

## Sentencia C-813-09

CODIGO DE MINAS-Autorización para uso ocasional o transitorio de recursos naturales renovables en zonas de exploración minera debe ser objeto de evaluación, control y seguimiento por parte de la autoridad ambiental/CODIGO DE MINAS-Autorización para uso ocasional o transitorio de recursos naturales renovables en zonas de exploración minera debe atender la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible

La norma bajo examen (artículo 203 de la ley 685 de 2001) dispone que la autoridad ambiental autorizará usar en forma ocasional o transitoria, recursos naturales renovables de la zona explorada cuando en desarrollo de los trabajos de exploración ello se requiera. La interpretación sistemática y contextual de esta disposición excluye la lectura que hacen los demandantes y algunos de los intervinientes, para quienes la disposición obliga a la autoridad ambiental a autorizar en estos casos el uso de los recursos naturales renovables, sin ninguna condición, y sin atender a si dicho uso afecta o no el medio ambiente, toda vez que el entorno normativo que circunda al artículo 203 impide entender la norma en este sentido, pues resulta obvio que el propósito legislativo que animó la expedición de las leyes 685 de 2001 y 99 de 1993 busca atender a la protección del medio ambiente y al logro del desarrollo sostenible, de donde se infiere que no podía estar dentro de la intención del legislador que las autoridades ambientales autorizaran de plano el uso de recursos naturales renovables, sin considerar el impacto ambiental de dicho uso. La recta exégesis de las normas jurídicas impone interpretarlas en el sentido en que ellas producen efectos y no en el que no los producen.

LEY AMBIENTAL Y CODIGO DE MINAS-Conclusiones de estudio sistemático de las disposiciones

Del estudio sistemático de la Ley 685 de 2001 y de la Ley 99 de 1993 puede concluirse que (i) la Ley 685 de 2001 persigue fomentar la exploración de los recursos mineros teniendo en cuenta que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables, así como “dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible”; (ii) que todas las normas de esta misma Ley, buscan desarrollar las normas constitucionales que ordenan al

Estado planificar e intervenir la explotación de los recursos naturales, con el fin de conseguir la preservación de un ambiente sano; (iii) que esta misma Ley 685 dispone que en los trabajos de exploración minera, debe establecerse el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar. Y que en todo caso, tales actividades exploratorias deben acomodarse a las “normas y guías adoptadas por el Gobierno”; (iv) que según la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales a quienes compete otorgar la autorización a que se refiere la norma acusada deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración de los recursos naturales no renovables, que generen o puedan generar deterioro ambiental, y que función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental; (v) que en ejercicio de esta función, según la misma ley, dichas autoridades deben tomar medidas de prevención y protección del medio ambiente.

AUTORIDAD AMBIENTAL-Determinación en los niveles nacional regional y local/AUTORIDAD AMBIENTAL-Competencia/AUTORIDAD AMBIENTAL-Expedición de licencias ambientales y autorizaciones

Las autoridades ambientales son: en el nivel nacional el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; en el nivel regional las Corporaciones Autónomas Regionales; y el nivel local las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y distritos especiales. Estos organismos, deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Además, deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo que comprende el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

LICENCIA AMBIENTAL-Definición

La licencia ambiental, según la definición dada por la Ley 99 de 1993, es “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.

MEDIO AMBIENTE SANO Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Propósito que animó la expedición del Código de minas/MEDIO AMBIENTE SANO Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Criterio para otorgamiento de licencias ambientales

La lectura integral de la Ley 685 de 2001 permite ver que el propósito legislativo general que animó la expedición de esta ley fue alcanzar la protección efectiva del medio ambiente y el logro de un desarrollo económico sostenible, cuando de la explotación de los recursos minerales se trate. Se infiere que no podía estar dentro de la intención legislativa disponer que las autoridades negaran el otorgamiento de licencias ambientales solamente por razones formales, sin atender a si con las autorizaciones impartidas se irrogaba o no un daño al medio ambiente, o se impedía alcanzar metas de desarrollo sostenible.

AUTORIDAD AMBIENTAL-Decisión sobre licencia ambiental para minería/CODIGO DE MINAS-Remisión a reglamentación de rango no legal para otorgamiento de licencias ambientales

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No prosperan los cargos por tratarse de interpretaciones subjetivas del demandante

Referencia: expediente D-7720

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 203 y 213 (parciales) de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras

disposiciones”

Actor(es): Jerónimo Rodríguez y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jerónimo Rodríguez, Hildebrando Vélez, Daniel Manrique y Javier Gonzaga, demandaron los artículos 203 y 213 (parcial) de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

## 1. LA DEMANDA

## 1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.522 del 17 de agosto de 2001. Dentro de él se

subrayan y resaltan los apartes parcialmente acusados:

“LEY 685 DE 2001

(agosto 15)

”por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones

“(…)

Artículo 203. Uso de recursos. Cuando en desarrollo de los trabajos de exploración se requiera usar en forma ocasional o transitoria, recursos naturales renovables de la zona explorada, se autorizará dicho uso por la correspondiente autoridad ambiental.

“(…)

“Artículo 213. Decisión sobre la licencia. La autoridad competente solamente podrá negar la licencia ambiental, en los siguientes casos:

- a) Cuando el estudio de impacto ambiental no reúna los aspectos generales previstos en el artículo 204 del presente Código y en especial los previstos en los términos de referencia y/o guías, establecidos por la autoridad ambiental competente;
- b) Cuando en el Estudio de Impacto Ambiental se hubiere incurrido en errores u omisiones que no se puedan subsanar por el interesado y que se refieran a componentes de tal estudio calificados como sustanciales en las correspondientes guías;
- c) Cuando las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y sustitución de los impactos negativos del proyecto minero que deberán ser puestas en práctica por el interesado, no cumplan con los elementos sustanciales establecidos para tal efecto en las guías, y
- d) Cuando las omisiones, errores o deficiencias del Estudio de Impacto Ambiental y de las medidas mencionadas en los literales anteriores afecten el proyecto minero en su totalidad.

En ningún caso podrá negarse la licencia por errores u omisiones puramente formales.”

## 1. ANÁLISIS DE LA DEMANDA.

Los demandantes consideran que las disposiciones impugnadas violan los artículos 2, 8, 58, 79, 80, 93, 333 y 334 de la Constitución Política.

1. Afirman los demandantes que el artículo 203 de la Ley 685 de 2001 impone a la autoridad ambiental una orden incondicionada, en el sentido de autorizar el uso de los recursos naturales renovables existentes en una zona explorada, cuando esto sea necesario para la misma exploración. Agregan que la norma imposibilita a la autoridad ambiental negar una petición destinada al uso de estos recursos naturales, y ni siquiera autoriza hacer un estudio de dicha solicitud, puesto que simplemente ordena otorgar el permiso. Por lo cual, da lo mismo que exista o no una autoridad ambiental. Así las cosas, plantean el siguiente interrogante: “¿Qué sucede si el uso de los recursos naturales en zonas de exploración atenta de manera desmedida contra el ambiente, sea por ejemplo, porque requiere de la deforestación de un bosque, de consumos excesivos de agua, o porque se realiza en una zona de interés ambiental que no ha sido excluida de la actividad minera? ¿Puede la autoridad ambiental pronunciarse de manera diferente a la efectiva autorización, negando el uso ocasional o transitorio de los recursos naturales?”.

Señalan entonces los demandantes, que a su juicio el artículo 203 de la Ley 685 de 2001 viola diferentes disposiciones de la Constitución Política cuyo objetivo es proteger el medio ambiente y los recursos naturales, todo ello bajo la tutela del Estado. De manera exacta, indican que esta norma es inconstitucional porque desconoce que las autorizaciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales deben estar condicionadas a los resultados de los estudios que demuestren si la solicitud es razonable y no representa ningún daño para los ecosistemas.

1. En cuanto al artículo 213, afirman que presenta un problema de inconstitucionalidad similar al anterior. Dicha norma, sostienen, describe los cuatro casos en los cuales la autoridad ambiental puede negar la licencia ambiental para las actividades mineras, advirtiendo que “solamente” en esos supuestos procede la negativa”. Como estos cuatro casos “están relacionados con aspectos formales del estudio de impacto ambiental”, la inconstitucionalidad proviene de hacer prevalecer tales formalismos “por encima del derecho sustancial a un medio ambiente sano y la obligación del Estado de protegerlo”. Destacan que los cuatro únicos motivos por los cuales se podría negar la licencia ambiental, “no tienen en cuenta otros aspectos como la existencia de ecosistemas estratégicos, tales como humedales, nacimientos de ríos, páramos, bosques de niebla y demás ecosistemas que son de gran importancia para el medio ambiente, la salud de las personas e incluso el desarrollo económico del país, pero que no encuentran una norma específica que prohíba la explotación minera en dicho ecosistema.”

1. Profundizando en el concepto de violación frente a cada artículo de la Constitución, la demanda explica lo siguiente:

2.2.3.1. Inconstitucionalidad del artículo 203 de la Ley 685 de 2001.

a. Violación del artículo 79 de la Constitución. Derecho al medio ambiente sano.

