Además, la ausencia de la realización de una consulta previa, que tuvo como consecuencia la expedición de la sentencia C-366 de 2011, generó que el ordenamiento quedara con un atraso significativo en la materia.

Esto suscita que en la actualidad no exista compatibilidad entre varias normas, como la dispuesta en el artículo 46 del CM, que afirma que durante el término de ejecución y durante sus prórrogas, sólo le serán aplicables al Contrato de Concesión las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento o el mismo régimen de transición que traía la Ley 1382 de 2010 y, después, la Ley 1753 de 2015 en la cual, por un lado prohibía las actividades de exploración y explotación en los páramos y, por el otro, permitía que algunos terminaran sus proyectos sin posibilidad de hacer el uso de una prórroga.

Por lo tanto, estas contradicciones en el ordenamiento generan una gran incertidumbre y forjan la necesidad de una regulación innovadora, la cual deje definidas las funciones y atribuciones de cada entidad, para que exista una adecuada coordinación y colaboración entre sí.

2-) Unidad de acción:

Ante la expedición de una nueva regulación que deje las atribuciones claras para cada entidad, tanto las autoridades ambientales, como mineras, podrán trabajar de manera conjunta, lo que permitiría que no coincidan áreas protegidas y áreas excluidas de minería con las áreas objeto de exploración y/o explotación concedidas en el contrato de concesión minera. Así pues, esto admitiría una protección efectiva de las zonas extraídas de las actividades mineras, las cuales necesitan de protección por los servicios que éstas prestan a todo el país y para que los proponentes tengan una mediana seguridad en sus inversiones, teniendo la certeza que sus títulos no estarán superpuestos en una zona de prohibición de actividades.

Para que lo anterior ocurra, la ANM debe hacer una actualización completa del catastro minero y las autoridades ambientales, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las propias Corporaciones Autónomas Regionales, deben terminar de delimitar adecuadamente las áreas protegidas y las zonas excluidas de minería, con el fin de terminar con las superposiciones o coincidencias entre título minero y área de protección. Asimismo, es necesario que ambas autoridades establezcan unos canales adecuados de comunicación, para que así haya una unidad de acción a la hora de ejercer sus funciones, pues a la hora de actuar, como ya se ha visto, pueden darse interferencias.

Por otro lado, se necesita unidad de acción entre las ramas del poder público, generando así unas políticas de estado coherentes y duraderas. No es posible que los gobiernos quieran atraer inversión extranjera a como dé lugar, cuando el ordenamiento no

está preparado para funcionar de manera correcta y cuando es necesario cumplir con los tratados que Colombia ha firmado en materia de protección de los recursos naturales.

Por lo tanto, no se trata solamente de ubicar recursos para desarrollar proyectos y vender al país como un lugar seguro para invertir, también hay que salvaguardar los recursos naturales y a las comunidades. Adicionalmente, hay que proteger al inversionista, ofreciéndole reglas claras antes de entrar al juego, ya que no es posible que la nación termine indemnizando a unos particulares por la falta de visión de los gobernantes y la falta de aptitud de las autoridades.

En síntesis, si hay una buena coordinación y colaboración entre las entidades, permitiendo que todo el accionar del Estado vaya hacia el mismo lado, la seguridad jurídica será mayor y así, si se quiere, se podrá promover una inversión en el sector, haciéndola atractiva y premiando a aquellos que verdaderamente quieren hacer actividades de exploración y extractivas de forma legal.

3-) Responsabilidad del Estado:

A pesar que considera esta investigación que la actividad minera no puede continuar en las zonas de páramo y en las zonas excluidas de minería –como las áreas protegidas-, es importante recalcar que, acorde al ordenamiento jurídico colombiano, sí cabría la posibilidad de demandar al Estado ante la jurisdicción contenciosa administrativa o ante un tribunal de inversión (aquellos cobijados por el TLC). De igual manera, hay que recordar que en Colombia se prohíbe la expropiación sin indemnización previa (Const., 1991, art. 58).

Esto debe darse en virtud de la coincidencia de las áreas de un título minero con la declaración de una zona de páramo o con áreas protegidas ya que el concesionario minero no

tiene la posibilidad de seguir ejerciendo ningún tipo de actividad en el área excluida de minería. Las siguientes soluciones se dan en condiciones en que se hayan expedido conforme a ley los actos administrativos de delimitación y terminación del contrato de concesión.

