

Sentencia T-095/15

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Consiste en formular petición respetuosa y recibir respuesta rápida y de fondo

El derecho de petición es un derecho de rango fundamental y de aplicación inmediata, que permite a todo ciudadano presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas o los particulares, las cuales deben ser resueltas en forma clara, precisa y oportuna, dentro de los quince días siguientes a su presentación y cuya inadvertencia posibilita al titular para su reclamo constitucional mediante la acción de tutela.

DERECHO DE PETICION-Regulación

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Competencias y funciones

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Funciones frente a la actividad minera

Frente a la actividad minera, el Decreto 267 del año 2000 enmarca las funciones que deben desempeñar las contralorías delegadas de los distintos sectores, a partir de las cuales puede desprenderse que la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía desarrolla las siguientes funciones: (i) responder ante el Contralor por la vigilancia fiscal de las entidades pertenecientes al sector minas y energía; (ii) adelantar las actuaciones preliminares relacionadas con la responsabilidad fiscal del sector minas y energía hasta la etapa de apertura de la investigación, que será adelantada por la Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; (iii) exigir informes fiscales relacionados con las gestiones adelantadas por los funcionarios que se desempeñan en el sector minas y energía; (iv) coordinar con la Delegada del Medio Ambiente y la Delegada para la Participación Ciudadana todos los aspectos relacionados con la articulación en la vigilancia fiscal del sector minas y energía; (v) responder por los resultados e informes de vigilancia fiscal en el sector minas y energía; entre otras.

DEFENSORIA DEL PUEBLO-Competencias que la Constitución le asigna

DEFENSORIA DEL PUEBLO-Funciones frente a la actividad minera

En esta materia, despliega sus funciones a través de su Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, dependencia cuyas actividades se relacionan con: (i) proponer planes para la defensa de los derechos colectivos y del medio ambiente; (ii) efectuar estudios y examinar los contextos en que se encuentran estos derechos; (iii) diseñar estrategias y soluciones para enfrentar las problemáticas sobre los derechos colectivos y del medio ambiente; (iv) presentar propuestas legislativas tendientes a la mejora en las condiciones del ejercicio de estos derechos; (v) estudiar y orientar las acciones relacionadas con el ejercicio de derechos en cabeza de pobladores afectados por la actividad minera; (vi) emitir resoluciones e informes con recomendaciones que instan a las autoridades y particulares a reconocer los derechos colectivos.

DESARROLLO SOSTENIBLE-Concepto

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el concepto de desarrollo sostenible como un modelo de crecimiento económico que se desarrolla con el manejo adecuado de los recursos naturales, donde se pretende la participación de parceleros o propietarios de pequeños predios para estimular una eficiente utilización de la superficie.

EXPLOTACION MINERA-Consecuencias

La explotación minera en Colombia ha generado la proliferación de grupos ilegales que no cuentan con la infraestructura para desarrollar esta actividad en forma ecológica. Asimismo, se han producido serios conflictos en el reconocimiento de derechos en cabeza de comunidades que tradicionalmente se han dedicado a esta actividad en forma continua e ininterrumpida, toda vez que la llegada de industrias mineras a las zonas de explotación tradicional se ha realizado, en muchas ocasiones, sin el cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento de derechos en cabeza de estas personas. De esta forma, es posible identificar que dicho contexto significa que la minería ilegal y la minería tradicional son un factor de la problemática que debe ser encauzado dentro de los márgenes legales para esta actividad. Es así como, una respuesta legal a las tensiones existentes entre las comunidades tradicionalmente dedicadas a las actividades mineras y las grandes empresas son las figuras que a continuación se expondrán.

MINERIA ILEGAL-Concepto

Son todas aquellas actividades de exploración y explotación minera que cuentan con las siguientes características: (i) no cuentan con título minero; (ii) no se encuentran inscritas en el Registro Minero Nacional; o (iii) a pesar de contar con título minero, se ejecuta por fuera del área delimitada en la licencia. Por lo general, es ejercida por personas que tradicionalmente se han dedicado a la actividad minera y no han logrado la legalización de su trabajo debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos para el efecto, sumado a las limitaciones en el acceso a la tecnología, el transporte y la educación.

MINERIA TRADICIONAL EN COLOMBIA

Hace referencia a todas aquellas actividades de exploración y explotación minera que han sido ejercidas tradicionalmente por personas que no han obtenido la formalización de su trabajo. Requiere el cumplimiento de dos requisitos para lograr su legalización, a saber: (i) haber adelantado trabajos mineros en forma continua por el término de cinco (5) años mediante documentación técnica y comercial; y (ii) tener una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010. De esta manera, se diferencia de la minería de hecho en cuanto no todos los mineros tradicionales cumplen con estos requisitos.

PARTICIPACION CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES-Marco jurídico internacional

PARTICIPACION CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES-Marco jurídico interno

El derecho a la participación ciudadana es uno de los elementos esenciales que caracteriza al Estado Social de Derecho, reconocido por el Derecho Internacional, establecido en nuestra Carta Política y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, que impone al Estado la obligación de realizar el despliegue de todas las herramientas necesarias para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los asuntos que involucran problemáticas de interés general y afecten de manera directa o indirecta el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por esta razón, frente a proyectos que involucren manipulación e intervención ambiental, las autoridades públicas en la materia se encuentran en la obligación constitucional de gestar escenarios de participación para aquellas poblaciones que no cuentan con el derecho a la consulta previa, donde se generen espacios de interacción entre los ciudadanos, las empresas concesionarias y las autoridades públicas, mediante los cuales: (i) se brinde información precisa y completa sobre la ejecución del

proyecto; (ii) se atiendan las objeciones presentadas por las comunidades; (iii) se obtenga el consentimiento libre e informado de los afectados e interesados; y (iv) se logren diagnósticos y puntos de concertación precisos y eficientes.

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta clara, oportuna y de fondo por parte de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República en materia minera

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Orden a la Contraloría General de la República presentar informe detallado sobre la revisión fiscal de un contrato de concesión minera

PARTICIPACION CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES-Orden a la Defensoría del Pueblo adelantar y coadyuvar todas las acciones tendientes a proteger los derechos fundamentales de habitantes de comunidad minera

EXPLOTACION MINERA-Exhortar a la Procuraduría General de la Nación para ejercer especial inspección sobre la ejecución de un contrato minero y garantizar los derechos fundamentales de los habitantes aledaños a la zona de exploración de dicho contrato

Referencia: Expediente T-4.594.812.

Acción de tutela instaurada por la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, contra la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

Derecho fundamental invocado: Petición.

Temas: (i) derecho fundamental de petición; (ii) funciones de la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo en relación con el sector minero; (iii) industria minera y el concepto de desarrollo sostenible en la jurisprudencia constitucional.

Problema jurídico: Determinar si las entidades accionadas omitieron dar una respuesta de fondo sobre la petición de información, inspección y vigilancia sobre el contrato de

concesión minera No. III-08021.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil quince (2015)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido el día veinticuatro (24) de septiembre de dos mil catorce (2014) por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó en segunda instancia la decisión adoptada el día ocho (08) de agosto de dos mil catorce (2014) por la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que negó la protección del derecho fundamental invocado, dentro de la acción de tutela incoada por la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, contra la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

I. ANTECEDENTES

La Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, por intermedio de apoderado judicial interpuso acción de tutela contra la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, por considerar que la falta de respuesta clara y concreta sobre los derechos de petición presentados el veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014) y el trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014), respectivamente, vulnera su derecho fundamental de petición.

La acción de tutela fue sustentada en los siguientes:

1. HECHOS

1.1. Relatan que la Asociación de Mineros del Alacrán se encuentra ubicada en el sector Centro Poblado Mina Alacrán, en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba. Agregan que cuentan con una tradición minera de 30 años que ha sido hurtada por los concesionarios mineros OMNI “OMNISOM” y ASHMONT OMNI S.A.S. (hoy día Compañía Minera El Alacrán S.A.S.).

1.2. Aseguran que dichas empresas registraron los trabajos mineros de la comunidad como si fueran propios y, además, han llevado a cabo todo tipo de presiones tendientes a desplazar al grupo poblacional y desaparecer sus costumbres mediante la destrucción de sus casas, la escuela y la capilla.

1.3. Manifiestan que el día 20 de febrero de 2014, por intermedio de la oficina de correos “Servicios Postales Nacionales 472” presentaron derecho de petición ante la Defensoría del Pueblo –Bogotá- en el cual solicitaron: (i) intervención de la Defensoría del Pueblo frente al desplazamiento masivo que está sufriendo este grupo poblacional, luego que la Agencia Nacional de Minería haya archivado la solicitud de legalización de minería de hecho, “en igual sentido como lo hizo frente a la solicitud de delimitación de área de minería especial, dejando a este grupo poblacional sin ningún amparo de legalidad”; (ii) verificar las causas que han llevado a la Agencia Nacional de Minería omitir el inicio de acciones administrativas y contencioso administrativas como consecuencia de la inactividad dentro del área por un lapso superior a seis meses en la etapa de exploración, “a sabiendas del hurto de los trabajos de los mineros tradicionales por parte de las compañías Omni Omnison Asmont Omni S.A.S.”; (iii) realizar visita al Centro Poblado Mina Alacrán, con el fin que la Defensoría del Pueblo pueda constatar la situación real de las familias de esta zona y pueda entrevistarse con sus integrantes; (iv) adelantar acciones administrativas sancionatorias preventivas, ya que la representación no cuenta con recursos económicos ni logísticos para proveerlas.

1.4. En ese mismo sentido, mencionan que el día 13 de mayo de 2014, a través de la empresa de correos “Servicios Postales Nacionales 472” presentaron derecho de petición ante la Contraloría General de la República.