Recuerda la demanda que esta norma superior consagra el derecho al medio ambiente sano, que aunque el principio es de carácter colectivo, ha sido tenido como fundamental por esta Corporación y por el derecho internacional, por su conexidad con otros derechos fundamentales como la vida. El artículo 203 acusado claramente es contrario a esta disposición superior, porque la expresión “autorizará” contenida en él, emite una orden que anula el deber legítimo del Estado de intervenir en la protección del ambiente. Este postulado, permite al interesado adelantar labores de exploración sin ningún tipo de restricción por parte de las autoridades; es más, el simple hecho de que el uso sea transitorio, no implica que no pueda atentar contra la salud de habitantes circunvecinos y el medio ambiente. Así mismo, argumentan que “al ordenar autorizar

el uso de recursos naturales sin ninguna previsión o limitación ambiental, pone en grave riesgo la salud de las poblaciones y de los ecosistemas que dependen de estos recursos.” Igualmente manifiestan que el sentido de la norma veta el ejercicio propio de las autoridades ambientales como son el análisis, evaluación y autorización o no de actividades.

a. Violación de los artículos 58, 333 y 334 de la Carta. Función ecológica de la propiedad. Estas disposiciones superiores consagran la prevalencia del interés general sobre el particular. Su violación se produciría porque el artículo 203 reconoce el carácter prevalente de la exploración minera sobre cualquier consideración de tipo ambiental, lo que significa que, la actividad industrial representativa del interés particular estaría imponiéndose sobre el interés general y el bien común, implícitos en la protección de un medio ambiente sano. Por este motivo, la propiedad privada y la iniciativa económica representadas en la actividad de explotación minera, para este caso no cumplirían con la función ecológica que consagra la Carta Política.

c) Violación de los artículos 2 y 93 de la Constitución. Principio de progresividad. Recuerdan aquí los actores, que el derecho al medio ambiente sano ha sido reconocido por el Derecho Internacional Ambiental, que, a su juicio, forma parte del bloque de constitucionalidad. Por esta razón, el artículo 203 acusado resultaría contrario al artículo 93 de la Carta, así como también al 2° de la Constitución, artículos éstos que, a su parecer, “son contentivos del principio de progresividad”; pues al ordenar autorizar a priori la utilización de los recursos naturales necesarios para la actividad minera, sin dar a la autoridad ambiental la posibilidad de que realice un análisis previo que determine la existencia o no de afectaciones al medio ambiente en cada situación particular, se iría en contravía de dicho principio de progresividad, puesto que el derecho al medio ambiente sano ha sido considerado por el Derecho Internacional como uno de aquellos que deben ser reconocidos en la mayor medida posible, y respecto del cual las medidas que lo afecten no pueden significar retrocesos injustificados. Al parecer de los actores, la norma acusada “atenúa injustificadamente y de forma regresiva el nivel de protección alcanzado antes por el ordenamiento jurídico colombiano respecto del derecho a gozar un ambiente sano, al limitar la potestad de las autoridades

ambientales competentes a simplemente cumplir el deber de autorizar el uso de los recursos naturales renovables para el desarrollo de actividades de exploración minera, cuando se haga el correspondiente requerimiento por parte de aquellos interesados en su ejecución". En este sentido sugieren que la Corte verifique si, con la expedición de las normas acusadas, el legislador promovió un retroceso injustificado frente a los niveles de protección alcanzados por el anterior código de minas o la Ley 99 de 1993.

Al respecto, destacan que la norma acusada (art. 203) "invierte la obligación de la prueba en la lógica de los permisos y las licencias ambientales en los cuales la autorización depende de las condiciones del medio ambiente y de los estudios presentados por parte del interesado en lo que se demuestre que las actividades no generan un grave perjuicio para el medio ambiente".

d) Violación de los artículos 80, 333 y 334 de la Constitución. Principios de precaución y desarrollo sostenible. Exponen los demandantes, que el artículo 80 de la Carta, que ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para, entre otros objetivos, prevenir los factores de deterioro ambiental, se ve desconocido por el artículo 203 acusado. Lo anterior porque, ante la solicitud del interesado, impone a la autoridad ambiental el deber de autorizar el uso de los recursos naturales no renovables, pero sin ningún tipo de condiciones que permitan hacer una evaluación sobre la pertinencia o viabilidad de la misma petición; incluso, hace innecesarios los estudios relativos a una situación que pueda generar un perjuicio grave e irreversible al medio ambiente. Al respecto, advierten que de permanecer la norma en el ordenamiento jurídico, "se niega un nivel de autonomía de las autoridades competentes, y se limita o inclusive se impide su labor fundamental de previsión y planificación para desplegar medidas que disminuyan y en lo posible eviten la configuración de daños al entorno ecológico y los recursos que de este hacen parte." Agregan que el artículo 203 demandado viola el artículo 80 de la Carta, porque "genera la obligación de generar las actividades exploratorias independientemente de las condiciones de cada caso, lo que atenta contra la mencionada norma que establece que es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas culturales y naturales de la nación".

Además, se viola también el principio de desarrollo sostenible al que se refiere el mismo artículo 80 superior, puesto que el artículo 203 crea una situación desequilibrante entre la necesidad de un desarrollo económico de la sociedad y el deber de proteger los recursos naturales disponibles. De igual modo, al serle impuesta una orden de autorización a las autoridades ambientales, para que otorguen permisos cuando se haga necesario para una explotación minera, no se tiene en cuenta la capacidad de los ecosistemas y recursos a utilizar, frente al impacto que se genera; por tal motivo, la norma acusada impide un desarrollo sostenible al poner en riesgo los recursos naturales.

Finalmente, se desconocen también los artículos 333 y 334 superiores, porque se limita al Estado en su función de control de las actividades económicas, y de intervención para que la explotación de recursos naturales y el uso del suelo se orienten a mejorar la calidad de vida de los habitantes y la preservación de un medio ambiente sano.

#### 2.2.3.2. Inconstitucionalidad del artículo 213 (parcial) de la Ley 685 de 2001.

a) Desconocimiento de los principios de precaución y progresividad. Artículos 80 y 93 de la Constitución. En este aparte explica la demanda que la expresión “solamente”, contenida en el artículo 213 demandado, “implica que aún antes que una autoridad decida acerca de permisos de actividades mineras, la decisión está condicionada únicamente a las causales del artículo 213, excluyendo la demás normatividad ambiental o minera aplicable”. Además, limita la tarea de las autoridades ambientales competentes en la materia y las somete al análisis de los únicos cuatro supuestos taxativos contenidos en la norma, para determinar el otorgamiento o no de la licencia ambiental; por lo tanto, esto reduce el desempeño de la labor de las autoridades al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos y, por lo mismo, el ejercicio de un mayor control sobre actividades riesgosas para el ambiente.

Aducen que este artículo describe los cuatro casos en los que la autoridad ambiental podría negar la licencia para las actividades mineras previstas en la citada ley; sin embargo, advierten que la expresión “solamente” contenida en la norma está referida a esos únicos eventos, que todos son casos de omisión de requisitos formales, y que además son subsanables. Explican entonces, que la inconstitucionalidad proviene de “hacer prevalecer los aspectos formales de los estudios de impacto ambiental, los términos de

referencia o las guías, por encima del derecho sustancial a un medio ambiente sano y a la obligación del Estado de protegerlo aún en caso de falta de certeza científica de los efectos dañinos de la actividad sobre el medio ambiente.” Según ellos, esta prevalencia es notoria cuando, por ejemplo, alguien presenta un estudio de impacto que cumple con todos los requisitos formales de la solicitud y los términos de referencia correspondientes, por lo cual la autoridad ambiental estaría en la obligación de autorizar la actividad y expedir la respectiva licencia, sin que pueda hacer un análisis sobre un aspecto sustancial fundamental, como es el impacto de la actividad sobre el ecosistema.

Según los actores, en la forma como se viene aplicando el artículo 213 demandado, se permite a las autoridades hacer un análisis de los requisitos, tanto del estudio de impacto ambiental, como de los que en ese mismo artículo 213 se enuncian; pero si llegaran a existir otros factores determinantes que pudieran generar un daño grave e irreversible al medio ambiente, sólo se podría actuar bajo los cuatro presupuestos establecidos en la norma acusada, y no habría otra opción que otorgar la licencia. Por lo anterior, la expresión “solamente” contenida en el artículo 213 de la Ley 685 de 2001 desconoce el artículo 80 de la Carta<sup>1</sup>

, así como el artículo 17 de la Declaración de Río de Janeiro.<sup>2</sup>

Respecto al desconocimiento del artículo 93 superior, recuerdan los demandantes que los principios de precaución y progresividad están recogidos en la normatividad internacional en materia ambiental reconocida por Colombia, por lo que, a la luz dicha norma constitucional, estos principios hacen parte del bloque de constitucionalidad, de tal forma que tienen carácter supralegal y no pueden ser vulnerados por una norma de inferior jerarquía como lo es el Código de Minas.

b) Violación del artículo 58 de la Carta. Desconocimiento de la función ecológica de la propiedad. Recuerdan los demandantes que el artículo 58 constitucional limita el interés particular respecto del general, en el sentido de que incorpora al derecho de propiedad una función ecológica; ahora bien, a su parecer, el Código de Minas en su artículo 213 “prioriza el derecho de propiedad y la libertad económica sobre la obligación estatal de proteger el medio ambiente e intervenir en la economía y en la

explotación de los recursos naturales”. Esta superioridad concedida al interés particular sobre el general, a juicio de los actores implica una violación del principio de Derecho Internacional Ambiental del desarrollo sostenible pues “reitera un modelo productivo ajeno a las consideraciones del medio ambiente en que se desarrolla y de la capacidad de recuperación del medio para garantizar la subsistencia del mismo para las generaciones presentes y futuras”.

a. Violación del artículo 79 de la Constitución: Explica la demanda que el desconocimiento de esta norma superior, que consagra el principio de prevención en cuanto a la protección al medio ambiente, y que faculta a la autoridad ambiental para que tome medidas frente a los posibles efectos perjudiciales al mismo, se produce al incluir causales taxativas por las cuales procede la negativa a una licencia ambiental, lo cual implica, no sólo una regresión en cuanto a la protección del medio se refiere, sino que de igual forma atenta directamente contra dicho principio de precaución antes mencionado.