3-A) Controversias Contractuales:

Esta acción incluida en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, la puede iniciar el concesionario ante la ANM, pues con esta entidad fue con la que llevó a cabo el contrato de Concesión Minera (Ley 1437, 2011).

Ésta acción iniciaría en virtud de la declaración de nulidad del contrato de concesión ya que un objeto esencial del mismo, esto es el área de exploración y explotación, coincidiría con una zona delimitada como páramo, donde es prohibido el ejercicio de este tipo de actividades. Esto generaría, acorde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la nulidad absoluta del contrato (Laguna Verde, 2014) por configurarse un objeto ilícito sobreviniente (Ley 80, 1993) ya que éste está en contra de una prohibición legal, la cual está establecida en el PND, Ley 1753 de 2015.

Ahora bien, debido a que el contrato de Concesión Minera queda viciado, hay que acudir al artículo 48 de la Ley 80, el cual desarrolla los efectos de la nulidad, en donde se da la posibilidad de acudir a unas restituciones mutuas por lo invertido, pero se debe demostrar el beneficio de la ANM, esto es que lo otorgado por su contraparte, el concesionario, le hubiere servido para satisfacer un interés público (Ley 80, 1993, art. 48). Teniendo en cuenta lo anterior, sería una posibilidad buscar las restituciones de lo que se ha invertido, pero al concesionario le importará aún más lo que deja de percibir. Por lo tanto, si se encamina por

esta acción deberá demostrar cómo se benefició la entidad estatal para cumplir con un interés público.

3-B) Reparación directa (daño especial):

Para que el concesionario minero pueda acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en virtud de este título de imputación, deberá haber una actuación legítima de la administración, un rompimiento de equilibrio frente a las cargas públicas y un nexo de causalidad entre estos dos elementos anteriores (Díazgranados, 2001).

Además, para este título de imputación se exige que concurren dos elementos en el daño sufrido por la víctima, la anormalidad (“cuando quien reclama una compensación ha sufrido una suerte más desfavorable que la que implican los inconvenientes normales de la vida en sociedad”) (Cifuentes, 2016, p. 77) y la especialidad (“cuando es sufrido por una persona o por un grupo de personas determinable”) (Cifuentes, 2016, p. 77). Por esta razón, el concesionario tendrá dos posibilidades dependiendo de la manera en la que fue afectado. En primer lugar, están aquellos que estaban cobijados por el régimen de transición y con la posterior declaración de inconstitucionalidad –sentencia C-035 de 2016- del mismo fueron afectados, por lo que se abre la posibilidad de demandar por esta razón “si dictara una ley inconstitucional y con ello ocasionara un daño, no hay duda que este constituirá un daño jurídico necesariamente indemnizable...El consejo de Estado, por su parte, menciona la inconstitucionalidad de la ley entre las causales de imputación extracontractual” (Saavedra, 2011).

En segundo lugar, se podrá buscar una indemnización derivada del acto administrativo que declara o delimita la zona de páramo, puesto que en palabras del Consejo

de Estado “la jurisprudencia vigente de esta Corporación se inclina decididamente por admitir la procedencia de la acción de reparación directa cuando quiera que no se cuestiona la “legitimidad” del acto normativo causante del desequilibrio ante las cargas públicas” (Sentencia 8 de Marzo, 2007). Por lo tanto se ha exigido que, primero, se trate de un acto administrativo legal y, segundo, que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada (Sentencia 8 de Marzo, 2007).

Así entonces, corresponderá al concesionario demostrar el daño que sufrió, en virtud de la declaración del área protegida, de lo dejado de percibir y de lo invertido hasta ese momento.

3-C) Arbitramento de inversión:

Esta opción se le abre a aquellas empresas que provengan de países en los cuales hayan celebrado un TLC con Colombia y que hayan suscrito una cláusula de acudir a un arbitramento de inversión en caso que existiese una controversia al respecto. Este es el caso de Eco Oro Mineral Corp., ya que esta empresa notificó su intención ante el CIADI de llevar a cabo un arbitraje de inversión al no poder desarrollar el proyecto de Angostura en el páramo de Santurbán, atribuyéndole al Estado Colombiano el fracaso del no desarrollo del mismo².