1.5. Declaran que el escrito petitorio se dirigía con el propósito de solicitar: (i) vigilancia y seguimiento por autoridad ambiental al proceso de expedición de la licencia

ambiental para la explotación sobre el título minero III-08021, a nombre de la Sociedad Ordinaria de Minas; (ii) revisión a las pruebas y elementos fácticos que motivaron la expedición de la Resolución 049 del 07 de diciembre de 2012, sobre la cual se habían presentado quejas en contra del concesionario y que fueron inadvertidas por la Agencia Nacional de Minería al aprobar la segunda etapa de la exploración por el término de dos años; (iii) realizar una inspección en la zona para determinar si el concesionario adelanta trabajos de exploración dentro de los trabajos mineros de la región y en el caserío del Alacrán, el cual es zona minera restringida según el art. 35 de la Ley 685 de 2001; (iv) verificar el proceso sancionatorio ambiental adelantado por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (C.V.S.), con la advertencia que ya se había presentado una queja sobre este asunto; (v) verificar el cumplimiento de los programas de manejo de residuos sólidos, residuos peligrosos, pasivos ambientales, afectaciones paisajísticas, protección del recurso hídrico, así como los permisos de planeación municipal para el movimiento de tierra, apertura de vías, acondicionamiento de campamentos, las actas de concertación con Municipio de Puerto Libertador para incluir dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) las áreas intervenidas, y los lineamientos de la Resolución 18-0861 de 2002 del Ministerio de Minas y Energía; (vi) oficiar a la Agencia Nacional de Minería para expedir copia del expediente III-08021, el cual reposa en la sede de Medellín; (vii) elaborar una inspección de campo en la que se entrevisten los directivos de la asociación con la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado Mina Alacrán, para conocer de fondo la problemática de la región, así como otra entrevista entre funcionarios de la Contraloría General de la República y miembros la Junta de Acción Comunal; (viii) requerir a la Agencia Nacional de Minería para informar sobre las actividades de fiscalización minera del contrato III-08021 y explicar por qué no se ha declarado la caducidad de éste contrato en atención a que lleva más de seis meses sin ejecutar obra alguna dentro del predio contratado; (ix) solicitar a la Fiscalía General de Nación con el informe sobre el procedimiento que se ha seguido frente a la denuncia penal interpuesta ante la Fiscalía Seccional del Municipio de Montelíbano, Córdoba; (x) adelantar las acciones administrativas sancionatorias y cautelares en relación con el contrato III-08021, ya que la representación no cuenta con recursos económicos ni logísticos para contratar un abogado.

1.6. Indican, en relación con la respuesta a los escritos, que: (i) la Dirección de

Atención Ciudadana y la Dirección de Vigilancia Fiscal y Energía de la Contraloría General de la República le notificó los oficios 86111 y 82111, aunque los mismos no resuelven de fondo las peticiones y además no informan con exactitud la fecha de resolución de dichas solicitudes; (ii) la Defensoría del Pueblo le notificó el oficio 4050-237, a través del cual le requirieron confirmar la existencia de la solicitud de legalización de minería de hecho conforme a la Ley 1382 de 2010, requerimiento que fue atendido sin recibir respuesta de fondo al derecho de petición.

1.7. En consecuencia, interpusieron acción de tutela el día 23 de julio de 2014 por considerar que su derecho fundamental de petición ha sido vulnerado por la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo al no haber dado respuesta clara y concreta sobre las solicitudes presentadas.

2. ARGUMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA SOLICITUD DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

Los actores exponen de la siguiente manera las razones jurídicas que sustentan la presente solicitud de protección constitucional:

2.1. Afirman que el silencio administrativo negativo no es óbice para negar las pretensiones invocadas, toda vez que esta posición vulnera los derechos fundamentales de petición y de acceso a la justicia de la comunidad.

2.2. Alegan que se trata de un destierro poblacional de un grupo condenado a desaparecer, frente al cual no han existido medidas preventivas por parte de la Defensoría del Pueblo ni se han realizado en debida forma actividades de control y vigilancia por parte de la Contraloría General de la República.

2.3. Señalan que en virtud de las sentencias T-1160A de 2001, T-242 de 1993 y T-464 de 1997, la Corte Constitucional determinó que la respuesta a un derecho de petición debe ser oportuna, clara y puesta en conocimiento del peticionario, los cuales no se configuraron en esta ocasión.

2.4. Exponen que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, las peticiones dejadas de responder no estaban tipificadas como falta; no obstante, con la

entrada en vigencia de esta ley se califica como una falta disciplinaria el hecho de no dar respuesta de fondo a las peticiones.

2.5. Mencionan que se presentó una solicitud de delimitación de Área de Minería Especial y otra de legalización de Minería Tradicional. La primera fue rechazada mientras que, la segunda, aún no se ha resuelto y por ello no pueden adelantar acciones penales ni administrativas hasta que no se les otorgue el título minero.

3. PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

3.1. Copia del certificado de existencia y representación legal de la Asociación de Mineros del Alacrán (Fls. 10-15, Cd. 2).

3.2. Copia de la escritura pública No. 226, por medio de la cual se otorga poder irrevocable y general para toda clase de procesos a favor del señor Adadier Perdomo Urquina (Fls. 16 y 17, Cd. 2).

3.3. Copia del derecho de petición presentado ante la Contraloría General de la República, en el cual se plasman las distintas solicitudes de intervención y revisión del contrato de concesión minera No. III-08021 (Fls. 18-24, Cd. 2).

3.4. Copia de la respuesta al derecho de petición presentado el día 10 de diciembre de 2013, emitida por la Directora de Atención Ciudadana de la Contraloría General de la República el día 18 de diciembre de 2013, por medio de la cual se expresa que la solicitud fue remitida al sector minas y energía de esta entidad (Fl 27, Cd 2).

3.5. Copia de respuesta al derecho de petición emitida por el Director de Vigilancia Fiscal Minas y Energía de la Contraloría General de la República el día 10 de febrero de 2014, en la cual expresan al señor Adadier Perdomo Urquina -apoderado de la parte activa- que han asignado su petición al funcionario de la entidad para su análisis (Fl. 26, Cd 2).

3.6. Copia del derecho de petición presentado por Adadier Perdomo -apoderado accionante- ante la Defensoría del Pueblo, en el cual se presentan las distintas solicitudes

de intervención y revisión del contrato de concesión minera No. III-08021 con el fin de prevenir el desplazamiento masivo de la población del Centro Poblado (Fls. 29-34, Cd 2).

3.7. Copia de la respuesta al derecho de petición emitida por la Defensora Delegada para Asuntos Colectivos y del Ambiente el día 21 de marzo de 2014, en la cual expresan que se ha requerido a la Agencia Nacional de Minería como autoridad competente y solicitan a los peticionarios confirmar la presentación de alguna solicitud de legalización de minería tradicional ante dicha entidad (Fl. 36, Cd 2).

3.8. Copia de respuesta al derecho de petición emitida por la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía el día 31 de julio de 2014 (mismo día en que presenta contestación a la acción de tutela), mediante la cual le informan al apoderado de los accionantes que su requerimiento demanda un despliegue muy complejo y por ende se dará respuesta de fondo cuando culminen las actuaciones para el efecto.

4. ACTUACIONES PROCESALES

El día 24 de julio de 2014, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín profirió auto mediante el cual admitió la acción de tutela y ordenó notificar, para efectos de correr traslado, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

4.1. Respuesta de la Defensoría del Pueblo.

Mediante escrito presentado el día 31 de julio de 2014, la apoderada de esta entidad se opuso a las pretensiones de la acción de tutela y solicitó la declaratoria de improcedencia por configurarse una nulidad. Fundamentó su escrito en las siguientes razones:

4.1.1. En primer lugar, alegó la nulidad de todo lo actuado, en atención a que el Tribunal Superior de Medellín no es el órgano competente para conocer sobre esta acción de tutela, toda vez que los hechos narrados se presentaron en el Departamento de Córdoba y no de Antioquia.

4.1.2. En segundo lugar, sostuvo que el día 21 de marzo de 2014, en respuesta al derecho de petición presentado por la Asociación Minera del Alacrán, se requirió mediante oficio a los accionantes para dar respuesta a un cuestionario cuya resolución nunca fue allegada a la entidad y, a pesar que los accionantes afirman haber dado respuesta por correo

electrónico del día 10 de julio de 2014, no obra escrito en los archivos de la Defensoría ni prueba alguna dentro del proceso dirigida a justificar esta circunstancia.

4.1.3. En tercer lugar, aseguró que la información solicitada a la Asociación Minera del Alacrán era pertinente para individualizar el caso y recopilar los datos indispensables, por lo cual, al no haberse aportado las herramientas necesarias era imposible intervenir o gestionar algo sobre el asunto.

4.2. Respuesta de la Contraloría General de la República.

La Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía presentó escrito de contestación el día 31 de julio de 2014, a través del cual se opuso a las pretensiones de la acción de tutela y solicitó la declaratoria de nulidad por hecho superado. Adujo que la entidad dio contestación al derecho de petición mediante oficio 2014EE0128318, en el cual se respondió al apoderado de los accionantes que su requerimiento demandaba un despliegue de control y vigilancia que, debido a su complejidad, no se le podía responder de fondo en ese momento sino una vez concluyesen dichas actuaciones, acto que es perfectamente autorizado por el art. 14 de la Ley 1437 de 2011.

5. DECISIONES JUDICIALES

5.1. Sentencia de primera instancia - Tribunal superior de Medellín, Sala Quinta de Decisión Laboral.

El día 08 de agosto de 2014, el tribunal adelantó audiencia pública mediante la cual resolvió sobre la acción de tutela y decidió negar la protección del derecho de petición invocado en la misma. Consideró ser la instancia competente para conocer sobre este recurso judicial en virtud que los hechos alegados se presentaron en el Municipio de Marinilla, Antioquia. Asimismo, estimó que las entidades accionadas habían dado respuesta de fondo al derecho de petición, toda vez que, por un lado, la Defensoría del Pueblo había solicitado unas aclaraciones cuyas respuestas no obran en el expediente; y por otro, la Contraloría General de la República informó, el día 31 de julio de 2014, sobre las gestiones realizadas conforme a lo solicitado, razón por la cual se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

5.2. Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, el accionante presentó escrito de impugnación el día 11 de agosto de 2014, en el cual expresó que nunca se recibió respuesta de fondo a las solicitudes y que el fallo representa “una ironía a los derechos de las víctimas”.

5.3. Sentencia de segunda instancia – Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

Mediante fallo proferido el día 24 de septiembre de 2014, este tribunal confirmó la decisión impugnada al considerar que las entidades accionadas habían dado respuesta de fondo a los derechos de petición presentados.

Estimó el alto tribunal que la Contraloría General de la República dio respuesta el día 31 de julio de 2014 mediante oficio presentado durante el trámite de primera instancia en el proceso de acción de tutela, a través del cual se pronunció sobre: (i) el control y seguimiento de los proyectos y actividades sujetos a licencia ambiental; (ii) diferencia entre exploración y explotación minera; (iii) verificación del cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la solicitud de prórroga de la etapa de exploración del contrato de concesión minera código III-08021; (iv) la legalidad de la Resolución 049 del 07 de diciembre de 2012 que otorgó la prórroga; (v) a la inspección que se hizo a la zona al momento de diligenciar el formulario de la propuesta para suscribir el contrato, en el cual se reportó que “el área solicitada y que posteriormente se concediera, no se encontraba dentro del perímetro urbano como tampoco en áreas de construcción rural”; y (vi) las actuaciones realizadas por la Agencia Nacional Minera en relación con dicho contrato.