Finalizan los actores concluyendo que “la norma demandada debilita la reglamentación respecto de lo que ordenan las obligaciones constitucionales, la legislación anterior y la normatividad ambiental internacional que ha sido reconocida por el Estado colombiano y que, en virtud de la misma Constitución Política, hace parte del bloque de constitucionalidad colombiano”.

### 3. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía.

En representación del Ministerio de la referencia, intervino dentro del proceso en forma oportuna el ciudadano Mateo Floriano Carrera, quien se opuso a las pretensiones del actor con las siguientes razones:

3.1.1 Afirma el interviniente, que las dos normas acusadas garantizan la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política. En sustento de lo

anterior aduce que de ninguna forma la expresión “autorizará”, contenida en el artículo 203 de la Ley 685 de 2001, determina que la autoridad respectiva deba conceder la licencia ambiental sin condición alguna, puesto que dicha palabra lo único que hace es asignar una competencia a las autoridades ambientales, mas no imponer una orden de autorizar sin la observación de los fines del Estado, y sobre todo de los derechos constitucionales. Seguidamente expone la clasificación, de acuerdo a sus competencias, de las diferentes autoridades ambientales en Colombia, recordando cómo a nivel nacional existe el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, a nivel regional las Corporaciones Autónomas Regionales y a nivel local las autoridades creadas mediante la Ley 768 de 2003.

De lo anterior, precisa que estos organismos, cuya función es el seguimiento, vigilancia, control y protección de los recursos naturales en cada nivel territorial, tienen definidas sus competencias respecto a la licencia ambiental;<sup>3</sup> por lo que tampoco el artículo 213 (parcial) del Código de Minas viola precepto constitucional alguno, porque “en él se establecen las condiciones que debe reunir la licencia ambiental para garantizar los fines esenciales del Estado, cual es el medio ambiente sano y la preservación de los recursos naturales”.

Sostiene que, según lo establecido por el artículo 9° del decreto 1728 de 2002, la exploración minera se realiza conforme a la guía ambiental y con el correspondiente seguimiento de la autoridad competente. Por otro lado, manifiesta que la Dirección de Minas del Ministerio de Minas y Energía, en forma concertada con el Ministerio del Medio Ambiente, y de acuerdo con el artículo 81 de la Ley 685 de 2001, han manifestado que en la fase de exploración no hay licencia ambiental, pero a cambio expedieron la Resolución 180861 de 2002, donde se establecieron las Guías Minero Ambientales<sup>4</sup>, que constituyen el referente técnico de gestión ambiental de explotación, exploración, beneficio y transformación de minerales. Conforme a lo anterior, señala que quienes realizan los trabajos de exploración deben estarse a lo que regulen estas guías, las cuales sirven para la planeación, ejecución y seguimiento de las actividades ambientales frente a las prácticas mineras<sup>5</sup>.

Aclara que, cuando se trata de utilizar recursos naturales renovables durante la etapa de exploración, se requiere previamente de permisos y autorizaciones ambientales en

procura de garantizar un ambiente sano por parte de los proyectos mineros; inclusive, al momento de la exploración se debe garantizar la compensación ambiental, y sea reforestando, preservando y/o previendo los posibles daños colaterales al medio ambiente.

A juicio del interviniente, los demandantes no tuvieron en cuenta la normatividad vigente en cuanto a la concesión de licencias se refiere, para lo cual remite al Decreto 1220 de 2005, donde los artículos 21 y 25 numeral 3, permiten el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la autoridad ambiental al momento de evaluar los proyectos donde exista un posible impacto ambiental y, con base en ello, conceder o no la licencia.

De las anteriores apreciaciones, el Ministerio concluye que “las argumentaciones de los accionantes del artículo 203 de la Ley 685 de 2001 corresponde (sic) a una interpretación errónea porque no determinan que la autoridad ambiental deba autorizar sin condición alguna la licencia ambiental; la palabra “autorizará” no es más que una competencia asignada a las autoridades ambientales más no una imposición de autorizar sin la observación de los fines del estado y los derechos constitucionales”.

3.1.2. Igualmente, respecto del artículo 213 la intervención afirma que “las causales son taxativas pero en un marco normativo que permite la discrecionalidad para evaluar el cumplimiento de las Guías Minero Ambientales y los términos de referencia para lo cual priman los derechos sustanciales y el impacto ambiental del proyecto. Esto se reitera con la parte final del artículo al hacer remisión a la prevalencia de lo sustancial sobre la formalidad”. Agregan que tampoco aquí los demandantes tienen en cuenta que existe una normatividad contenida en el Decreto 1220 de 2005, que permite evaluar discrecionalmente el impacto ambiental de un proyecto, antes de conceder la licencia, y que en todo momento se hace seguimiento para asegurar la preservación del medio ambiente.

Finalmente, hace mención a los requisitos de la demanda, puesto que los actores se limitaron a transcribir y enunciar las normas que consideran violadas, pero no precisaron con exactitud los argumentos en los que fundaron sus pretensiones y sólo les bastó con

leer de manera superflua las normas acusadas. Sustenta su afirmación en la Sentencia C-183 de 2002 (M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra).

#### 1. . Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

También en forma oportuna intervino dentro del proceso el ciudadano Manuel Vicente Cruz Alarcón, en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Manifestó apoyar la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos demandados, con los siguientes términos:

En primer lugar, hace un análisis detallado sobre los pronunciamientos de la Corte respecto de la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto, manifiesta que de acuerdo a lo precisado por esta Corporación, el concepto de violación no se concreta con la simple cita del artículo demandado y la afirmación de su violación, ya que el demandante debe indicar clara y expresamente la razón por la cual la norma acusada es contraria a la Constitución. Agrega que es necesario determinar las razones por las cuales la oposición debe ser objetiva entre la norma demandada y la Constitución, puesto que no se trata de comparar una práctica de aplicación de la ley observada por el demandante, y su posible contradicción con una norma superior. Con estos argumentos parece sugerir que la presente demanda podría ser inepta. No obstante, se refiere a los fallos en los cuales la Corte determinó que la admisión de la demanda de inconstitucionalidad exige tener en cuenta su naturaleza, es decir, “que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad impone que la Corte no acuda a un criterio en extremo riguroso para determinar si la demanda cumple o no con las exigencias impuestas por la Constitución y la ley sino a un criterio amplio que sea consecuente con esa naturaleza pública de la acción y que le permita al ciudadano ejercer un verdadero control sobre la producción del derecho<sup>6</sup>”.

Afirma entonces el ciudadano interviniente, que el Ministerio al que representa, dentro del trámite del proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso, busca que sean derogados los artículos 203 y 213, acusados en la presente demanda. Igualmente, señala que durante dicho proceso de modificación del Código de Minas, propuso al Ministerio de Minas y Energía plantear al Congreso la derogatoria de los artículos ya

mencionados, en razón a que estos establecían limitaciones a las autoridades ambientales, pues condicionaban su actuación y desarrollaba aspectos ya regulados en la legislación ambiental.

Menciona entonces, que el día 19 de noviembre de 2007, junto con el Ministerio de Minas y Energía, esa cartera propuso la derogatoria de los artículos aquí demandados, lo cual fue aprobado en el Congreso, faltando sólo el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Agrega que durante el proceso de modificación del Código de Minas, se solicitó que fuera eliminado el artículo 203, puesto que actualmente la legislación ambiental ya cuenta con la reglamentación respectiva para atender las solicitudes de licencias ambientales o de uso, afectación o aprovechamiento de recursos naturales de cualquier sector productivo.

Respecto del artículo 213 del mismo Código, manifestó que la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1220 de 2005 establecen que la decisión de otorgar o no cualquier tipo de licencia es responsabilidad de las autoridades ambientales competentes, como por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, las autoridades ambientales creadas mediante la ley 768 de 2002 y por supuesto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Por otro lado, afirma que el Ministerio de Ambiente elaboró un manual de evaluación de proyectos el cual fue acogido mediante Resolución 1552 del 20 de octubre de 2005 “por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones”. Transcribe textualmente el procedimiento que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para dar aplicación al Manual de Evaluación de Estudios Ambientales. Expone entonces, que los instructivos establecen las causales correspondientes para que la autoridad ambiental determine cuándo es viable o no un proyecto. De presentarse una incompatibilidad entre el proyecto y el medio ambiente en todas sus dimensiones, el evaluador debe argumentar las razones por las cuales no es procedente su aplicación. Pretende con lo anterior dar los motivos suficientes para demostrar que el artículo 213,

en lo acusado, carece de pertinencia, puesto que trata un aspecto suficientemente regulado.