Esta empresa canadiense se ampara en el capítulo VIII, referente a la inversión, del TLC firmado por Colombia y Canadá, donde en el artículo 821 se sientan los precedentes para el sometimiento de una reclamación a arbitraje (TLC Canadá – Colombia, 2011).

²Ver anexos: Derecho de petición

A los ojos de este trabajo académico, es posible tomar esta vía, pues la declaración de un área en la cual no es posible ejercer actividades de exploración y explotación de minerales, como los ecosistemas de páramo, no es excusa para no otorgar algún tipo de resarcimiento al concesionario minero, en virtud de la falta de coordinación y colaboración entre las entidades estatales. En caso contrario, se consolidaría una expropiación indirecta, esto es:

Fenómeno jurídico según el cual los Estados no afectan directamente la realización y desarrollo de una actividad como tal, limitándola o restringiéndola directamente, sino que, por el contrario, lo que hace el Estado es tomar una serie de medidas relacionadas con otros asuntos que indirectamente hacen nugatoria la satisfacción de los derechos previamente otorgados o garantizados por el Estado. (Del Valle, 2016, p. 432-433).

Por lo tanto, se limita la actividad y, como ya se ha visto, se consolidaría una buena opción, puesto que en Colombia no se han reconocido indemnizaciones por la invocación del interés público, en virtud de la protección de los recursos naturales.

IV-) CONCLUSION

Como se ha visto a lo largo de este trabajo investigativo, hay una tensión y una problemática presente en el ordenamiento jurídico ya que no es posible que la ANM otorgue títulos mineros en lugares donde probablemente las autoridades ambientales vayan a declarar un área excluida de minería o se vaya a delimitar un ecosistema de páramo, en el cual no es dable el desarrollo de actividades extractivas.

Ahora bien, es claro que el ordenamiento jurídico a través de sus normas como la Constitución Política, las leyes, el bloque de legalidad y las mismas resoluciones del

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, le ha dado una amplia protección al Medio Ambiente y a los ecosistemas de páramo, al declararlos como objeto de protección especial y en este mismo sentido han fallado los jueces de la república, buscando darle una prevalencia a la protección ambiental por sobre los derechos de los particulares, impidiendo que éstos continúen las exploraciones y explotaciones en estas áreas, lo cual es más que pertinente.

Lo que no es posible a los ojos de este trabajo investigativo es que se desconozcan los problemas evidentes en las regulaciones y en el actuar gubernamental, llegando así a que se desechen todas las reclamaciones de perjuicios por parte de los concesionarios mineros – tanto multinacionales, como mineros artesanales de las diferentes regiones del país-. La falta de coordinación y colaboración entre las entidades estatales es más que evidente, lo que es el resultado de la falta de una adecuada articulación en la legislación nacional, lo que debe llevar a permitir que exista una actuación conjunta de la administración.

Igualmente, hay que recordar también que el CM actual se hizo en un momento en el que la preponderancia por otorgarle un desarrollo al sector minero era lo principal y sus normas regulatorias así lo demuestran, como también así lo señalan las estadísticas de la entrada de regalías e inversión extranjera al país, pues los gobiernos querían tomar esta actividad como uno de los principales apalancamientos de los proyectos sociales y de infraestructura, por lo cual se concentraron exclusivamente en este objetivo, dejando a un lado el sector ambiente.

En este orden de ideas, es importante aclarar que no se puede permitir que las actividades extractivas continúen en las zonas de páramo. Sin embargo, la jurisdicción contenciosa administrativa tiene la obligación de analizar caso por caso para ver si es

pertinente otorgar una indemnización de perjuicios, ya que cómo se vio a lo largo este estudio, este problema existe y así lo reconocen tanto las entidades estatales, como las estadísticas expuestas.

Es peligroso que un país atraiga inversión de nacionales como de extranjeros, mostrándolo como un lugar seguro para invertir en un sector, cuando las reglas de juego están cambiando permanentemente, como ocurrió con el régimen de transición que traía la Ley 1382 de 2010 y que, después, fue reincorporado por el PND “*Todos por un nuevo país*” o con la misma delimitación de las zonas de páramo.