Asimismo, estimó que la Defensoría del Pueblo dio respuesta a la petición mediante oficio del 25 de marzo de 2014, en el que indicó al actor que se había requerido a la Agencia Nacional de Minería y a las autoridades ambientales respectivas con el fin de recaudar mayor información. Igualmente, requirieron a la parte activa con el propósito de presentar unas aclaraciones en relación con datos específicos del contrato minero No. III-08021.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. El día 29 de enero de 2015, el suscrito magistrado profirió auto mediante el cual ordenó poner en conocimiento de la presente acción de tutela al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, a la Procuraduría General de la Nación y a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, con el fin que expresaran lo que estimaran conveniente. Asimismo, se ordenó vincular a la sociedad ordinaria de minas OMNI "OMNISOM" y ASHMONT OMNI S.A.S. (Compañía Minera El Alacrán S.A.S.) dentro del proceso en referencia.

2. Igualmente, se ordenaron los siguientes requerimientos:

2.1. Al Ministerio de Minas y Energía remitir copia de la totalidad del expediente correspondiente al contrato de concesión No. III-08021, a favor de la sociedad ordinaria de minas OMNI "OMNISOM" y ASHMONT OMNI S.A.S, con Nit No. 9004829228.

2.2. A la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, entidades accionadas dentro de este proceso, informar sobre las gestiones y procedimientos que se han adelantado en relación con las peticiones presentadas por la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba.

2.3. Al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía, así como a la Agencia Nacional de Minería presentar informe con los conceptos de "área de minería especial" y "área de minería tradicional", el marco jurídico que las regula, los efectos jurídicos que despliegan los derechos de sus titulares, el procedimiento para su legalización, así como los demás conceptos relacionados con este tema.

2.4. A la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- allegar los documentos relacionados con el proceso de estudio y aprobación de la licencia ambiental para la exploración minera sobre el título III-08021, otorgada a la sociedad ordinaria de minas OMNI "OMNISOM" y ASHMONT OMNI S.A.S., así como declarar si sobre el mismo se realizaron consultas previas con comunidades indígenas o pobladores asentados en zonas aledañas.

2.5. A la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- presentar informe con las diferentes actividades de inspección, vigilancia y control que ha desplegado esta entidad sobre el contrato de concesión minera No. III-08021.

3. Respuesta del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

3.1. El día 11 de febrero de 2015, esta entidad presentó escrito en el cual se refirió sobre el requerimiento realizado por esta Corporación. Explicó que la actividad minera posee un marco jurídico amplio que comprende diversas áreas de conocimiento, integrado por la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), la Ley 99 de 1993, el Decreto 2820 de 2010 (derogado por el art. 53 del Decreto 2041 de 2014), el Decreto 2811 de 1974 y su reglamentación (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), el Decreto 933 de 2013, el Decreto 480 de 2013 y otros.

3.2. Indicó que desde el punto de vista minero, para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables se requiere: (i) contrato de concesión minero; (ii) autorizaciones temporales; (iii) solicitudes de minería tradicional, los cuales al ser inscritos en el Registro Minero Nacional se convierten en “títulos” mineros. Asimismo, indicó que desde el punto de vista ambiental, el aprovechamiento de estos recursos requiere de diversas autorizaciones de acuerdo a la actividad minera que se ejerza, de manera que si se trata de la etapa de exploración, el interesado deberá obtener los respectivos permisos, concesiones, autorizaciones y asociaciones conforme al uso del suelo y características del terreno; mientras que, en la etapa de explotación, será necesario tramitar la respectiva licencia ambiental según los artículos 8 y 9 del Decreto 2041 de 2014.

3.4. Por otro lado, especificó que el concepto de área de minería tradicional aún no se encuentra en el ordenamiento jurídico y por ende no posee contenido ni aplicabilidad. Asimismo, describió que la modalidad de minería tradicional se encuentra consagrada en el artículo 1º del Decreto 933 de 2013 como una actividad que debe cumplir los siguientes requisitos para su reconocimiento legal: (i) que se haya ejercido antes de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001 en un área determinada en forma continua o discontinua; (ii) que se haya desarrollado por personas naturales o grupos de personas naturales o asociados sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional; (iii) que se haya ejecutado en yacimientos naturales de propiedad del Estado, cuyas características socioeconómicas y ubicación constituyen la principal fuente de manutención y obtención de ingresos para estas comunidades; (iv) el área debe considerarse como una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos; (v) puede ser informal y objeto de los procesos de formalización contemplados en los artículos 31 y 257 de la Ley 685 de 2001,

así como los programas dispuesto por el Código de Minas.

4. Respuesta del Ministerio de Minas y Energía

4.1. El día 12 de febrero de 2015, esta corporación presentó escrito de intervención en este proceso, a través del cual manifestó lo siguiente:

4.2. En primer lugar, sostuvo que el expediente correspondiente al contrato de concesión minera No. III-08021 no se encuentra en los archivos de sus instalaciones, toda vez que estos documentos reposan en las dependencias de la Agencia Nacional de Minería, órgano que asumió las competencias del Servicio Geológico Colombiano.

4.3. En segundo lugar, indicó que según el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 (adicionado por el art. 2º de la Ley 1382 de 2010), las zonas de reserva especial son aquellas sobre las cuales el Gobierno Nacional puede establecer un margen delimitador que impida admitir nuevas propuestas sobre las mismas, toda vez que revisten de ciertas particularidades de orden socioeconómico y además han sido zonas explotadas tradicionalmente a través de la minería informal.

4.4. En tercer lugar, expuso que la minería tradicional es aquella que se realiza de manera informal durante varios años por personas que no cuentan con un título inscrito en el Registro Minero Nacional. Declaró que según el artículo 257 del Código de Minas y el artículo 1º de la Ley 1382 de 2010, esta modalidad de minería tiene las siguientes características: (i) se presenta en áreas donde hay yacimientos que vengán siendo explotados tradicionalmente por numerosas personas vecinas del lugar; (ii) que por sus características y ubicación son la única fuente de abastecimiento regional de minerales extraídos; (iii) sobre ellos es necesario que los explotadores tradicionales acrediten labores de minería en forma continua por cinco (5) años, mediante documentación comercial y técnica, y con una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la entrada en vigencia de la ley.

5. Respuesta de la Agencia Nacional de Minería

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 10 de febrero de 2015, la Agencia Nacional de Minería atendió el requerimiento realizado por este despacho y expresó que

posteriormente rendirían el informe solicitado.

6. Respuesta de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-

Mediante escrito presentado el día 11 de febrero de 2015, esta entidad atendió al requerimiento hecho por este despacho y expresó lo siguiente:

6.1. En primer lugar, expuso que la actividad minera en Colombia se desarrolla en tres etapas: exploración, construcción y montaje y explotación, de las cuales la primera de ellas no requiere licencia ambiental para su ejecución, sino el acatamiento a la Guía Minero Ambiental de Exploración.

6.2. En segundo lugar, manifestó que según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene competencia privativa para otorgar o negar licencia ambiental a los proyectos mineros contemplados en el artículo 8º del Decreto 2041 de 2014, el cual preceptúa que la competencia en la expedición de dicho documento ambiental se determina de conformidad a los volúmenes de explotación proyectados o producidos, y cuya vigilancia corresponde a la autoridad ambiental que otorgó la licencia o plan de manejo ambiental, funciones hoy en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

6.3. En tercer lugar, realizó una descripción de los volúmenes de explotación proyectados y/o producidos a los cuales se refiere el artículo 8º del Decreto 2041 de 2014, discriminados de la siguiente forma: (i) carbón, cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año; (ii) materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos, cuando la producción proyectada sea mayor o igual a 600.000ton/año para arcillas ó mayor o igual a 250 m3/año para otros minerales de construcción o industriales no metálicos; (iii) minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas, cuando la remoción total de materia útil y estéril sea mayor o igual a 2.000.000ton/año; (iv) otras minas y materiales, cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000ton/año. De igual forma, explicó que en relación la expedición de licencias ambientales para proyectos mineros con volúmenes de explotación por debajo de los márgenes descritos, corresponde a las corporaciones autónomas regionales, a las corporaciones de desarrollo sostenible, a los grandes centros urbanos y a las autoridades ambientales creadas por la Ley 768 de 2002 expedir dicha autorización.

6.4. En cuarto lugar, explicó que según el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el control y seguimiento de la actividad minera en fase de exploración corresponde a las corporaciones autónomas regionales; mientras que, por su parte, las fases de construcción, montaje y explotación son inspeccionadas por la autoridad ambiental que haya expedido la licencia. Agregó que según el Decreto 3573 de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales tiene por objeto: (i) supervisar que los proyectos, obras y actividades sujetas a licenciamiento cumplan con la normativa ambiental; (ii) otorgar licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (iii) ejecutar actividades de seguimiento y control frente a los proyectos de su competencia; (iv) apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental; y (v) adelantar el procedimiento de investigación preventivo y sancionatorio en materia ambiental. Igualmente, añadió que de conformidad a lo establecido en el Decreto 2893 de 2011, corresponde al Ministerio del Interior formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de consulta previa.

6.5. En quinto lugar, adujo que en relación con el contrato de concesión minera No. III-08021, éste se encuentra en fase de exploración y por ende la competencia para la inspección y vigilancia del mismo se encuentra en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS-.

7. Respuesta de la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.)

7.1. Adujo que el día 18 de septiembre de 2007, a las 8:02 AM, esta sociedad solicitó la concesión del contrato No. III-08021; mientras que, por su parte, la Asociación de Mineros del Alacrán solicitó la concesión del contrato JC6-11411 el día 06 de marzo de 2008 y presentó la solicitud de legalización el día 28 de septiembre de 2012, por lo cual, es notorio que OMNI “OMNISOM”, de acuerdo al Código de Minas, tiene prelación por ser la primera propuesta de concesión.

7.2.

7.3. En relación con la afirmación de la parte actora sobre la inscripción de trabajos mineros de los pobladores como propios y la destrucción de casas, la capilla y la escuela, arguyó que estas afirmaciones son falsas. Por un lado, sostuvo que de ninguna manera la

sociedad se expondría a registrar trabajos de minería ilegal como propios, ya que esto equivaldría a convalidar actuaciones de terceros que no cuentan con un título minero ni autorización alguna. De otra parte, adujo que la sociedad nunca ha destruido las casas, la capilla y la escuela de los pobladores, toda vez que a la fecha las únicas actuaciones que se han desarrollado sobre el área de concesión han sido sólo de prospección y exploración, sin que ello haya implicado la modificación del paisaje.