Finalmente, afirma que en la demanda “se cumplen todas las exigencias legales, dentro de las cuales está explicar las razones por las que las normas acusadas desconocen varias disposiciones de la Carta, con fuerza de verdad jurídica, que hacen palmario el quebrantamiento de los recursos naturales, ya que estos son intransferibles, sagrados, intangibles, puesto que de ellos depende la vida del ser humano y otros seres vivientes(...)”, y por lo tanto solicita a esta Corporación declarar contrarios a la constitución los artículos acusados para así “velar por la preservación inmutable de los recursos naturales renovable y no renovables del Estado Colombiano”.

### 3.3. Intervención del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Actuando como miembro del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, intervino por fuera de término el ciudadano Juan Pablo Puentes Vargas, quien consideró que las normas demandadas deben ser declaradas inconstitucionales, lo cual defendió de la siguiente forma:

En primer lugar, la intervención se refiere al desarrollo del medio ambiente dentro de los pactos internacionales ratificados por Colombia, cuales son la Convención Sobre la Diversidad Biológica y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Afirma que en ésta última se consagran varios principios en materia ambiental que el Estado debe respetar, lo cuales, además, fueron incorporados en la Ley 99 de 1993 en cuyo artículo 1° se establece que “el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”. Resalta entonces el pronunciamiento al respecto hecho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-126 de 2008, de la cual transcribe entre otros apartes el siguiente: “Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza

(...)"

De la jurisprudencia referida, concluye la intervención que los artículos objeto de demanda "no solo (sic) tienen una importancia de carácter económico, por hacer parte de la regulación de las actividades mineras, sino más aún una importancia de carácter ecológico, por tratarse de disposiciones que pueden afectar el medio ambiente y el uso de nuestros recursos naturales", lo que a su parecer debe tener vital importancia al momento de realizarse el estudio de exequibilidad de las normas acusadas.

En desarrollo de su argumentación, el ciudadano se refiere a cada norma demandada en particular. Sobre el artículo 203 del Código de Minas, afirma que éste le da una orden a las autoridades ambientales para que, sin ningún tipo de limitación, permitan el uso de recursos naturales renovables para las exploraciones mineras, lo que a su parecer deja sin función a dichas autoridades, por cuanto en todos los casos tendrán que autorizar el uso de los recursos. Igualmente, considera que se viola el principio de progresividad de la protección al medio ambiente, consagrado en el Derecho internacional del Medio Ambiente e incorporado al orden interno por el artículo 93 de la Constitución, puesto que se predispone la autorización sin permitir a la autoridad valorar los posibles daños ambientales, lo que lleva a una disminución real en la protección ambiental. Cita, además, el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, el cual indica que las licencias ambientales son obligatorias "para el desarrollo de cualquier 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".

Aduce, además de todo, que la norma atenta contra el principio de progresividad porque flexibiliza las exigencias ambientales, lo que va en contra del cumplimiento gradual y progresivo de los derechos, puesto que la finalidad del Estado es no retroceder en la protección ya brindada sino avanzar gradualmente en la materia. También, la norma demandada desconoce el principio de desarrollo sostenible contenido en el artículo 80 constitucional y definido por la Ley 99 de 1993 en su artículo 3º7, porque "permite un uso indiscriminado de los recursos naturales sin tener en cuenta posibles afectaciones al medio ambiente". En concordancia con lo anterior, afirma que también viola los artículos 203, 334 y 79 de la Constitución, este último por cuanto el Estado debe proteger

la integridad del ambiente en la búsqueda de la realización efectiva de los derechos.

Finalmente, señala que el artículo 203 acusado desconoce lo preceptuado en los artículos 58 y 333 de la Carta, referidos a la función ecológica y social de la propiedad, por cuanto otorga prioridad a la actividad minera y el interés particular sobre “deberes constitucionales de mayor rango como el de la protección y conservación del medio ambiente”.

Ahora bien, frente al artículo 213 de la Ley 685 de 2001, demandado parcialmente, se acoge a lo pretendido por los demandantes, y también solicita declarar inexecutable la expresión “solamente” allí contenida. Lo anterior, porque al describir taxativamente las causales para negar la licencia ambiental, la norma hace que las autoridades no puedan negar la licencia en otros supuestos más allá de lo establecido en ella, lo que a su vez constituye un límite a su capacidad de actuación, ya que de existir factores que puedan no estar en los estudios ambientales, no se tendrían en cuenta. Desconoce además el principio de precaución establecido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en su artículo 158, así como los artículos 93 y 80 constitucionales, por cuanto permite otorgar licencias “aún en casos de duda científica sobre su posible daño ambiental”.

Prosigue la intervención afirmando que, al igual que el 203, el artículo 213 viola los artículos 8, 79, y 334 de la Constitución; describe las razones de la violación así: “El primero por la limitación a la obligación estatal y privada de proteger las riquezas naturales, al circunscribir la autoridad a sólo las cuatro causales del 213 sin poder tener en cuenta otros factores. El segundo por la limitación que se causa al deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, las áreas de especial importancia ecológica y garantizar el derecho a un ambiente sano. Y el 334 se ve vulnerado por la restricción que ocasiona este artículo al deber del Estado de dirigir la economía e intervenir en la explotación de los recursos naturales, esto por la limitación a solamente las cuatro causales mencionadas”. De lo anterior afirma que también se viola el artículo 2° constitucional, por cuanto se impide la función del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes.

Por último, el ciudadano interviniente argumenta que el artículo 213, en la parte

acusada, también vulnera los artículos 58 y 333 de la Constitución, porque, al igual de lo que sucede en el 203, el legislador aquí hizo prevalecer el interés privado sobre el general. Respalda este argumento con la Sentencia T-760 de 2007. Concluye su intervención solicitando a la Corte declarar la inexecutable de los artículos 203 y 213 (en lo acusado) del Código de Minas.

## 1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pidió a la Corte declarar exequibles los artículos demandados, lo cual sustenta con los siguientes argumentos:

En primer lugar, el Ministerio Público afirma que no comparte lo expresado por el demandante cuando se refiere a que “La redacción de la norma impone a la autoridad ambiental la orden de autorizar el uso de los recursos naturales renovables existentes en la zona explorada, cuando se requieran para las necesidades de la misma exploración”, toda vez que lo que se infiere de la norma es el otorgamiento legal de una competencia que permite a la autoridad ambiental otorgar o no el permiso. La anterior exégesis es clara, por cuanto no es de recibo que el legislador ordene a las autoridades realizar actuaciones administrativas regladas desconociendo la normatividad ambiental dirigida a proteger el medio ambiente, obviando con ello deberes del Estado impuestos en la Carta Política. Seguidamente, hace el estudio de los artículos acusados, iniciando con el 203 y más adelante el 213 (en lo acusado) así:

Expresa que la correcta interpretación del artículo 203 del Código de Minas es congruente con la definición de “Desarrollo Sostenible”, en cuanto “por definición legal éste conduce al crecimiento económico y al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, sin desconocer la base de los recursos en que se sustenta ni desconocer derechos de las generaciones futuras”; lo anterior significa que la autoridad ambiental está facultada para otorgar permisos de utilización transitoria o permanente de los recursos naturales renovables cuando el solicitante cumpla los requisitos legales y, por supuesto, no se presenten daños medioambientales. De

no ser así, sostiene el Ministerio Público, con este artículo se estaría derogando en gran parte la Ley 99 de 1993.

Por otro lado, considera que la interpretación del artículo 203 no debe hacerse de manera aislada, sino en concordancia con el resto de las disposiciones del mismo capítulo, en especial los artículos 194, 196, 198 y 2049

del Código de Minas. Agrega que para el caso particular, también debe tenerse en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002, la cual expresa:

“El principio de especialidad se aplica entre normas de igual jerarquía, en este caso entre leyes y es claro que no se aplica a normas de distinta jerarquía, esto es, entre la Constitución y la Ley ya que en este evento se aplica la norma constitucional. Desde este punto de vista, la interpretación restrictiva o la inaplicación de normas ambientales en razón al criterio temporal y de especialidad que efectúa el Código de Minas, debe enmarcarse en las normas constitucionales protectoras del medio ambiente. Es decir, que si el constituyente de 1991 decidió que fuera el legislador el encargado de dictar disposiciones que regulan las relaciones que nacen de la actividad minera, también queda a cargo de éste el establecimiento de las normas que regulen la problemática ambiental en el campo de la minería, que en la ley 685 de 2001 se encuentra en el capítulo XX (artículos 194 a 216)”.

De lo anterior, concluye la vista fiscal que, para el caso particular, el cargo por violación de la Constitución Ecológica atribuido al artículo 203 obedece a una lectura aislada del mismo, lo que, en principio, podría enmarcarse dentro de los vicios en la formulación de una acusación clara, y que según el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, conduciría a una decisión inhibitoria.

Ahora bien, respecto del artículo 213, demandado parcialmente, el Ministerio Público aborda el tema relacionado con la correspondencia que debe existir entre las normas que regulan la actividad minera contenidas en la Ley 685 de 2001 y la legislación ambiental (Ley 99 de 1993); para ello cita la sentencia C-339 de 2002, donde se estudia la aplicación preferente de las normas mineras sobre las ambientales, cuando las primeras no entran en conflicto con las segundas.