Si bien, como ya se dijo, hay que darle prevalencia a la protección de los recursos naturales, también hay que reconocer unas indemnizaciones, puesto que de lo contrario se consolidarían unas expropiaciones indirectas, sin reconocimientos económicos, contrario a lo que se dispone en la Constitución de 1991.

Además, el Estado debe otorgar estas indemnizaciones, debido a que la misma ley afirma que se le aplicarán a los proponentes las normas mineras al momento de la celebración del contrato, cuando esto claramente no se ha cumplido. El juez contencioso no se puede amparar en que debe prevalecer la aplicación de las normas ambientales para no hacer ningún reconocimiento económico.

De igual forma, es preciso recordar que en este momento hay diferentes grupos de la sociedad que están reclamando un manejo adecuado de los recursos naturales y de los usos del suelo, como ha ocurrido con la protección ambiental y la exclusión de la minería, con las consultas populares mediante el ejercicio de su facultad para cambiar los usos de sus suelos a través de la prohibición de ejercer actividades extractivas y con la realización de la consulta

previa para el desarrollo de proyectos y de iniciativas legislativas, por lo cual hay que tener una visión más completa y planificada del futuro. Esto genera la obligación de crear normatividades interdisciplinarias, puesto que el error ha sido tratar estas materias de manera diferenciada.

En síntesis, la indemnización en cabeza del Estado se apuntala como un remedio transitorio, consolidándose así la necesidad de renovar la normatividad, que exista una unidad de acción y que haya coherencia en las políticas estatales, para que la incertidumbre en el ordenamiento jurídico cese en pro de la protección del medio ambiente y de la minería como actividad económica de importancia para el progreso del país.

V-) ANEXOS

A-) Tabla de acciones con fines indemnizatorios³:

A-) Nombre de la acción	Controversias Contractuales	Reparación Directa	Arbitramento de Inversión
B-) Norma en que se fundamenta la acción	-Artículo 141 del CPACA	-Artículo 140 del CPACA.	-TLC o Acuerdo Bilateral para la promoción y Protección Recíproca de Inversiones.
C-) Juez Competente	1-) Juez Administrativo si contiene cláusulas exorbitantes inferiores a 500 salarios mínimos legales vigentes. 2-) Tribunal Administrativo si contiene cláusulas exorbitantes mayores a 500 salarios mínimos legales vigentes.	1-) Juez Administrativo (si la cuantía no excede 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes). 2-) Tribunal Administrativo (si la cuando excede de 500 salarios mínimos legales vigentes).	-El que establezcan los dos Estados.
D-) Legitimación por activa	-Concesionario Minero	-Concesionario Minero	-Compañía minera afectada con la declaración
E-) Legitimación por pasiva	ANM	-Nación Colombiana para a-) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible b-) el Congreso de la República; c-) Corporación Autónoma Regional o d-) Municipios.	-Estado Colombiano
F-) Objeto de la acción	A-) Ante la declaración de nulidad, buscaría por parte del concesionario que se den unas restituciones mutuas por lo llegado a invertir hasta ese momento (Artículo 48 del CPACA). B-) Buscar una indemnización de perjuicios por parte del concesionario, por la imposibilidad de terminar el contrato, gracias a la declaración del área excluida de minería.	A-) El fin de esta acción sería encontrar responsable al Estado por la delimitación del área excluida de minería para después buscar una indemnización de perjuicios por lo dejado de explotar. B-) Otra opción se le abriría a aquellos que estaban cobijados por el régimen de transición de la Ley 1753 y por la declaración de inexecutable, declarar al Congreso de la República responsable y, posteriormente, buscar una indemnización por lo invertido y/o por lo dejado de percibir. C-) Es posible abrir un tercer camino, cuando la Corporación Autónoma Regional cree un área protegida regional –zona excluida de minería- y ésta coincida con títulos mineros. D-) Cabría demandar al Municipio en caso que haya títulos anteriores al cambio del uso del suelo derivado de una Consulta Popular.	-Se buscaría por parte de la compañía minera intentar que se condene al Estado Colombiano por haber expedido un título minero, el cual, posteriormente, no iba a poder utilizarse por la declaración de un área donde no es posible ejecutar actividades extractivas. Consolidándose un típico caso de expropiación indirecta, pues no permite desarrollar el derecho envuelto en el título minero –no es una expropiación directa-.