7.4. Respecto a la afirmación de la parte actora, según la cual se otorgó la prórroga de la etapa de exploración a pesar de existir quejas contra la sociedad, expuso que la etapa de exploración es una actividad muy compleja que en muchas ocasiones requiere prorrogarse, por ello las leyes 685 de 2001 y 1450 de 2011 determinan que en todos los contratos de concesión minera se podrá solicitar la prórroga a las etapas de exploración por periodos de dos años, cada una hasta por un término total de once años, siempre y cuando se presenten razones de carácter económico y técnico que lo ameriten, circunstancia que fue cumplida por la sociedad junto a la presentación oportuna de la solicitud de prórroga del contrato. Agregó que no se ha declarado la caducidad del contrato ya que la autoridad minera ha desarrollado las visitas de fiscalización al título minero y en ellas ha constatado las actividades y labores que se han venido ejerciendo y reportando periódicamente, sin que en ello medie alguna de las causales para decretar la caducidad del contrato.

7.5. Por último, aseguró que en la actualidad el proyecto se encuentra en la etapa de exploración, la cual no requiere permiso o licencia para su desarrollo ya que no representa una afectación significativa al paisaje.

7.6. Por su parte, la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.), presentó escrito de intervención el día 17 de febrero de 2015, mediante el cual aseguró que las entidades accionadas dieron respuesta de fondo a las solicitudes presentadas por el actor, a través de respuestas del 31 de julio y 25 de marzo de 2014.

8. Respuesta de la Defensoría del Pueblo

El día 11 de febrero de 2015, esta corporación presentó escrito mediante el cual alegó que no se han vulnerado los derechos fundamentales de los miembros de la Asociación de Mineros del Alacrán. Realizó un recuento de las respuestas emitidas a las peticiones de los accionantes y describió las distintas actuaciones de inspección que se han adelantado sobre

el contrato de concesión minera No. III-08021, sobre lo cual expresó que actualmente la Defensoría continuará realizando el seguimiento del caso y actuará en el marco de sus competencias.

9. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación

9.1. Por medio de escrito presentado el día 11 de febrero de 2015, esta entidad manifestó que, conforme a las peticiones elevadas por el apoderado de la parte actora, la Procuraduría ha venido interviniendo en este tema a través de la Procuraduría II Judicial 10 para Asuntos Ambientales y Agrarios, como también por el Grupo de Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías de la Procuraduría General de la Nación, dependencia que ha atendido las múltiples respuestas allegadas por la asociación.

9.2. Respecto a las actuaciones adelantadas por el Grupo de Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías de la Procuraduría General de la Nación, sostuvo que el día 03 de febrero de 2015, mediante oficio AD-MHR-88 se dio respuesta al representante de la asociación sobre cada una de las actividades desplegadas por este órgano. En este mismo sentido, en relación con la intervención realizada por la Procuraduría II Judicial 10 para Asuntos Ambientales y Agrarios, citó textualmente el informe rendido ante el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, en el cual se plasman los controles sobre la exploración minera El Alacrán.

10. Respuesta de la Contraloría General de la República

Este órgano presentó respuesta el día 13 de febrero de 2015, en la cual expuso que en relación con la denuncia interpuesta por el señor Adadier Perdomo Urquina sobre el contrato de concesión minera No. III-08021, la Contraloría General de la República resolvió de fondo sobre las mismas mediante oficio 2014EE0128319 del 31 de julio de 2014, documento en el cual se concluyó que en dicha denuncia no concurrieron los elementos de juicio necesarios para entender que en el caso existía detrimento al patrimonio estatal. Agregó que en la respuesta se detallaron de manera específica las actuaciones adelantadas por esta entidad, incluidos los requerimientos de información, gestiones y diligencias realizadas sobre el contrato minero No. III-08021.

De igual forma, mencionó que respecto a la respuesta ofrecida al peticionario en su séptima

solicitud, en la cual se indicó que la Contraloría General de la República adelantaría la visita solicitada, luego de evaluar la pertinencia de su realización se determinó que ésta no corresponde al ámbito de funciones que enmarcan a esta entidad.

11. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS-.

El día 23 de febrero de 2015, esta corporación presentó informe en el cual describió las actividades de inspección y vigilancia desarrolladas sobre los trabajos de explotación minera en la zona El Alacrán.

11.1. Sobre la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y ASHMONT OMNI S.A.S. (actualmente Compañía Minera El Alacrán S.A.S.) manifestó que les fue adjudicado el título minero No. III-08021, mediante contrato cedido a través de la Resolución 001739 de 2012 de INGEOMINAS. Al respecto, sostuvo que el día 04 de septiembre de 2012, en compañía del Escuadrón Móvil de Carabineros EMCAR, realizó visita técnica al proyecto Mina El Alacrán, ubicada en el corregimiento de San Juan de Asís, Jurisdicción del Municipio de Puerto Libertador-Córdoba, en la cual se observó lo siguiente: (i) este proyecto minero se encontraba en etapa exploratoria fase II; (ii) se habían desarrollado actividades de apertura de vías, acceso y adecuación de la plataforma de perforación, la cual no contaba con cerramiento perimetral de manejo de aguas de escorrentía, consistentes en canales y pozas de sedimentación que garantizarán el control efectivo de procesos erosivos y la no contaminación del entorno; (iii) no se observó el cumplimiento de las guías minero ambientales requeridas para ese tipo de proyectos; (iv) la actividad minera desarrollada por esta sociedad no contaba con los permisos, autorizaciones o cualquier otro documento ambiental idóneo para el desarrollo de la actividad minera en la zona, que le permitiera realizar actividades de exploración de mineral minero.

Por lo anterior, mencionó que el día 26 de febrero de 2012, mediante Resolución No. 1-6772 impuso como medida preventiva la suspensión inmediata de las actividades de exploración del subsuelo mediante perforación, así como también ordenó la apertura de investigación y formulación de cargos contra el representante legal de la sociedad OMNI-OMNISOM y ASHMONT RESOURCES (Compañía Minera El Alacrán S.A.S.), por la presunta exploración de mineral metálico sin previo otorgamiento de licencia ambiental y sin aprobación del

respectivo Plan de Manejo Ambiental por parte de la CVS. No obstante, expresó que esta resolución fue revocada en todas sus partes por indebida formulación de cargos, pero el día 19 de febrero de 2014 se abrió nuevamente investigación en contra de esta sociedad minera por la generación de impactos ambientales y afectación a recursos hídricos, suelo y generación de erosión, la cual fue resuelta el día 16 de febrero de 2015 mediante Resolución No. 2-0762, por la cual se declaró responsable a la sociedad minera y se le multó con el pago de cincuenta (50) SMLMV (\$30.800.000.00).

11.2. En relación con la Asociación de Mineros del Alacrán, expuso que en la misma visita técnica desarrollada el día 04 de septiembre de 2012, se advirtió sobre los trabajos de exploración y explotación ilegal que estos venían ejerciendo, los cuales no contaba con los respectivos permisos, licencias o autorizaciones ambientales requeridos para el ejercicio de la actividad en el área. Declaró que, como consecuencia de lo anterior, el día 07 de diciembre de 2012 emitió la Resolución No. 1-6694, por medio de la cual decretó como medida preventiva la suspensión inmediata de actividades de explotación de oro en la mina El Alacrán, como también se ordenó la apertura de investigación y formulación de cargos contra el representante legal de la Asociación de Mineros del Alacrán.

III. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

2.1. A través de escrito de tutela, el señor Adadier Perdomo Urquina, apoderado de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, solicita la protección del derecho fundamental de petición de sus representados, presuntamente conculcado por la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo al no haber dado respuesta de fondo sobre las peticiones presentadas en relación con el contrato de

concesión minera No. III-08021 a favor de la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.).

2.2. Según narran los peticionarios, residen en el sector Centro Poblado Mina Alacrán, en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, donde han desarrollado una tradición minera de 30 años que ha sido hurtada por los concesionarios mineros OMNI “OMNISOM” y ASHMONT OMNI S.A.S. al haber inscrito trabajos mineros de la comunidad como propios. Agregan que dichas empresas han destruido sus casas, su escuela y su capilla con el fin de ejercer todo tipo de presiones tendientes a desplazar al grupo poblacional y desaparecer sus costumbres.

2.3. Manifiestan que los días 20 de febrero y 13 de mayo de 2014, presentaron derechos de petición ante la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, respectivamente, a través de los cuales se solicitó la inspección y vigilancia sobre el contrato de concesión minera III-08021, entre otras peticiones. Mencionan que, no obstante haber recibido respuesta, la misma no resolvió de fondo sobre las solicitudes y cuestionamientos planteados, por lo cual no puede afirmarse que se presentó una respuesta clara y concreta.

2.4. En esta oportunidad, la Sala deberá determinar si la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República han vulnerado el derecho fundamental de petición de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, como consecuencia de haber brindado una respuesta presuntamente exigua ante las solicitudes presentadas en los días 13 de mayo de 2014 y 20 de febrero de 2014.

Para definir el asunto, la Sala debe analizar, en primer término los conceptos jurisprudenciales en relación con el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. En segundo lugar, las funciones de la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. En tercer lugar, algunas consideraciones sobre la industria extractiva minera el concepto de desarrollo sostenible en la jurisprudencia constitucional. Por último, se resolverá el caso concreto.

3. DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN COLOMBIA.

3.1. En términos generales, este derecho permite a cada persona presentar solicitudes respetuosas ante otro particular o autoridad pública, así como obtener respuesta clara y concreta de ello. Ha sido reconocido y desarrollado en diversas civilizaciones y modelos de gobierno a través de los tiempos[1]. En el imperio Incaico, los indios podían presentar peticiones ante el Inca a través de un procedimiento que se desarrollaba cargando un costal de papas para exhibirse inclinados y exponer su solicitud[2]. En Europa, el origen filológico de este derecho parece indicar que tuvo raíces latinas, ya que las diferentes expresiones al respecto se conciben como *droit de pétition*, *diritto di petizione*, *right of petition*, *Petitionsrecht*, etc; además, hacía referencia no sólo una petición o súplica, sino también un reclamo judicial, candidatura, ataque o golpe[3].

3.2. Sin embargo, la mayoría de doctrinantes coincide en sostener que este derecho tuvo su origen formal entre los siglos XIII-XVII, con el surgimiento en Inglaterra de tres declaraciones de derechos que permitían a los súbditos presentar peticiones al rey y no ser procesados o inculcados por ello: la Carta Magna de 1215, el *Petition of Rights* de 1628 y el punto V del *Bill of Rights* de 1689[4]. En este mismo sentido, la Constitución Americana de 1787, en su enmienda I, establece un impedimento al Congreso para aprobar leyes que limiten o prohíban las peticiones o solicitudes dirigidas a reclamar reparación de algún agravio[5].