Seguidamente, se refiere al deber de colaboración entre las ramas del poder público (artículo 113 Superior) para el adecuado cumplimiento de los fines estatales, y a la delimitación de las competencias ambientales; para ello cita la sentencia anteriormente referida, a partir de la cual concluye que: “(...)la Ley 685 de 2001, que resulta ser de la misma categoría de las normas ambientales consagradas en la Ley 99 de 1993, en cuanto se trata de leyes ordinarias, contempló el componente ambiental al incorporar en el capítulo XX algunas actividades propias de las autoridades ambientales(...), por lo cual deben entenderse modificadas las competencias regladas en la ley general ambiental por las disposiciones de la ley minera, de carácter especial; y, (ii) que en la sentencia que quedó reseñada se dejó a salvo las competencias generales de la autoridad ambiental en los casos en que: (I) existan vacíos normativos; (II) se deba aplicar el principio de precaución y, (III) en acatamiento a las normas constitucionales que protegen el medio ambiente.”

Concluye su intervención el Ministerio Público solicitando que se declare exequible de manera condicionada el artículo 203 de la Ley 685 de 2001 en el entendido que el mismo se aplica en armonía con las disposiciones vigentes sobre derecho ambiental y no deroga la normatividad ambiental que regula los permisos para la utilización de recursos naturales renovables en la exploración minera. Igualmente, declarar exequible la expresión “solamente” contenida en el artículo 213 de la misma ley, entendiéndose que la autoridad ambiental también puede negar la licencia ambiental en presencia de los siguientes eventos y/o situaciones: 1) En aplicación de la “Declaración de Río sobre Medio ambiente y Desarrollo”; 2) en aplicación del principio de precaución (in dubio pro ambiente); 3) para la protección del patrimonio arqueológico, histórico o cultural de la Nación; y 4) cuando fuere necesario para la protección de los derechos de grupos étnicos asentados en las zonas de explotación minera.

## 1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN.

De conformidad con lo prescrito por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad

de la norma demandada, por tratarse de una ley de la República.

1. El problema jurídico que propone la demanda<sup>10</sup>

2. .

De la demanda, las intervenciones y el concepto del señor Procurador, se extrae que los problemas jurídicos que deben ser resueltos por la Corte son los siguientes:

a) Si al prescribir el artículo 203 de la Ley 685 de 2001, que “cuando en desarrollo de los trabajos de exploración se requiera usar en forma ocasional o transitoria, recursos naturales renovables de la zona explorada, se autorizará dicho uso por la correspondiente autoridad ambiental”, está ordenando a dichas autoridades ambientales otorgar tal autorización, sin consideración a si dicha explotación “atenta de manera desmedida contra el ambiente”.

b) Si llegara a establecerse que efectivamente la norma imparte a dichas autoridades tal orden de autorizar esa explotación sin consideración a sus repercusiones, la Corte entonces debería establecer si esa prescripción legal atenta contra: (i) el artículo 79 de la Carta, que consagra el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano;<sup>11</sup>

(ii) los artículos 58, 333 y 334 de la Carta, que consagran la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular implícita en la protección de un medio ambiente sano;<sup>12</sup>

(iii) los artículos 2 y 93 de la Constitución, en la medida en que de ellos se desprendería la obligación del legislador de respetar el principio de progresividad de las medidas de protección legal del medio ambiente, recogido en los pactos y convenios internacionales suscritos por Colombia que, al parecer de los actores, forman parte del bloque de constitucionalidad; (iv) y los artículos 80<sup>13</sup>

, 333 y 334 de la Constitución, que recogen los principios de precaución y desarrollo sostenible, al indicar que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los

recursos naturales para prevenir los factores de deterioro ambiental.

a. Si cuando el artículo 213 de la Ley 685 de 2001 prescribe que “solamente” se podrá negar la licencia ambiental en los cuatro casos que se enumeran en dicha disposición, impide a las autoridades cumplir con sus funciones de protección al medio ambiente, por cuanto dichos supuestos “están relacionados con aspectos formales del estudio de impacto ambiental”. Y si se concluyera que esta aseveración es cierta, porque la norma acusada en efecto tiene tal alcance, entonces la Corte tendría que estudiar si ella vulnera las mismas normas constitucionales antes mencionadas, que presuntamente se verían desconocidas por el artículo 203, por las mismas razones por las cuales sería inconstitucional esta última norma.

#### 1. La aptitud de la presente demanda.

Esta Corporación judicial reiteradamente ha señalado que dentro de los requisitos para la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 en su numeral 3° señala que es necesario expresar las razones por las cuales los textos constitucionales se estiman violados; también ha explicado la Corte que, para que este requisito se entienda satisfactoriamente cumplido, es menester que dichas razones sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.<sup>14</sup>

Como se dijo, el Ministerio de Minas y Energía considera que los demandantes no precisaron con exactitud los argumentos en los que fundaron sus pretensiones; este vicio haría que las razones de la violación no fueran claras, sino confusas, imprecisas o inexactas; además, señala dicho Ministerio que los actores fundaron su acusación en una lectura “superflua” de las normas demandadas, lo que implicaría que las razones de la violación no fueran ciertas, es decir, basadas en lo que las normas acusadas realmente prescriben, sino en otro contenido normativo deducido por ellos a partir de una lectura errada, descontextualizada o superficial de las mismas. En similar sentido, la vista fiscal estima que la acusación dirigida contra el artículo 203 podría considerarse inepta, por cuanto parte de una interpretación aislada de dicha

disposición, es decir, sugiere también que las razones no son ciertas, porque una interpretación sistemática o contextual de dicho artículo permitiría entender que su alcance normativo no es el que le atribuyen los actores.

De aceptarse esta argumentación, la Corte debería proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda. No obstante, en la presente ocasión la Corte estima que las razones expuestas en la demanda sí son claras y ciertas; en efecto, en cuanto a la claridad de tales razones, es fácil entender que los actores aducen que (i) el artículo 203 acusado ordena a las autoridades ambientales otorgar autorizaciones de explotación de recursos naturales renovables, sin consideración a si la explotación autorizada atenta o no contra el medio ambiente, pues la redacción de dicho artículo no permite otra interpretación; y (ii) que el adverbio “solamente”, utilizado por el legislador en el artículo 213, implica que las mismas autoridades no puedan cumplir sus funciones de protección medioambiental, toda vez que dicha expresión restringe a los cuatro supuestos de carácter meramente formal que a continuación enumera la norma, la posibilidad de negar la licencia ambiental que haya sido solicitada.

Así mismo, las razones de la demanda pueden considerarse ciertas, porque la lectura inicial de las disposiciones acusadas, prima facie, podría llevar a las anteriores conclusiones. Así las cosas, sin perjuicio de que tras el estudio de constitucionalidad, la Corte arribe a conclusiones distintas, relativas al verdadero alcance normativo de los artículos acusados, ahora admite que, en principio, es plausible la interpretación legal sobre la cual se funda la demanda, por lo cual debe entenderse cumplido el requisito de certeza de las razones de la violación. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte desatiende las solicitudes de inhibición por supuesta ineptitud sustancial de la presente demanda, y a continuación entra a estudiarla.

1. Estudio de constitucionalidad del artículo 203 de la Ley 685 de 2001.

1. El contenido normativo del artículo 203 de la Ley 685 de 2001.

5.4.1.1. El artículo 203 de la Ley 685 de 2001 prescribe que “cuando en desarrollo de los trabajos de exploración se requiera usar en forma ocasional o transitoria, recursos naturales renovables de la zona explorada, se autorizará dicho uso por la correspondiente autoridad ambiental”. Como se dijo, al parecer de los demandantes esta disposición obliga a la autoridad ambiental a autorizar en estos casos el uso de los recursos naturales renovables, sin mayor consideración o examen sobre el impacto medioambiental de tal utilización. Sobre este presupuesto edifican la demanda, al considerar que esta prescripción legal implica un riesgo para el medio ambiente, pues las autorizaciones en cuestión se expedirán sin tener en cuenta el impacto o deterioro ambiental que la explotación pueda llegar a ocasionar. Esta interpretación de la norma hecha por los demandantes es respaldada por la Universidad del Rosario y por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para quien el artículo 203 desconoce obligaciones constitucionales de protección al medio ambiente.

Por el contrario, para el Ministerio de Minas, el alcance del artículo 203 no es ese. A su parecer, cuando la disposición dice que la autoridad ambiental “autorizará” el uso de recursos naturales en las zonas de exploración, si ello fuera necesario, no está dando una orden a dichas autoridades en el sentido de autorizar de todas maneras dicho uso, sin consideraciones sobre la afectación medioambiental, sino que tan sólo está asignando una competencia, que debe ejercerse teniendo en cuenta esa posible afectación, de conformidad con las normas vigentes que regulan el asunto. Esta exégesis es compartida por el señor Procurador, para quien lo que se infiere de la lectura de la disposición bajo examen es el otorgamiento legal de una competencia, que permite a la autoridad ambiental otorgar o no el permiso.

Así las cosas, la Sala observa que los demandantes, los intervinientes y la vista fiscal hacen dos lecturas distintas del artículo 203 de la Ley 685 de 2001. Una primera, conforme a la cual dicha norma simplemente concede a las autoridades ambientales una competencia para otorgar o no permisos de explotación de recurso naturales renovables en zonas de exploración minera, atendiendo a sus repercusiones medioambientales. Y otra, contraria a ésta, según la cual la disposición ordena a las autoridades conceder dicha autorización, sin ninguna consideración acerca de si la misma tiene o no repercusiones sobre el medio ambiente. Sobre esta última lectura se edifica la demanda.