³ Nota: Cabría la posibilidad de entablar las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho para buscar que el acto administrativo que delimita al área -que por consecuencia genera la prohibición que la actividad extractiva continúe en esa zona- sea excluido del ordenamiento jurídico. Sin embargo, lo importante es analizar la problemática desde que el acto administrativo queda en firme, por lo cual el concesionario debe abandonar el área, pues se prohíbe desarrollar actividades en el área excluida de minería.

G-) Tipos de pretensiones que se encausan en la acción	A-) Restituciones mutuas; o B-) Indemnización de Perjuicios	A-) Declaración de responsabilidad por la acción u omisión de los agentes del Estado; y, posteriormente, B-) Condena al pago de la indemnización correspondiente.	-Se completaría en una indemnización de perjuicios por lo invertido por el concesionario minero y por lo dejado de percibir.
H-) Caducidad	-Los dos años para formular la demanda se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.	-Cuando hubieren transcurrido dos años calendario, contados a partir del día siguiente de ocurrida la causa que daría origen al derecho de acción en particular.	-Depende del acuerdo
I-) Ventajas	-Ante el no reconocimiento de derechos adquiridos por parte de la jurisprudencia para este tipo de casos, se concreta como una opción buscar las restituciones mutuas por lo invertido hasta allí por el concesionario minero.	-Ante la expedición de un acto administrativo legal, se podría buscar indemnizar los perjuicios derivados de la expedición del mismo por el rompimiento del equilibrio en las cargas sociales. -Ante la declaración de inconstitucionalidad de una ley, se podría responsabilizar al Congreso de la República, fundamentándose que ya existía una prohibición anterior que no permitía actividades de exploración y extractivas en zonas de páramo.	-En la esfera de un arbitraje de inversión, tendría una mayor facilidad por obtener una indemnización de perjuicios el concesionario minero, teniendo en cuenta que en Colombia no se están reconociendo derechos adquiridos en materia ambiental.
J-) Desventajas	-Aparentemente sólo se podría reclamar las restituciones mutuas, ya que acerca de la indemnización de perjuicios es complicado que la acepte el juez, al observar que el incumplimiento del contrato se da en virtud de la imposibilidad de la ANM de continuar con el mismo, por la superposición del área del título minero con un área excluida de minería.	-Es complicado llegar a una posible indemnización. Primero, no se han reconocido derechos adquiridos en esta materia y, segundo, el título y modo propios de este negocio, generan que si el concesionario no explotó el mineral, éste seguirá siendo del Estado.	

B-) Derecho de Petición Ministerio de Industria y Comercio:

DIRECCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA Y SERVICIOS

DIES-017

Bogotá, D.C.,

Señor

AGUSTÍN GUTIÉRREZ SOTO

Calle 94 # 16 - 90

La Ciudad

Asunto: Respuesta a Derecho de Petición Rad. 1-2017-001063

Destino: Externo

Origen: 23000

Estimado señor Gutiérrez,

La Dirección de Inversión Extranjera y Servicios (la "DIES") del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (el "MinCIT") hace referencia a su comunicación del 24 de enero de 2017 mediante la cual realiza una serie de preguntas relacionadas con la controversia entre el Estado colombiano y Eco Oro Minerals Corp ("Eco Oro").

1. **¿Han recibido algún tipo de reclamación de arbitraje por parte de Eco Oro Minerals Corp., derivado de la expedición de la sentencia de la Corte Constitucional C-305 de 2016 y su afectación al proyecto de Angostura (Santander)?**

Colombia recibió una solicitud de arbitraje por parte de Eco Oro el 8 de diciembre de 2016, la cual fue registrada por la Secretaria General del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversión ("CIADI") el 29 de diciembre de 2016. El número del caso es ARB/16/41 y puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica:

<https://webapps.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?caseno=ARB/16/41>

2. **¿En caso de ser afirmativa la respuesta, han recibido ya la notificación de controversia?**

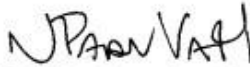
A diferencia de otros Acuerdos Internacionales de Inversión, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Colombia (el "TLC con Canadá") no exige una notificación de controversia como requisito para la presentación de una solicitud de arbitraje por parte del reclamante, solo exige

DIRECCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA Y SERVICIOS
una notificación de intención. Como se mencionó en la respuesta anterior, ya recibimos una solicitud de arbitraje por parte de la compañía.