3.3. En Colombia, este derecho comenzó a desarrollarse a partir de la Constitución de Cúcuta de 1821, por la cual se concedió a los ciudadanos el derecho de acudir respetuosamente ante los miembros del poder público con el propósito de resolver las controversias en las que se encontraran involucrados sus beneficios o el bien común[6]. Desde ese entonces, la edificación conceptual de este derecho se ha ido construyendo sobre leyes del Congreso y conceptos jurisprudenciales de las altas cortes que han delimitado el campo de aplicación y los efectos que produce el mismo.

3.4. Actualmente, este derecho se encuentra regulado dentro del siguiente marco: (i) los artículos 23 y 74 de la Constitución Política; (ii) los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia que traten sobre derecho humanos; (iii) los principios y las normas generales sobre el procedimiento administrativo contempladas en la Parte Primera, Título I, del CPACA (Ley 1437 de 2011), y sus demás normas que le complementen; (iv) las normas especiales contenidas en otras leyes que regulan aspectos específicos del derecho

de petición o que se refieren a este para ciertos fines y materias particulares; (v) por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; (vi) las disposiciones y normas contenidas en los capítulos II, III, IV, V, VI y VIII del Código Contencioso Administrativo. Estas normas establecen múltiples variantes de este derecho y lo clasifican como de interés general, de interés particular, de informaciones, de formulación de consultas y de las actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado al respecto[7]. Mediante sentencia C-818 de 2011[8], la Sala Plena de esta Corporación declaró inexecutable los artículos 13 a 32 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estudio en el cual determinó el alcance del derecho de petición de la siguiente forma: (i) es un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia participativa, ya que a través de él se garantizan otros derechos constitucionales como la información, por lo cual tiene rango fundamental; (ii) su núcleo esencial radica en la respuesta pronta y oportuna a lo solicitado, pues sería inoficioso no recibir la resolución del asunto; (iii) la respuesta debe cumplir 3 requisitos: ser oportuna, resuelta de fondo, clara, precisa y congruente con lo pedido, así como ser puesta en conocimiento del titular; (iv) la respuesta no significa que se acceda a lo solicitado y puede ser no escrita; (v) puede ser ejercido frente a autoridades públicas y particulares (en los casos que la ley lo determine); (vi) debe ser resuelto en 15 días, según el art. 6 del CCA, de lo contrario, la autoridad deberá expresar los motivos de su omisión o retardo, así como deberá evaluarse la razonabilidad del plazo en la respuesta, ya que podrá ser ordenada por un juez dentro de la 48 horas siguientes; (vii) la figura del silencio administrativo no libera a la administración de dar respuesta clara y oportuna a la petición, ya que esto constituye violación del derecho; (viii) es aplicable a la vía gubernativa[9].

3.5. Por su parte, el Consejo de Estado también ha establecido un marco jurisprudencial sobre este derecho[10]. En su pronunciamiento más reciente[11], estableció que el núcleo esencial de este derecho se encuentra integrado por las siguientes características:

(i) la facultad de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas, y el deber de estos de recibirlas y tramitarlas;

(ii) el derecho a obtener respuesta a la petición y la obligación de la Administración de dar respuesta en los términos señalados por la ley; (iii) el deber de la administración de resolver de fondo, de forma clara, precisa y consecuente, las peticiones que le son formuladas por los particulares, es decir, de contestar materialmente los aspectos planteados en las peticiones, lo que supone el rechazo de las respuestas evasivas; (iv) la notificación oportuna de al peticionario sobre lo resuelto, sin importar que el contenido de la respuesta sea favorable o desfavorable a lo pedido, siguiendo el procedimiento descrito en la ley para la notificación de los actos administrativos, en aras de garantizar el debido proceso[12].

3.6. En suma, el derecho de petición es un derecho de rango fundamental y de aplicación inmediata, que permite a todo ciudadano presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas o los particulares, las cuales deben ser resueltas en forma clara, precisa y oportuna, dentro de los quince días siguientes a su presentación y cuya inadvertencia posibilita al titular para su reclamo constitucional mediante la acción de tutela.

3.7. FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

3.7.1. Funciones de la Contraloría General de la República

Se enmarcan dentro de un plano de control fiscal sobre las actuaciones administrativas que se desarrollen en ejercicio de las funciones públicas. El artículo 267 de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República es el órgano competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal en el manejo de recursos públicos por parte de funcionarios o particulares. Asimismo, determina que esta función incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, en los cuales se debe valorar los principios de economía, equidad y costos ambientales. Este control deberá hacerse en forma posterior y selectiva, y se podrá ejercer sobre cuentas de cualquier entidad del Estado.

Entre otras de sus funciones se encuentran: (i) evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, con el fin de establecer si éstas han incurrido en violación de los principios de economía, equidad y costos ambientales; (ii) evaluar la razonabilidad de los estados financieros de los entes de control fiscal para

establecer su grado de cumplimiento; (iii) sancionar pecuniariamente a quien corresponda; procurar el resarcimiento del erario público; (iv) recuperar recursos y bienes públicos que se hayan deteriorado por su mala administración o apropiación indebida de particulares; (v) generar cultura de control del patrimonio público; promover la transparencia en el uso de recursos públicos; (vi) vincular activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública[13].

Concretamente, frente a la actividad minera, el Decreto 267 del año 2000 enmarca las funciones que deben desempeñar las contralorías delegadas de los distintos sectores, a partir de las cuales puede desprenderse que la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía desarrolla las siguientes funciones: (i) responder ante el Contralor por la vigilancia fiscal de las entidades pertenecientes al sector minas y energía; (ii) adelantar las actuaciones preliminares relacionadas con la responsabilidad fiscal del sector minas y energía hasta la etapa de apertura de la investigación, que será adelantada por la Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; (iii) exigir informes fiscales relacionados con las gestiones adelantadas por los funcionarios que se desempeñan en el sector minas y energía; (iv) coordinar con la Delegada del Medio Ambiente y la Delegada para la Participación Ciudadana todos los aspectos relacionados con la articulación en la vigilancia fiscal del sector minas y energía; (v) responder por los resultados e informes de vigilancia fiscal en el sector minas y energía; entre otras.

Esta descripción muestra el amplio margen de actuación que tiene este órgano del Estado y su importancia frente al funcionamiento y modernización del mismo, pues la eficiencia que muestre en el despliegue de sus funciones es un factor que puede ser determinante para la materialización de proyectos y obras dirigidas a producir efectos constructivos en sectores como el humanitario, mercantil, ambiental, político, jurídico y demás que influyen el ámbito público.

3.7.2. Funciones de la Defensoría del Pueblo

La Constitución Política, en sus artículos 281 y 282, establece que este órgano hace parte del Ministerio Público y se encuentra bajo la dirección del Procurador General de la Nación. Sus funciones se orientan a facilitar el desarrollo y ejercicio de los derechos humanos a través de medidas como: (i) prestar orientación a los habitantes del territorio nacional y a

los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos; (ii) divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza; (iii) presentar Habeas Corpus y acciones de tutela; (iv) organizar y dirigir la defensoría pública; (v) interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia; (vi) presentar proyectos de ley sobre materias relativas a sus funciones; entre otras. Asimismo, el artículo 284 Superior señala que podrá presentar las solicitudes o requerimientos pertinentes para el uso de sus funciones ante cualquier autoridad pública, sin que sea posible oponer reserva alguna.

De igual forma, la Ley 24 de 1992 dispone para este órgano funciones adicionales a las consagradas en la Constitución Política, de las cuales se resaltan: (i) garantizar el ejercicio de los derechos de las minorías étnicas y consumidores; (ii) mediar en las peticiones colectivas presentadas ante la Administración Pública; (iii) mediar entre los usuarios y las empresas que presten servicios públicos; (iv) construir mecanismos que permitan establecer comunicación permanente y compartir información con las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales nacionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos; (v) realizar diagnósticos que ilustren sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas, en las cuales se puedan encontrar las personas frente al Estado; entre otras.

Lo anterior proyecta una idea sobre la considerable responsabilidad e influencia que esta entidad pública puede ejercer en procura de la defensa de los derechos humanos, pues permite a los ciudadanos y entidades del Estado recibir un dossier sobre su contexto y ejercicio dentro del territorio nacional, así como por fuera de éste.

Particularmente, en el sector minero requiere del trabajo conjunto con otras autoridades que ejercen funciones relacionadas con esta área, mediante el despliegue de una serie de actividades investigativas, jurídicas, consultivas, informativas y de diversa índole, que ayudan a obtener, procesar y propagar el material radiográfico que muestra el ejercicio de los derechos humanos en las poblaciones afectadas con los proyectos de exploración y explotación minera. En esta materia, despliega sus funciones a través de su Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, dependencia cuyas actividades se relacionan con: (i) proponer planes para la defensa de los derechos colectivos y del medio ambiente; (ii) efectuar estudios y examinar los contextos en que se encuentran estos derechos; (iii)

diseñar estrategias y soluciones para enfrentar las problemáticas sobre los derechos colectivos y del medio ambiente; (iv) presentar propuestas legislativas tendientes a la mejora en las condiciones del ejercicio de estos derechos; (v) estudiar y orientar las acciones relacionadas con el ejercicio de derechos en cabeza de pobladores afectados por la actividad minera; (vi) emitir resoluciones e informes con recomendaciones que instan a las autoridades y particulares a reconocer los derechos colectivos[14].

4. INDUSTRIA MINERA Y EL CONCEPTO DE: DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

4.1. Los accionantes aseguran que la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.) han ejercido todo tipo de presiones con el propósito de desplazar a los habitantes del sector Mina Alacrán, las cuales se han visto materializadas en la destrucción de la capilla, la escuela y sus casas. Esto expone una problemática que se presenta frecuentemente con la llegada de grandes empresas que buscan ejecutar trabajos de exploración y explotación de recursos naturales sobre zonas con presencia poblacional, frente a la cual se ha creado el concepto de desarrollo sostenible como un modelo de crecimiento económico que busca generar inversión industrial con bajas consecuencias ambientales para el mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

4.2. La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, en el cual se brindan garantías para la protección de los derechos fundamentales de sus habitantes mediante el ofrecimiento de ciertas condiciones que permiten la materialización de estos derechos. Uno de los elementos que permite crear estas condiciones es el ambiente sano, concebido como un derecho humano que debe ser amparado para la satisfacción de necesidades básicas de la población, e incorporado en la Constitución Política mediante una serie de normas tendientes a garantizar el crecimiento de la población bajo un umbral ecológico[15] que enmarque el equilibrio entre producción económica y salud ambiental[16]. De esta forma, el artículo 80 Superior adoptó el modelo de crecimiento económico basado en el desarrollo sostenible[17], según el cual el Estado debe: (i) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; (ii) garantizar su conservación, restauración o sustitución; (iii) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; (iv) imponer sanciones y exigir la reparación de los daños al medio ambiente;

(v) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

4.3. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el concepto de desarrollo sostenible como un modelo de crecimiento económico que se desarrolla con el manejo adecuado de los recursos naturales, donde se pretende la participación de parceleros o propietarios de pequeños predios para estimular una eficiente utilización de la superficie[18].