Así las cosas, la Sala debe verificar si el artículo 203 tiene o no el alcance que le otorgan los actores.

5.4.1.2. Para los anteriores propósitos, empieza la Sala por averiguar cuál fue la razón que llevó a la propuesta de derogación del artículo 203 de la Ley 685 de 2001, que actualmente cursa en el Congreso<sup>15</sup>

, pues a partir del análisis de esta intención legislativa, podría clarificarse el alcance normativo de la disposición bajo examen. Al respecto, observa lo siguiente: la propuesta de derogar el artículo 203 de dicha ley fue introducida durante el trámite legislativo del proyecto 010 de 2007 -Senado, 042 de 2007 -Cámara en el primer debate surtido en el Senado de la República.<sup>16</sup> En efecto, en el proyecto original, el artículo 24 relativo a vigencia y derogatorias no mencionaba la derogación de dicho artículo 203<sup>17</sup>. Pero en el texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta del Senado, dicho artículo 24 ya incluía tal propuesta derogatoria.<sup>18</sup> Sobre las razones por las cuales se propuso derogar el artículo 203 (como el 213) de la Ley 685 de 2001, no existe ninguna explicación clara en los antecedentes legislativos.<sup>19</sup>

No obstante lo anterior, la intervención dentro del presente expediente del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial explica las razones que llevaron a esa cartera a proponer la derogatoria del artículo 203 de la Ley 685 de 2001, que actualmente cursa en el Congreso. En efecto, en ese sentido este Ministerio afirma que “en el proceso de modificación del Código de Minas, se solicitó que se eliminara este artículo, puesto que en la legislación ambiental ya se cuenta con la reglamentación respectiva para atender solicitudes de licencias ambientales o de uso, afectación o aprovechamiento de recursos naturales de cualquier sector productivo, los cuales podrán no otorgarse, de acuerdo con las valoraciones ambientales que efectúe la autoridad ambiental competente”. Tras esta afirmación, el Ministerio entra a referirse a la Ley 99 de 1993 y al Decreto 1220 de 2005 que, según afirma, regulan “la decisión sobre otorgar o no la licencia ambiental”.

Es decir, el Ministerio mencionado estima que el artículo 203 es innecesario, pues existe en el ordenamiento jurídico otra normatividad que sí permite no otorgar licencias ambientales de uso o afectación de recursos naturales, o de explotación de los mismos,

cuando de acuerdo con los estudios se compruebe la afectación ambiental.

Visto lo anterior, estima la Corte que debe emprender un breve estudio acerca de esa otra normatividad de la que habla el Ministerio, a fin de determinar si una interpretación sistemática o contextual del artículo 203 de la Ley 685 de 2001 permite entender cuál es su verdadero sentido y alcance.

#### 5.4.1.3. Interpretación sistemática del artículo 203 de la Ley 685 de 2001.

5.4.1.3.1 Estima la Corte que la correcta exégesis del artículo 203 no puede ser hecha por fuera del contexto normativo en el que se encuentra insertado. Este contexto está conformado especialmente por las demás normas de la misma Ley 685 de 2001 y por la Ley 99 de 1993. A partir de estas disposiciones de rango también legal, la Corte abordará la interpretación sistemática de la norma bajo examen.

5.4.1.3.2. La Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código Minas”, regula principalmente las actividades de exploración, explotación, beneficio, y transporte de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada, con exclusión de los hidrocarburos líquidos y gaseosos que se rigen por las disposiciones especiales<sup>20</sup>; la misma ley define su objeto<sup>21</sup>, indicando que ella persigue fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros mencionados, y estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos, teniendo en cuenta que es de interés público que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables “y del ambiente”, así como “dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible”.<sup>22</sup>

El artículo 3° de la Ley señala que las reglas y principios consagrados en ella desarrollan, entre otros, los mandatos de los artículos 80 y 334 de la Constitución. Estas normas se refieren a que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (C.P. Art. 80); y a que el Estado intervendrá en la explotación de los recursos naturales, con el fin de conseguir la preservación de un ambiente sano. (C.P Art. 334).

Ahora bien, observa la Corte que algunas normas de la ley limitan o restringen la posibilidad de otorgar concesiones mineras, por razones que tienen que ver con la protección del medio ambiente. Así por ejemplo, conforme al artículo 34, son “zonas excluibles de la minería” y en ellas no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación, aquellas que hayan sido declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como áreas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Así mismo, el artículo 35 se refiere a las “zonas de minería restringida”, en las cuales podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas, pero con las limitaciones que la misma disposición enumera.<sup>23</sup>

Por otro lado, debe recordarse que el artículo 203 de la Ley 685 de 2001, ahora bajo examen, se refiere al uso de recursos naturales renovables, cuando en desarrollo de trabajos de exploración minera, ello sea requerido. Encuentra la Corte que, en estrecha relación con esta disposición, aquí acusada, están los artículos 78, 79, 81 y 199 de la misma Ley, relativos a la exploración minera, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 78. Trabajos de exploración. Los estudios, trabajos y obras a que está obligado el concesionario durante el período de exploración por métodos de subsuelo, son los necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, la geometría del depósito o depósitos dentro del área de la concesión, en cantidad y calidad económicamente explotables, la viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar estos trabajos y obras.

“Artículo 79. Técnicas y especificaciones aplicables. Los estudios, trabajos y obras propios de la exploración se ejecutarán con estricta aplicación de los criterios y reglas de orden técnico, propios de las ciencias y prácticas de la geología y la ingeniería de minas, así como con las normas y guías adoptadas por el Gobierno.

...

“Artículo 81. Términos de referencia y guías. Con la presentación de la propuesta de concesión, el interesado se obliga a adelantar la exploración de acuerdo con los

términos de referencia y guías mineras que para el efecto elaborará la autoridad minera.

...

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

“Tales términos, guías y procedimientos tendrán como objeto facilitar y agilizar las actuaciones de las autoridades y de los particulares. La no sujeción a ellos, en cuestiones simplemente formales, no dará lugar al rechazo o dilación de la correspondiente solicitud, estudio o decisión.” (Negritas y subrayas fuera del original)

Nótese cómo el artículo 78 dispone que, en los trabajos de exploración minera, los concesionarios deben establecer el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar. Y que en todo caso, las actividades exploratorias deben acomodarse a las “normas y guías adoptadas por el Gobierno”. Por su parte, el artículo 79 ordena también que los trabajos de exploración se ejecuten con sujeción a las normas expedidas por el Gobierno. Además, el artículo 81 es claro al indicar que “el interesado se obliga a adelantar la exploración de acuerdo con los términos de referencia y guías mineras que para el efecto elaborará la autoridad minera.”

En similar sentido, el artículo 272 de la Ley 685 de 2001 establece que “En la propuesta el interesado deberá hacer la manifestación expresa de su compromiso de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías ambientales, que para esa actividad expida la autoridad competente, en un todo aplicadas a las condiciones y características específicas del área solicitada descrita en la propuesta. En caso de que la actividad de exploración requiera usar o aprovechar recursos naturales renovables, deberá obtener el permiso, la concesión o la autorización ambiental de la

autoridad competente”. (Negrillas y subrayas fuera del original)

Las normas y guías a las que se refieren las disposiciones que se acaban de citar están contenidas de manera general en la Resolución 180861 de 2002, “por medio de la cual se adoptan las guías minero ambientales y se establecen otras disposiciones”, expedida en forma conjunta por los Ministerios de Minas y Energía, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Conforme al párrafo del artículo 3° de esta Resolución, “el Ministerio del Medio Ambiente adoptará los procedimientos y mecanismos que sean necesarios para el seguimiento y vigilancia de las obligaciones ambientales en la etapa de exploración minera, de conformidad con las guías minero ambientales de exploración que por este acto administrativo se adoptan, las cuales deberán ser en un todo aplicadas y ajustadas por el concesionario minero a las condiciones y características específicas del área solicitada.”

1. De otro lado, la norma bajo examen dispone que la autoridad ambiental autorizará usar en forma ocasional o transitoria, recursos naturales renovables de la zona explorada cuando en desarrollo de los trabajos de exploración ello se requiera. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las autoridades ambientales son en el nivel nacional el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el nivel regional las Corporaciones Autónomas Regionales y el nivel local las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y distritos especiales.<sup>24</sup> Estos organismos, de conformidad con lo prescrito por los numerales 11 y 12 del artículo 31 y el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Además, deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprende el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u

obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones también comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

Ahora bien, según lo prescrito por el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, “(l)a ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier 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 requerirán de una Licencia Ambiental”. Por su parte, por licencia ambiental se entiende, según la definición dada por el artículo siguiente de la misma Ley, “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.”