3. En caso de que exista actualmente una controversia entre el Estado colombiano y Eco Oro Minerals Corp, quisiera obtener una copia de la demanda por medio de la cual comenzó la controversia.

Hasta el momento Colombia no ha recibido ninguna 'demanda' por parte de Eco Oro en virtud del TLC con Canadá; solamente la solicitud de arbitraje mencionada.

Cordialmente,



NICOLÁS PALAU VAN HISENHOVEN
Director de Inversión Extranjera y Servicios

Proyectó: María Camila Rincón Escobar.
Revisó: Nicolás Palau van Hissenhoven

VI-) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araya, M. (15 de Agosto de 2016). A small country with big ideas to get rid of fossil fuels. San José, San José, Costa Rica.
- Barbosa, F. (12 de Mayo de 2016). *Ambito Jurídico*. Recuperado el 20 de Febrero de 2017, de <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Constitucional-y-Derechos-Humanos/colombia-y-su-precaria-seguridad-juridica>
- Bruntland, G (1987). *Informe Bruntland*. Recuperado el 20 de Febrero de 2017, de <http://www.fao.org/docrep/s5780s/s5780s09.htm>
- Calderón, D. (Dirección). (2016). Efectos Legales y Ambientales del fallo de la Corte Constitucional. Bogotá D.C., Colombia.
- Calle, G. M. (2003). *Ecosistemas Estratégicos de Colombia*. Bogotá: IDEA.
- Cifuentes, R. (2016). La Responsabilidad del Estado - Legislador. *Universitas*, 18.
- Clavijo, S. (2013). *Protección de los ecosistemas estratégicos y desarrollo: un reto para el derecho*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Colombia. (2012). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Comercio, M. d. (s.f.). *TLC*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de www.tlc.gov.co
- Correa, N. (1 de Junio de 2015). *Uniandes*. Recuperado el 10 de Abril de 2017, de <http://eds.a.ebscohost.com.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=895500da-fdeb-46c1-be7b-25fafd262e02%40sessionmgr4006&vid=4&hid=4205>
- Convenio 205 por medio del cual se dicta la colaboración entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Alexander Von Humboldt. (2014). Bogotá D.C.
- Decreto 2372 por el cual se reglamenta el Decreto 2811 (2010). *Presidente de la República*. Bogotá D.C.
- Decreto Ley 2811 por el cual se dicta el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (1974). *Presidente de la República*. Bogotá D.C.
- Decreto 2820 por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (2010). *Presidente de la República*. Bogotá D.C.

Decreto 2041 por el cual se reglamenta el Título VII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (2014). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá D.C.

Díazgranados, S. (2001). Responsabilidad del Estado por Daño Especial. *Pontificia Universidad Javeriana*, 55.

Energía, M. d. (2016). *Política Minera de Colombia*. Bogotá D.C.

Espectador, E. (17 de Diciembre de 2016). *El Espectador*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-55-de-los-paramos-del-pais-ya-estan-delimitados-articulo-670849>

General, C. (2016). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*. Bogotá D.C.

González, J. M. (enero de 1991). *Banco de la República*. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de <http://www.banrepcultural.org/node/81508>

González, T. (11 de Agosto de 2015). *Portafolio*. Recuperado el 10 de Abril de 2017, de <http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/paso-locomotora-minero-energetica-37400>

Henao, J. C. (2016). *Minería y Desarrollo: Aspectos Jurídicos de la actividad Minera*. Bogotá D.C.: Universidad Externado.

Henao, J. C. (2016). *Minería y Desarrollo: Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en la actividad minera*. Bogotá D.C.: Universidad Externado.

Henao, S. (2013). *URosario*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8663/1010176704-2013.pdf?sequence=1>

Humboldt, I. A. (2013). *Aportes a la conservación estatégica de los páramos de Colombia*. Bogotá D.C.

Laguna Verde (Tribunal Administrativo de Cundinamarca 5 de Marzo de 2014).

Ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (2011). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.

Ley 164 por medio de la cual se aprueba “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (1994). *Congreso de la república*. Bogotá D.C.