4.4. Mediante sentencia C-058 de 1994[19], la Corte declaró exequibles los artículos 27 y 63 de la Ley 48 de 1993 -regulatorios del servicio militar para indígenas-, en la cual analizó el tema de la colonización y sus impactos en el medio ambiente y las comunidades colonizadas. Relató el origen formal de esta concepción en las grandes preocupaciones ecológicas que abordaron la humanidad durante el período de la Guerra Fría, las cuales conllevaron a la Declaración de Estocolmo de 1972 bajo el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aunque el concepto fue ampliado posteriormente por el “informe Bruntland”, realizado por una comisión independiente presidida por la primera ministro de Noruega, y a quien la resolución 38/161 de 1983 de la Asamblea General de la ONU le encomendó estudiar la problemática entre el desarrollo y el medio ambiente para formular propuestas al respecto[20]. En este mismo sentido, Expuso que el desarrollo sostenible no se limita únicamente a la conservación de los recursos naturales, sino que debe procurar la armonización entre el derecho y el desarrollo indispensable de la población para elevar el nivel en la calidad de vida de las personas y su bienestar social sin sobrepasar la capacidad de los ecosistemas.

4.5. Posteriormente, la sentencia C-229 de 1999[21] abordó el estudio constitucional de la Ley 461 de 1998 “Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación”, en la cual se trataron temas relacionados con la cooperación internacional entre estados para la conservación del medio ambiente. Al respecto, la Sala sostuvo que el desarrollo sostenible constituye una expresión moderna de la política ambientalista, donde se integran el crecimiento económico con el desarrollo social para evitar un desequilibrio social. Igualmente, resaltó la importancia en materia de cooperación internacional para la protección del medio ambiente, particularmente en el caso de zonas desérticas y poblaciones afectadas por este fenómeno, sobre el cual surgen

obligaciones entre estados, tales como: (i) promover estrategias para prevenir procesos de desertización; (ii) otorgar prioridad a la asignación de recursos suficientes para atacar los procesos de desertización; (iii) promover la participación y sensibilización de las comunidades mediante el apoyo de los organismos oficiales; (iv) fortalecer las legislaciones nacionales y políticas de apoyo a largo plazo; (v) permitir el desarrollo sostenible mediante acuerdos de cooperación. Asimismo, consideró que las disposiciones de la convención estaban orientadas a promover políticas para mitigar los impactos generados por las sequías y por ende era compatible con los preceptos constitucionales referentes a la prosperidad general (art. 2); el crecimiento integral de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera, forestal y agroindustrial para su desarrollo sostenible (art. 65); y la educación en valores y principios ambientales (art. 67)[22].

4.6. En uno de sus últimos pronunciamientos, mediante sentencia C-123 de 2014[23], la Corte examinó los cargos de inconstitucionalidad planteados contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas- y el artículo 2 del decreto reglamentario 0934 de 2013, a partir de los cuales se establece la prohibición para cualquier entidad territorial, seccional o local de establecer zonas del territorio que queden excluidas de minería. Sobre los alcances del modelo de desarrollo sostenible, la Sala expresó que: (i) la protección y promoción del medio ambiente no es un bien absoluto; (ii) los mandatos que versen sobre el medio ambiente deben ser interpretados sistemáticamente con otras normas y derechos del ordenamiento; (iii) las actividades económicas deben ser realizadas bajo los principios de conservación, sustitución y restauración del ambiente; (iv) busca disminuir el impacto negativo que otras actividades igualmente protegidas puedan ocasionar al ecosistema; (v) la biodiversidad es un objetivo esencial de la sociedad general; (vi) es deber de las instituciones públicas procurar el desarrollo de la actividad minera con el uso adecuado de los recursos.

4.7. En este orden de ideas, las entidades públicas deben procurar el bienestar colectivo a través de un medio ambiente sano, con la implementación de políticas de inspección, control y vigilancia sobre el desarrollo de proyectos industriales que generan afectación al ecosistema y cambios drásticos en las condiciones de vida de quienes se encuentran en las zonas aledañas a dichos proyectos. Esto implica la conformación de espacios de participación ciudadana que permitan a los pobladores describir sus hábitos y costumbres en relación con el entorno del área que habitan, para con ello obtener un

diagrama que conduzca a deducir las probables afectaciones que sufrirían por el impacto generado en la ejecución de grandes proyectos industriales, así como determinar los correspondientes mecanismos de mitigación según las características de cada caso particular.

4.8. Teniendo en cuenta los parámetros esbozados sobre el desarrollo sostenible en la jurisprudencia constitucional, a continuación se procederá a realizar unas consideraciones acerca de la industria extractiva minera.

4.9. En muchas ocasiones los controles no son suficientemente estrictos y permiten la ejecución de proyectos sin el cumplimiento de la normativa ambiental al respecto, lo cual ha generado un contexto de desplazamiento forzado a raíz de los impactos en el ecosistema[24]. De esta manera, la actividad minera y su expansión representan uno de los escenarios que mejor expone esta problemática, pues los impactos ocasionados por ella generan una afectación al ambiente que implica una transformación drástica del entorno en que subsisten los pobladores aledaños y demás seres vivos de la zona, quienes sufren escasez de alimentos por el cambio en la destinación del uso del suelo; enfermedades por falta de acceso a fuentes hídricas no contaminadas; transformación de sus actividades tradicionales (pesca, agricultura, ganadería), entre otros que, al no recibir atención adecuada por parte del Estado, producen consecuencias accesorias como: (i) desplazamiento hacia los cascos urbanos de las ciudades; (ii) sobrepoblación en zonas urbanas; (iii) aumento de miembros en grupos delictivos; (iv) aumento del desempleo; entre otras[25].

De lo anterior se deriva la necesidad que tiene el Estado de ejercer estricto control y vigilancia de la actividad minera, de forma que sean protegidos los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de un plano que no obstruya el crecimiento de la economía y el mercado, brindándoles la posibilidad de ser partícipes de estos proyectos mediante consultas, oportunidades de empleo, ofrecimiento de garantías ambientales y de salud pública frente al impacto ocasionado, reconocimiento a quienes previamente han explotado el recurso minero en forma continua, resarcimiento de los daños ocasionados y otras.

En este sentido, mediante sentencia C-891 de 2002[26], la Sala Plena de esta Corporación abordó el estudio de constitucionalidad de ciertas normas que se demandaron en la Ley 685

de 2001, por considerarse que eran vulneradoras del derecho a consulta y participación de las comunidades indígenas. Sobre el particular, sostuvo que el Estado se encuentra en la obligación de propender escenarios de participación ciudadana y programas informativos donde sean ilustrados en forma clara, consistente y coherente acerca de las decisiones que les afecten, para con ello generar condiciones idóneas de discusión pública que ayuden a la formación de un proceso democrático[27]. Igualmente, la Sala manifestó que el ejercicio de la actividad minera no es un derecho absoluto pues se encuentra limitado por otros derechos de rango fundamental contemplado en la Constitución Política, por ello el Legislador tiene plena facultad para regular y encausar su ejercicio dentro de un marco legal que garantice el goce de otros derechos[28].

Así las cosas, los grandes proyectos de minería no pueden venderse al ciudadano bajo el rótulo de crecimiento económico y progreso hasta que en ellos no se hallen garantías formales y materiales para el crecimiento social, económico y ambiental de la región[29]; contrario sensu, esta circunstancia ocasionaría un desequilibrio social que podría desencadenar en un problema de grandes magnitudes para el Estado. Por esta razón, el constitucionalismo ha creado la figura de “progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales” como un deber constitucional del Estado dirigido a garantizar la satisfacción plena de los mismos mediante la continua mejoría en las condiciones de su ejercicio[30]. Esto significa que una vez la población ha obtenido un grado en el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, el Estado debe propender porque estas condiciones no se deterioren y causen un retroceso en la protección de estos derechos, lo cual, concretado en el tema minero, implica que los pobladores de zonas aledañas a las áreas de explotación no pueden verse disminuidos en el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, sino que le Estado debe garantizarles que, no obstante la ejecución del proyecto minero, ellos podrán continuar accediendo a la satisfacción de sus necesidades básicas de subsistencia.

Sin embargo, el crecimiento de la explotación minera en Colombia ha generado la proliferación de grupos ilegales que no cuentan con la infraestructura para desarrollar esta actividad en forma ecológica. Asimismo, se han producido serios conflictos en el reconocimiento de derechos en cabeza de comunidades que tradicionalmente se han dedicado a esta actividad en forma continua e ininterrumpida, toda vez que la llegada de industrias mineras a las zonas de explotación tradicional se ha realizado, en muchas

ocasiones, sin el cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento de derechos en cabeza de estas personas. De esta forma, es posible identificar que dicho contexto significa que la minería ilegal y la minería tradicional son un factor de la problemática que debe ser encauzado dentro de los márgenes legales para esta actividad. Es así como, una respuesta legal a las tensiones existentes entre las comunidades tradicionalmente dedicadas a las actividades mineras y las grandes empresas son las figuras que a continuación se expondrán.

4.10. Minería ilegal o de hecho

Son todas aquellas actividades de exploración y explotación minera que cuentan con las siguientes características: (i) no cuentan con título minero; (ii) no se encuentran inscritas en el Registro Minero Nacional; o (iii) a pesar de contar con título minero, se ejecuta por fuera del área delimitada en la licencia. Por lo general, es ejercida por personas que tradicionalmente se han dedicado a la actividad minera y no han logrado la legalización de su trabajo debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos para el efecto, sumado a las limitaciones en el acceso a la tecnología, el transporte y la educación.