1. De todo lo que hasta aquí se ha expuesto, puede concluirse que el estudio sistemático de la Ley 685 de 2001 y de la Ley 99 de 1993 permiten entender que (i) la Ley 685 de 2001 persigue fomentar la exploración de los recursos mineros teniendo en cuenta que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables, así como “dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible”; (ii) que todas las normas de esta misma Ley, incluido el artículo 203 bajo examen, buscan desarrollar las normas constitucionales que ordenan al Estado planificar e intervenir la explotación de los recursos naturales, con el fin de conseguir la preservación de un ambiente sano; (iii) que esta misma Ley 685 dispone que en los trabajos de exploración minera, debe establecerse el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar. Y que en todo caso, tales actividades exploratorias deben acomodarse a las “normas y guías adoptadas por el Gobierno”; (iv) que según la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales a quienes compete otorgar la autorización a que se refiere la norma acusada deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración de los recursos naturales no renovables, que generen o

puedan generar deterioro ambiental, y que función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental; (v) que en ejercicio de esta función, según la misma ley, dichas autoridades deben tomar medidas de prevención y protección del medio ambiente.

Así las cosas, la Corte concluye que el anterior ejercicio de interpretación sistemática y contextual excluye la lectura del artículo 203 acusado que hacen los demandantes y algunos de los intervinientes, para quienes la disposición obliga a la autoridad ambiental a autorizar en estos casos el uso de los recursos naturales renovables, sin ninguna condición, y sin atender a si dicho uso afecta o no el medio ambiente. En efecto, todo el entorno normativo que circunda al artículo 203 impide entender la norma en este sentido, pues resulta obvio que el propósito legislativo que animó la expedición de las leyes 685 de 2001 y 99 de 1993 busca atender a la protección del medio ambiente y al logro del desarrollo sostenible, de donde se infiere que no podía estar dentro de la intención del legislador que las autoridades ambientales autorizaran de plano el uso de recursos naturales renovables, sin considerar el impacto ambiental de dicho uso.

Adicionalmente, la recta exégesis de las normas jurídicas impone interpretarlas en el sentido en que ellas producen efectos y no en el que no los producen; ahora bien, entender el artículo 203 en la forma en que lo hacen los demandantes, para quienes las autoridades ambientales deben en forma obligatoria otorgar el permiso de uso de recursos que allí se menciona, sin ningún análisis de su impacto ambiental, deja sin utilidad práctica la disposición, pues dicha autorización no serviría en realidad a los fines de la ley, de manera que para efectos prácticos daría lo mismo exigirla o no.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que no es de recibo la interpretación legal sobre la cual se construye la demanda, por lo cual los cargos de inconstitucionalidad que se edifican a partir de dicha exégesis carecen también de fundamento. En tal virtud, los despacha como improcedentes.

1. Estudio de constitucionalidad del artículo 213 de la Ley 685 de 2001.

5.5.1. Como se dijo, existe una propuesta de derogación del artículo 213 aquí acusado,

por medio del Proyecto de ley 010 de 2007 -Senado, 042 de 2007 -Cámara, que cursa actualmente en el Congreso estando a punto de transformarse en Ley de la República. La propuesta de derogar esta norma tampoco estaba incluida en el proyecto de ley originalmente presentado a consideración del Congreso<sup>25</sup>, sino que fue introducida durante el segundo debate en el Senado. En efecto, el texto aprobado por la Plenaria en este debate, en su artículo 35 incluyó la derogación del artículo 213 de la Ley 685 de 2001.<sup>26</sup>

Sobre las razones por las cuales se introdujo la propuesta de derogar el artículo 213, como en el caso del artículo 203 no existe tampoco una explicación clara en las ponencias, ni en lo dicho durante los debates parlamentarios. No obstante, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en su intervención dentro del presente expediente, tras referirse a la reglamentación expedida por ese Ministerio relativa a la evaluación de los estudios de impacto ambiental, explica que durante el trámite parlamentario “se argumentó que el artículo 213 del Código Minero carece de pertinencia, por tratarse además de un aspecto suficientemente regulado, de manera tal que se propuso al Ministerio de Minas y Energía su derogatoria, la cual fue acogida”. En otras palabras, el Ministerio propuso la derogatoria del artículo 213 por considerarlo innecesario, dado que existía suficiente reglamentación administrativa relativa al asunto.

Así las cosas, la Sala entra a examinar el alcance normativo del artículo 213, a fin de establecer si, como lo dicen los demandantes, la palabra “solamente” contenida en esta disposición impide a las autoridades proteger efectivamente el medio ambiente, toda vez que dicha expresión hace que únicamente sea posible negar la licencia ambiental en los cuatro casos que enumera el artículo, los cuales, según los actores, están relacionados con aspectos simplemente formales del estudio de impacto ambiental y no con asuntos sustanciales concernientes a la afectación del medio ambiente. Para esos efectos, acudirá a métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica.

5.5.2. La Corte recuerda en este punto cuáles son los únicos cuatro casos en los que, según la norma acusada, las autoridades competentes podrán negar la licencia ambiental; para esos efectos transcribe a continuación los literales correspondientes del

artículo 213:

“a) Cuando el estudio de impacto ambiental no reúna los aspectos generales previstos en el artículo 204 del presente Código y en especial los previstos en los términos de referencia y/o guías, establecidos por la autoridad ambiental competente;

“b) Cuando en el Estudio de Impacto Ambiental se hubiere incurrido en errores u omisiones que no se puedan subsanar por el interesado y que se refieran a componentes de tal estudio calificados como sustanciales en las correspondientes guías;

“c) Cuando las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y sustitución de los impactos negativos del proyecto minero que deberán ser puestas en práctica por el interesado, no cumplan con los elementos sustanciales establecidos para tal efecto en las guías, y

“d) Cuando las omisiones, errores o deficiencias del Estudio de Impacto Ambiental y de las medidas mencionadas en los literales anteriores afecten el proyecto minero en su totalidad.

En ningún caso podrá negarse la licencia por errores u omisiones puramente formales.”  
(Negrillas y subrayas fuera del original)

5.5.3. Una primera interpretación meramente literal, hace ver que en el último inciso de la norma acusada el legislador dijo expresamente que “En ningún caso podrá negarse la licencia por errores u omisiones puramente formales”, lo cual, en sentido contrario, quiere decir que sólo podrán negarse licencias por razones no formales, es decir, sustanciales. Además, la lectura de algunas de las causales hace ver que en ellas expresamente se hace referencia a que la denegación de la licencia obedece a razones sustanciales. Así, en la causal b) se señala que la negativa al otorgamiento de la licencia procederá cuando en el estudio de impacto ambiental se hubiere incurrido en errores u omisiones insubsanables, “que se refieran a componentes de tal estudio calificados como sustanciales”.<sup>27</sup> Igualmente, el literal c) dispone que cuando las medidas de protección del medio ambiente “no cumplan con los elementos sustanciales establecidos para tal efecto en las guías”, la licencia será denegada.

Así las cosas, la Corte concluye que la exégesis literal de la disposición parcialmente acusada indica todo lo contrario de lo que sostienen los demandantes, pues la denegación de la licencia sí procede por razones sustanciales. Antes bien, la ley es clara en indicar que sólo procede por ese tipo de razones y por “errores u omisiones puramente formales”.

5.5.4. Ahora bien, una interpretación sistemática o contextual del artículo 213, como en el caso del artículo 203, también lleva a concluir que la palabra “solamente” no puede ser entendida en el sentido que le atribuyen los demandantes, para quienes tal vocablo hace que las autoridades ambientales no puedan negar licencia ambientales sino por razones formales que no atienden a la protección del medio ambiente.

El artículo 213 está incluido dentro del Capítulo XX de la Ley 685 de 2001, relativo a los “Aspectos Ambientales” involucrados en la explotación de la minería. Dicho Capítulo recoge normas en las que el legislador prescribe que el aprovechamiento de los recursos mineros debe ser compatible con “deber de manejar adecuadamente los recursos naturales renovables”.<sup>28</sup> Así mismo, ordena que para todas las obras y trabajos de minería, se incluya en su estudio, diseño, preparación y ejecución, “la gestión ambiental y sus costos, como elementos imprescindibles para ser aprobados y autorizados”.<sup>29</sup> Más adelante, en su artículo 204 la Ley indica que el interesado en obtener licencia de explotación minera debe presentar el “Estudio de Impacto Ambiental” de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación, así como “los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos”. Agrega la disposición que el estudio se ajustará “a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código.”<sup>30</sup>

Con base en este estudio de impacto ambiental, la autoridad competente debe otorgar o no la licencia ambiental a que se refiere la norma acusada dentro del presente proceso.<sup>31</sup>

Así pues, como se vio al examinar el artículo 20332, una lectura integral de la Ley

685 de 2001 permite ver que el propósito legislativo general que animó la expedición de esta ley fue alcanzar la protección efectiva del medio ambiente y el logro de un desarrollo económico sostenible, cuando de la explotación de los recursos minerales se trate. De donde se infiere que no podía estar dentro de la intención legislativa disponer que las autoridades negaran el otorgamiento de licencias ambientales solamente por razones formales, sin atender a si con las autorizaciones impartidas se irrogaba o no un daño al medio ambiente, o se impedía alcanzar metas de desarrollo sostenible. Así pues, la interpretación sistemática y teleológica de la disposición acusada excluyen la lectura que de la norma hacen los demandantes.