Ley 1753 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo. (2015). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.

- Ley 685 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. (2001). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Ley 80 por virtud de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (1993). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Ley 99 por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente (1993). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Ley 373 por la cual establece el programa y uso eficiente y ahorro del agua. (1997). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Ley 165 por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. (1994). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Ley 1437 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. (1998). *Congreso de la República*. Bogotá D.C.
- Martín, J. (21 de Mayo de 2016). *El País*. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de http://elpais.com/elpais/2016/05/20/ciencia/1463761683_817306.html
- Milman, O. (18 de Abril de 2017). *The Guardian*. Recuperado el 19 de Abril de 2017, de <https://www.theguardian.com/environment/2017/apr/18/trump-paris-climate-agreement-climate-change>
- Navarro, J. (22 de Junio de 2008). *Cambio Climatico.org*. Recuperado el 16 de Agosto de 2016, de <http://www.cambioclimatico.org/content/de-que-manera-las-actividades-humanas-producen-gases-de-invernadero>
- Norato, F. (31 de Marzo de 2017). Exposición protección de páramos. (A. G. Soto, Entrevistador)
- ONU. (s.f.). *ONU*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2016, de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Pereda, C. (28 de Marzo de 2017). *El País*. Recuperado el 10 de Abril de 2017, de http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/28/estados_unidos/1490664173_797143.html

Planelles, M. (22 de Junio de 2016). *El País*. Recuperado el 20 de Febrero de 2017, de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/12/actualidad/1449910910_209267.html

Pueblo, D. d. (2015). *La Minería sin Control*. Bogotá D.C.

Radio, C. (11 de Febrero de 2016). *Caracol Radio*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de http://caracol.com.co/emisora/2016/02/10/bucaramanga/1455116322_049288.html

Ramsar. (s.f.). *Ramsar.org*. Recuperado el 20 de noviembre de 2016, de <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/historia-de-la-convenci%C3%B3n-de-ramsar>

Romero, C. (2004). *Principio de Precaución, Biotecnología y Derecho*. Bilbao: Comares.

Resolución 2090 por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones- Santurbán-Berlín, y se adoptan otras determinaciones. (2014). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá D.C.

Resolución 769 por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. (2002). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá D.C.

Resolución 839 por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos. (2003). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá D.C.

Resolución 1128 por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 y se dictan otras disposiciones. (2006). *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. Bogotá D.C.

Saavedra, R. (2011). *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública*. Bogotá D.C. : 2011.

Santana, P. (Junio de 2013). *Uniandes*. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub376.pdf

Semana. (9 de Abril de 2016). *Semana.com*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/santurban-el-fracaso-de-la-delimitacion/34878>

Sentencia (Consejo de Estado 12 de Agosto de 1999).

Sentencia (Consejo de Estado 8 de Marzo de 2007).

Sentencia C - 035 (Corte Constitucional 8 de Febrero de 2016).

Sentencia C - 123 (Corte Constitucional 5 de Marzo de 2014).

Sentencia C - 126 (Corte Constitucional 1 de Abril de 1998).

Sentencia C - 339 (Corte Constitucional 7 de Mayo de 2002).

Sentencia C - 366 (Corte Constitucional 11 de Mayo de 2011).

Sentencia C - 478 (Corte Constitucional 9 de Septiembre de 1998).

Sentencia C - 534 (Corte Constitucional 16 de Octubre de 1996).

Sentencia C - 595 (Corte Constitucional 18 de Agosto de 1999).

Sentencia C - 671 (Corte Constitucional 28 de Junio de 2002).

Sentencia C -293 (Corte Constitucional 23 de Abril de 2002).

Sentencia C-128 (Corte Constitucional 1 de Abril de 1998).

Sentencia C-666 (Corte Constitucional 30 de Agosto de 2010).

Sentencia T - 001 (Corte Constitucional 3 de Abril de 2002).

Sentencia T - 527 (Corte Constitucional 5 de Julio de 2011).

Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá. (2011).

Valle, E. d. (2016). *Actualidad y desafíos del derecho minero colombiano* . Bogotá D.C.:
Universidad del Rosario.

Velasquez, G. (2006). *Bienes*. Medellín: Comlibros.