Colombia cuenta con una gran diversidad de recursos naturales, que la ubican entre los países más biodiversos del planeta. En recursos mineros, el país cuenta con elementos como carbón, oro, platino, níquel, esmeraldas, caliza, sal, roca fosfórica, arcillas, arenas silíceas, minerales de cobre y manganeso, magnesita, barita, yeso y diversos tipos de rocas ornamentales. Según el Oficio No. 20104130185291 del 07 de septiembre de 2010, emitido por INGEOMINAS, para el año 2010 en Colombia existían casi 9.000 títulos mineros otorgados por la respectiva autoridad e inscritos en el Registro Minero Nacional, de los cuales la mayoría recaían sobre áreas en las cuales habían proyectos en etapas de exploración. Igualmente, ese mismo año la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, realizó una investigación sobre la minería de hecho que recogió información de 1.010 municipios (90%) de todo el territorio nacional, derivado del reporte de las respectivas autoridades ambientales y de las alcaldías municipales. Los datos y conclusiones arrojados por este informe mostraron que entre los años 2008 y 2010, el 44% de los municipios del país estaba afectado con actividad minera ilegal o de hecho, donde se reportaron como los departamentos más damnificados: Córdoba (86%)[31], Boyacá (69%), Risaralda (64%), Quindío (62%), Valle del Cauca (55%), Caldas

(52%) y Antioquia (46%)[32].

Las autoridades mineras sostienen que la mayor parte de la producción nacional del sector aurífero proviene de la pequeña y mediana minería, que en un alto porcentaje es ilegal o de hecho[33]. Esto muestra el gran impacto ambiental que se está generando actualmente en el país, pues existe un sector de gran importancia que está creciendo sin la adecuada infraestructura y planeación para controlar o contrarrestar los efectos dañinos al medio ambiente[34].

4.11. Minería tradicional

Hace referencia igualmente a todas aquellas actividades de exploración y explotación minera que han sido ejercidas tradicionalmente por personas que no han obtenido la formalización de su trabajo. Requiere el cumplimiento de dos requisitos para lograr su legalización, a saber: (i) haber adelantado trabajos mineros en forma continua por el término de cinco (5) años mediante documentación técnica y comercial; y (ii) tener una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010[35]. De esta manera, se diferencia de la minería de hecho en cuanto no todos los mineros tradicionales cumplen con estos requisitos[36]. El International Institute for Environment and Development y el World Business Council for Sustainable Development[37], dentro del informe Abriendo Brecha: minería, minerales y desarrollo sustentable, precisaron que esta actividad minera es ejercida por personas que en muchas ocasiones tienen dificultades en el acceso a los mecanismos de legalización de su trabajo, hecho que a su vez trae consigo ciertos problemas materializados en: (i) falta de aporte al producto PIB nacional; y (ii) desarrollo de labores sin el cumplimiento de requisitos de seguridad y salud ambiental[38].

4.12. A partir de lo descrito, es posible establecer que el Estado tiene la obligación de formalizar la actividad minera tradicional y minera ilegal, con el propósito de canalizar sus labores en el marco del desarrollo sostenible y en estricto cumplimiento de los estándares de salud ambiental[39]. Además, estos procesos de legalización permiten blindar a las comunidades de tradición minera frente a proyectos de exploración y explotación concesionados a grandes empresas, así como desarrollar su actividad con impactos moderados al ecosistema, de manera que se mantengan las condiciones en el goce de los

derechos económicos, sociales y culturales.

4.13. Participación ciudadana en asuntos ambientales.

4.13.1. El artículo 1º de la Constitución Política de 1991 expresa que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, que se encuentra fundado, entre otros, en el respeto de la dignidad humana. Esto permite que cada ciudadano, sin importar sus particularidades biológicas o filosóficas, sea reconocido constitucionalmente dentro de un marco de participación ciudadana que le permita expresar consideraciones sobre el ejercicio de sus derechos. En este sentido, mediante sentencia C-180 de 1994[40], esta Corporación abordó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, de lo cual expuso las siguientes consideraciones acerca del principio de participación democrática: (i) no sólo es un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político; (ii) conlleva a la aplicación de principios que informan sobre la aplicación política en esferas diferentes a la electoral; (iii) también implica que el ciudadano pueda participar en procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en su vida; (iv) busca la participación ciudadana en escenarios donde se alimente la preocupación e interés por problemas colectivos; y (v) hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira; entre otros[41].

4.13.2. Concretamente, en asuntos ambientales, el derecho a la participación se encuentra consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política, el cual establece que las personas tienen derecho a participar en las decisiones que puedan afectar el goce de un medio ambiente sano[42]. Esto ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional como una herramienta que permite a los ciudadanos tener la posibilidad de expresar sus inquietudes y consideraciones en relación con megaproyectos que generen impactos ambientales y amenacen con generar regresividad en los derechos económicos, sociales y culturales de la comunidad, de manera que se formen espacios de interacción entre la población, las autoridades públicas y los concesionarios, que permitan entrelazar las diferentes estimaciones de las partes, así como llegar a puntos de concertación. En este sentido, mediante sentencia T-348 de 2012[43], la Sala Séptima de Revisión de esta Corte examinó la acción de tutela interpuesta por una asociación de pescadores amenazados por un proyecto vial que cerraba el acceso a la zona de parqueo de botes y realización de pesca

que ellos frecuentaban. En esta ocasión, la Sala determinó que la participación de la comunidad en megaproyectos que amenacen con generar impactos ambientales: (i) sirve al propósito de realizar diagnósticos de impactos comprensivos; (ii) es indispensable para el diseño de las medidas de compensación y corrección que deben adoptarse en los proyectos; (iii) su garantía es indispensable para poner en conocimiento de los habitantes las consecuencias que habrá de generar el proyecto; y (iv) la información que aportan los habitantes ofrece un conocimiento del área de influencia que permite desarrollar un análisis comprensivo.

4.13.3. En el marco jurídico internacional, el derecho a la participación fue introducido por primera vez en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la ONU en el año de 1948. Este documento establece que toda persona tiene derecho a: (i) participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; (ii) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; (iii) expresar su voluntad mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Posteriormente, en el año de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas acogió el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, junto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero, en su artículo 25 establece que todo ciudadano tendrá derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, ser elegido mediante sufragio universal e igual con voto secreto, y tener acceso a las funciones públicas de su país[44]. El segundo, en su artículo 13 consagra que la educación debe encontrarse dirigida a preparar ciudadanos que participen activamente en una sociedad libre, donde se favorezca la comprensión, tolerancia y amistad entre todas personas[45].

4.13.4. Sobre la participación ciudadana en asuntos ambientales, el marco jurídico internacional ha desarrollado ciertos instrumentos como: (i) el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA-, el cual se encarga de brindar herramientas para que las naciones puedan alcanzar un desarrollo inspirado en el medio ambiente sano; (ii) la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo (1972), que reunió por primera vez a representantes de 113 países con el fin de deliberar sobre los problemas ambientales; (iii) la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), por la cual se proclamaron principios de conservación ambiental sobre los cuales debe encausarse la conducta

humana; (iv) la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), de la cual surgió la Declaración de Río, que reconoció la importancia de la participación ciudadana para la obtención del desarrollo sostenible; (v) la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (1994), cuya particularidad es el reconocimiento a la contribución de la mujer en el desarrollo sostenible de estos estados; (vi) la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de Aarhus (1998), que se convierte en el instrumento regional europeo de seguimiento al principio 10º de la Declaración de Río y determina la obligación de informar a la comunidad sobre los proyectos que generen impacto ambiental y sus características; (vii) la Declaración de Malmö (2000), que señaló la importancia de fortalecer la participación de la sociedad civil en los asuntos ambientales mediante la toma de decisiones y acceso a la información y la justicia; (viii) la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), que ratificó la necesidad de los ciudadanos en acceder a la información ambiental, así como a trámites judiciales y administrativos con el fin de fortalecer la participación pública en la toma de decisiones para promover el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo; entre otros[46].

Dichos instrumentos han sido el resultado de una evolución de la conciencia ambiental de las naciones, que progresivamente se ha desarrollado desde los años 70 a través de organismos internacionales que advirtieron sobre la necesidad de permitir la participación ciudadana en todos los sectores de la actividad pública, para de esta forma generar un aprovechamiento racional de los recursos naturales y canalizar el crecimiento económico por las vías del desarrollo sostenible. Es así como el siglo XX representa un apogeo legal en materia ambiental, toda vez que trajo consigo la proliferación de una serie de normas dirigidas a ofrecer herramientas de participación ciudadana que permitan a las comunidades presentar sus consideraciones frente a proyectos de intervención ambiental que amenacen sus derechos fundamentales[47].

4.13.5. En resumen, el derecho a la participación ciudadana es uno de los elementos esenciales que caracteriza al Estado Social de Derecho, reconocido por el Derecho Internacional, establecido en nuestra Carta Política y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, que impone al Estado la obligación de realizar el despliegue de todas las herramientas necesarias para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los asuntos

que involucren problemáticas de interés general y afecten de manera directa o indirecta el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por esta razón, frente a proyectos que involucren manipulación e intervención ambiental, las autoridades públicas en la materia se encuentran en la obligación constitucional de gestar escenarios de participación para aquellas poblaciones que no cuentan con el derecho a la consulta previa, donde se generen espacios de interacción entre los ciudadanos, las empresas concesionarias y las autoridades públicas, mediante los cuales: (i) se brinde información precisa y completa sobre la ejecución del proyecto; (ii) se atiendan las objeciones presentadas por las comunidades; (iii) se obtenga el consentimiento libre e informado de los afectados e interesados; y (iv) se logren diagnósticos y puntos de concertación precisos y eficientes. Así las cosas, como quedó establecido en la sentencia T-348 de 2012

“En síntesis, el derecho a la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de megaproyectos, es un derecho autónomo que se encuentra reconocido por la Constitución Política y la jurisprudencia de esta Corporación, y adquiere un carácter instrumental en el marco de la ejecución de megaproyectos que implican la intervención del medio ambiente, en la medida en que sirven para realizar diagnósticos de impacto adecuados y diseñar medidas de compensación acordes con las calidades de las comunidades locales que se verán afectadas. El derecho a la participación de comunidades que no son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, debe garantizarse por medio de espacios de información y concertación, en los que se manifieste el consentimiento libre e informado de la comunidad que se verá afectada, con el fin de establecer medidas de compensación eficientes”.