Adicionalmente, la Corte destaca con particular énfasis, que los distintos literales del artículo 213 acusado que se refieren a las causas por la cuales puede ser denegada una solicitud de licencia ambiental para minería, así como otros artículos del entorno normativo del artículo acusado, remiten a los términos de referencia y las guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental. Estos términos de referencia y estas guías son aquellos a que alude el artículo 199, arriba transcrito<sup>33</sup>

, que como se dijo ad supra están contenidas de manera general en la Resolución 180861 de 2002, “por medio de la cual se adoptan las guías minero ambientales y se establecen otras disposiciones”, expedida en forma conjunta por los Ministerios de Minas y Energía, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Adicionalmente, este último Ministerio, en desarrollo de sus obligaciones legales, profirió la Resolución N° 1552 de 2005, “por la cual se adoptan los manuales para la evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones”, manuales dirigidos a las autoridades ambientales competentes para la evaluación y seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental, en donde se fijan, entre otras, pautas para evaluar si los proyectos protegen los ecosistemas, si manejan eficientemente la energía, si los productos utilizados generan consecuencias tóxicas o contaminantes, etc.

Así pues, el artículo 213 no es una norma aislada y ella misma remite a otra reglamentación de rango no legal, pero importante para su cabal entendimiento,

reglamentación que contiene indicaciones dirigidas a las autoridades encargadas de aprobar licencias ambientales, en donde se ordena atender pautas para valorar el impacto de los proyectos sobre el medio ambiente.

Así pues, concluye la Sala que la interpretación sistemática del artículo 213 excluye la interpelación de esta disposición en el sentido que le atribuyen los actores, para quienes dicha norma impide a las autoridades denegar la licencia ambiental por razones sustanciales relativas a la protección del medio ambiente y al logro de fines de desarrollo sostenible.

Como sobre este supuesto interpretativo, desechado por la Corte, se construyen los cargos de la demanda, todos ellos se despacharán como improcedentes, por fundarse en una lectura inadmisibles de la disposición.

## 6. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre el pueblo y por mandato de la Constitución:

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 203 del Código de Minas y la expresión “solamente” contenida en el artículo 213 del mismo Código.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 C.P. ARTÍCULO 80. “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

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

2 El artículo 17 de la Declaración de Río de Janeiro es del siguiente tenor: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

3 Al respecto cita la Ley 99 de 1993, el Decreto 1220 de 2005 y la Ley 685 de 2001,

4 Al respecto la resolución expresa:

“Artículo 2. Las guías minero ambientales que por este acto se adoptan son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, y serán suministradas a los interesados mineros en medio magnético o impreso, como anexo al formulario de propuesta de contrato de concesión. Así mismo, podrán ser suministradas por las autoridades ambientales competentes.

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

5 Cita la Resolución 1023 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial. Por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación.

6 Sentencia C-562 de 2001 M.P. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

7“ Artículo 3.- Del concepto de desarrollo sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de de sus propias necesidades.”

8 “Artículo 15.- 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 e 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”.

“Artículo 194. Sostenibilidad. El deber de manejar adecuadamente los recursos naturales renovables y la integridad y disfrute del ambiente, es compatible y concurrente con la necesidad de fomentar y desarrollar racionalmente el aprovechamiento de los recursos mineros como componentes básicos de la economía nacional y el bienestar social. Este principio deberá inspirar la adopción y aplicación de las normas, medidas y decisiones que regulan la interacción de los dos campos de actividad, igualmente definidos por la ley como de utilidad pública e interés social.

(...)Artículo 196. Ejecución inmediata. Las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicable).

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

(...)Artículo 204. Estudio de Impacto Ambiental. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su

plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código.”

10 La Corte no ignora que el Proyecto de ley 010/07-Senado, 042 de 07, Cámara, que actualmente cursa en el Congreso de la República, propone derogar expresamente los artículos 203 y 213 de la Ley 685 de 2001. Ciertamente, el artículo 35 de este Proyecto de ley es del siguiente tenor:

“Artículo 35. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 190, 191, 203, 211, 213, 215, 282, 292, 298 y 316 de la Ley 685 del 2001 Código de Minas.”(Negrillas y subrayas fuera del original)

A la fecha, el trámite del mencionado Proyecto de ley se encuentra prácticamente concluido, faltando tan sólo la aprobación en el Senado de la República del informe mediante el cual se rechazan las objeciones por inconveniencia presentadas por el señor Presidente de la República. Este mismo informe ya fue aprobado por la Cámara de Representantes. No obstante, en cuanto para la fecha de la presente decisión, las normas conservan vigencia formal, la Sala entiende que en cumplimiento de sus funciones, debe hacer el estudio de constitucionalidad que se le demanda.

11 C.P. ARTÍCULO 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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

12 C.P. ARTÍCULO 58:

“...

C.P. ARTÍCULO 334. “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”

C.P. ARTÍCULO 333. “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

“...

“La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

13 C.P. ARTÍCULO 80. “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

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

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

14 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 La Corte recuerda que el Proyecto de ley 010/07-Senado, 042 de 07, Cámara, que actualmente cursa en el Congreso de la República, propone derogar expresamente los artículos 203 y 213 de la Ley 685 de 2001. Ciertamente, el artículo 35 de este Proyecto de ley es del siguiente tenor:

“Artículo 35. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 190, 191, 203, 211, 213, 215, 282, 292, 298 y 316 de la Ley 685 del 2001 Código de Minas.”(Negritas y subrayas fuera del original)

16 El Despacho del magistrado sustanciador no pudo verificar los antecedentes del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, pues las Gacetas del Congreso que recogen las ponencias y debates correspondientes, aun no han sido publicadas.

17 Cfr. Gacetas del Congreso números 334 de 2007 y 493 del mismo año.

18 Cfr. Gaceta N° 46 de 2008.

19 Sobre las razones que llevaron a proponer derogar el artículo 203, los antecedentes legislativos del proyecto arrojan poca luz. Tras hacer el estudio respectivo, la Corte sólo encuentra estas manifestaciones al respecto, hechas durante el segundo debate en el Senado de la República:

“...Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira:

“...

“En cuanto a la vigencia, en cuanto a los artículos, cuya derogatoria se propone en la ponencia para segundo debate, parece que está bien lo del artículo 298, están de acuerdo también con otros artículos, sin embargo, el artículo 203, vale la pena reflexionar sobre él, porque allí se consagra el derecho de uso de los recursos naturales, por parte de los concesionarios mineros, sometidos en todo caso al permiso de la autoridad ambiental, el artículo 211, la condición que establece el artículo para la revocatoria de la licencia ambiental, por el incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones.

“Los artículos 215 y 288, vale la pena meditar si se mantienen, porque se considera que la figura de los auditores externos, que consagran estas normas y la prohibición del doble cobro, por los mismos servicios, es necesario opinan algunos que deben permanecer, por ello en esa parte que he mencionado, parece ser, que la norma podría decir más bien, la presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 316, de la Ley 685 de 2001 Código de Minas, pero vale la pena reexaminar, los otros artículos que

allí se derogan.

“... ”

“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira:

“Señor Ministro y señor ponente, vuelvo a preguntar, por qué se derogan todos esos artículos, yo veo claro la derogatoria del 298 y 316, pero los otros artículos, realmente ni veo en la ponencia ninguna explicación, ni ninguna justificación, para anular o derogar esa serie de artículos.

“Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Julio Alberto Manzur Abdala:

“Senador con la venia de la Presidencia, estos artículos fueron derogados, casi todos tienen que ver con la Autoridad Ambiental, y fueron derogados por petición del Ministerio de Medio Ambiente, luego de una concertación con el Gobierno Nacional, con los ponentes y con todos los gremios de la producción y en todos los foros donde se discutió.

Son artículos concertados plenamente y que de alguna manera, mejoran las condiciones ambientales en la explotación minera, por lo tanto el Ministro de Minas y Energía, quien presentó el proyecto, aceptó de buena fe, que fueran eliminados estos artículos y fueron presentados, también oportunamente por la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez. Gracias señor Presidente.” (Acta de Plenaria del Senado de la República N° 53 de 11 de julio de 2008. Gaceta del Congreso N° 560 de 2008).

20 Cfr. Ley 685 de 2001, art. 2°.

21 Cfr. Ley 685 de 2001, art. 1°.

22 De conformidad con lo prescrito por el artículo 3° de la Ley 99 de 1993, se entiende por desarrollo sostenible “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

23 Estas restricciones, según el artículo 35, son las siguientes:

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

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

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

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

i. Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio; ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio;

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

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

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

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

24 Cfr. Ley 88 de 1999 y Ley 768 de 2002.

25 Cfr. Gacetas del Congreso números 334 de 2007 y 493 del mismo año.

26 Cfr. Gaceta del Congreso N° 503 de 2008.

27 Subrayas fuera del original.

28 Cfr. Ley 685 de 2001, artículo 194.

29 Cfr. Íbidem, Artículo 195.

30 El artículo 199 define que las autoridades ambiental y minera en forma concertada, adoptarán, términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental para el sector de la minería, así como la expedición de guías técnicas para adelantar la gestión ambiental en los proyectos mineros.

31 Cfr. Ley 685 de 2001, artículo 205.

32 La Corte remite ahora a la consideración jurídica número 5.4.1.5 de la presente sentencia.

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

Tales términos, guías y procedimientos tendrán como objeto facilitar y agilizar las

actuaciones de las autoridades y de los particulares. La no sujeción a ellos, en cuestiones simplemente formales, no dará lugar al rechazo o dilación de la correspondiente solicitud, estudio o decisión.”