4.14. De lo expuesto, la Sala observa las siguientes conclusiones: (i) la globalización y el auge expansionista de grandes proyectos industriales ha generado un impacto en la economía, la sociedad y el medio ambiente en aquellos países que no cuentan con la capacidad administrativa para hacer frente a la problemática; (ii) la minería es uno de los sectores económicos que se encuentra con mayor auge expansionista dentro de Colombia, por cuanto el Plan Nacional de Desarrollo -PND- lo concibe como uno de los motores de la economía, hecho que tomado al país sin herramientas idóneas para hacer frente al impacto de estos proyectos y por ende se han presentado conflictos entre pobladores, mineros tradicionales y grandes empresas mineras; (iii) la concesión y ejecución de proyectos de exploración y explotación minera a grandes empresas sin el cumplimiento de los requisitos

dispuestos por la ley ha ocasionado impactos como: cambios en el uso del suelo, desconocimiento de la actividad minero artesanal de pobladores tradicionales, desplazamiento y sobrepoblación urbana, escases alimentaria y contaminación de recursos hídricos, aumento del desempleo y potencialización del conflicto armado, entre otros; (iv) el Estado tiene la obligación de mantener y mejorar las condiciones en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de aquellas regiones azotadas por la expansión minera; (v) el Estado tiene la obligación de crear un marco para el desarrollo sostenible de las regiones que sufren impacto minero, por el cual se garantice la inversión extranjera y el crecimiento del PIB nacional y sin que ello implique un retroceso en el goce de derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes; (vi) el Estado tiene la obligación de formalizar la minería tradicional y la minería ilegal o de hecho, con el fin de encauzar estos trabajos dentro de los requisitos dispuestos por las guías minero ambientales y mitigar el impacto en el ecosistema; (vii) el Estado se encuentra constitucionalmente obligado a mantener y mejorar los niveles en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, mediante la generación de espacios de participación ciudadana para aquellas comunidades que no son titulares del derecho a la consulta previa; y (viii) el Estado tiene la obligación de garantizar el trabajo de mineros que tradicionalmente han desempeñado esta labor en forma continua, mediante espacios de participación en los que se garantice a estas comunidades el ejercicio de sus actividades tradicionales y se eviten grandes impactos sobre su entorno.

IV. CASO CONCRETO

4.1. BREVE RESUMEN DE LOS HECHOS

El señor Adadier Perdomo Urquina, en representación de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, interpone acción de tutela con el propósito de obtener la protección de su derecho fundamental de petición, del cual presume haber sido afectado por la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República al no haber ofrecido una respuesta de fondo respecto a las solicitudes de vigilancia y control sobre el contrato de concesión minera No. III-08021.

Los accionantes relatan que la Asociación de Mineros del Alacrán se encuentra ubicada en

el sector Centro Poblado Mina Alacrán, en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba. Aseguran que en este sector han desarrollado una tradición minera durante 30 años, la cual ha sido hurtada por los concesionarios mineros OMNI “OMNISOM” y ASHMONT OMNI S.A.S. (hoy Compañía Minera El Alacrán) al inscribir como propios trabajos mineros de los residentes e instigar al desplazamiento de la población mediante la destrucción de la escuela, de la capilla y de sus casas.

Mencionan que en los días 20 de febrero y 13 de mayo de 2014, presentaron derechos de petición ante la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, respectivamente, a través de los cuales solicitaron información sobre las actividades de inspección, vigilancia y control que se estaban desplegando sobre el contrato de concesión minera No. III-08021 en cabeza de la sociedad OMNI “OMNISOM” y ASHMONT OMNI S.A.S., así como adelantar las pertinentes que estas entidades no estuvieran ejecutando. Afirman que las accionadas nunca dieron una respuesta de fondo sobre las peticiones presentadas en los escritos, razón por la cual interpusieron acción de tutela.

En primera instancia, la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín negó la protección del derecho fundamental invocado al considerar que las entidades accionadas habían dado una respuesta clara y concreta sobre las peticiones presentadas. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

4.2. Consideraciones previas.

4.2.1. Procedencia de la acción de tutela

En primer lugar, en relación con la legitimidad por activa, la Sala encuentra que en el expediente obra poder concedido por la Asociación de Mineros del Alacrán a favor del señor Adadier Perdomo Urquina para ejercer representación en esta acción de tutela. Mediante sentencia T-348 de 2012[48], esta Corporación estableció la competencia en cabeza de representantes que pretendan reclamar la protección de Derechos Humanos a favor de comunidades o asociaciones afectadas por la construcción de megaproyectos.

En segundo lugar, la legitimación por pasiva se halla igualmente configurada en esta ocasión. El artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 consagra que todo ciudadano tiene la

posibilidad de ejercer la acción de tutela contra las autoridades públicas, siempre y cuando consideren que alguna ha violado sus derechos fundamentales, hecho que encaja dentro de esta acción de tutela.

En tercer lugar, frente a la subsidiariedad del caso es necesario precisar que en relación con el derecho fundamental de petición, el artículo 85 de la Constitución Política establece que es un derecho de aplicación inmediata, lo cual ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional para determinar que las acciones de tutela que verse sobre este tema procederán de manera directa[49], es decir, que su conocimiento será avocado por el juez sin la observancia de requisitos previos para el efecto. Por lo tanto, en esta oportunidad la solicitud procede sin necesidad de haber acudido a otros mecanismos del ordenamiento para sus efectos.

En cuarto lugar, la presente acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable, que debe ser valorado desde la ocurrencia del hecho generador de la afectación y la presentación de la solicitud ante la justicia, por medio del cual el juez constitucional pueda advertir la existencia de una situación apremiante para el actor y su urgente necesidad de recibir medidas frente a ello[50]. En otras palabras, corresponde a cada juez observar las particularidades de cada caso y determinar si la acción de tutela fue ejercida oportunamente para la defensa de los derechos fundamentales[51].

Sobre la razonabilidad del plazo, mediante sentencia SU-961 de 1999[52], que se constituye como la primera providencia en desplegar un análisis concreto sobre el asunto, la Sala Plena manifestó que la inexistencia de un término de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela no implica que ésta no deba presentarse en un plazo razonable, es decir, dentro de un lapso que no afecte derechos de terceros y evite desnaturalizar la acción. Este término se encuentra determinado por la finalidad misma que persiga el escrito de tutela y será ponderado por el juez constitucional de conformidad a las características de cada caso concreto[53].

Para esta ocasión, la Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta el día 23 de julio de 2014 y se encuentra dentro del plazo razonable para ser ejercido, toda vez que: por un lado, la última respuesta emitida por la Contraloría General de la República se presentó el

día 10 de febrero de 2014, es decir, 5 meses antes de la presentación de la acción de tutela; y por otro, la última respuesta de la Defensoría del Pueblo antes del inicio de este proceso se presentó el día 25 de marzo de 2014, es decir, aproximadamente 4 meses antes.

4.3. Vulneración al derecho fundamental de petición de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba.

En esta ocasión, la Sala observa que la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República vulneraron el derecho fundamental de petición de los accionantes, toda vez que hasta el momento de la interposición de la acción de tutela aún estas entidades no habían ofrecido una respuesta de fondo sobre las diversas peticiones planteadas, es decir, la respuesta no se presentó en forma clara, expresa y oportuna. Al respecto, a continuación se realizará un relato de las respuestas emitidas por las demandadas durante el proceso de sustanciación y revisión de la presente solicitud de protección.

4.3.1. Respuesta de la Contraloría General de la República.

En relación con las diferentes solicitudes que se presentaron ante esta entidad pública, es posible evidenciar que el derecho de petición objeto de la presente acción de tutela fue presentado el día 13 de mayo de 2014, aunque anteriormente ya se había interpuesto el día 10 de diciembre de 2013, sobre lo cual se dieron las siguientes respuestas:

4.3.1.1. El día 18 de diciembre de 2013, mediante oficio 2013EE016, la Directora de Atención ciudadana de esta entidad dio respuesta en la que manifestó que la solicitud fue remitida a la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía por ser la unidad competente para resolver el asunto. Dentro del expediente se aporta prueba del oficio remisario 2013IE0157847, del 18 de diciembre de 2013[54], por medio del cual la Dirección de Atención Ciudadana informó a la Contralora Delegada para el Sector Minas y Energía sobre el traslado de dicha solicitud.

Posteriormente, el día 10 de febrero de 2014, el Director de Vigilancia Fiscal Minas y Energía de la Contraloría General de la República emitió el oficio 2014EE0020969, por el cual informó al representante de la parte actora que la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía había recibido su solicitud y la misma había sido asignada a un funcionario.

4.3.1.2. A pesar de lo anterior, es notorio que hasta el día 23 de julio de 2014, momento en que se interpuso la acción de tutela, la Contraloría General de la República no se había pronunciado de fondo sobre las solicitudes contenidas en el derecho de petición, es decir, cinco (5) meses y trece (13) días luego de emitida la respuesta donde informaban la recepción en la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía, esta entidad no había cumplido su deber legal de dar respuesta clara, precisa y oportuna a la solicitud.

Sin embargo, durante el trámite de primera instancia, el día 31 de julio de 2014, dicha dependencia presentó respuesta a las peticiones de la Asociación de Mineros del Alacrán, mediante escrito en el cual se refirió a cada uno de los puntos contenidos en el documento petitorio. Al respecto, expresó lo siguiente:

4.3.1.3. Sobre la petición de vigilancia y control al proceso de expedición de la licencia ambiental para exploración minera sobre el título minero III-08021, expresó que: (i) la solicitud fue remitida a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para que resolviera lo de su competencia; (ii) según el artículo 39 del Decreto 2820 de 2010, la entidad competente para realizar el control y seguimiento a la licencia ambiental y sus programas es la autoridad ambiental correspondiente, que para este caso es la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS-; (iii) según el artículo 277 de la Constitución Política, la Procuraduría General de la Nación es el órgano competente para verificar el ejercicio diligente de las corporaciones autónomas regionales, entidad que ya está enterada sobre la situación la mina Alacrán; (iv) según el Decreto 2820 de 2010, en Colombia no se exige licencia ambiental para la etapa de exploración, ya que no es una etapa que implique una intervención profunda sobre el medio en la que se pueda generar un deterioro grave a los recursos naturales; (v) los daños reportados por los accionantes como: apilonamiento de material particulado, sedimentación de material particulado, modificación del nivel freático, modificación del paisaje y otros, deben ser objeto de una investigación ambiental que determine las causas reales y recoja las pruebas que precisen quién es el responsable.

4.3.1.4. En relación con la petición de revisión sobre los fundamentos fácticos y pruebas aportadas en la motivación de la Resolución 049 del 07 de diciembre de 2012, la entidad

expuso que la Agencia Nacional de Minería, mediante oficio No. 20139020008641 del 06 de junio de 2013, le informó que “La autoridad minera evaluó el cumplimiento de cada uno de los requisitos legales que se requieren para acceder a la solicitud de prórroga de la etapa de exploración del referenciado contrato, constatando el cumplimiento de ello, se procedió suscribir el acto administrativo correspondiente”. Igualmente, señaló que según el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, dicho acto administrativo se presume legal y si existe algún inconformismo se puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4.3.1.5. Respecto a la petición que buscaba una inspección a la zona con el fin de determinar si en concesionario se encuentra adelantando trabajos en área de minera restringida, indicó que esta inquietud ya había sido respondida por la Agencia Nacional de Minería en el mismo oficio del día 06 de junio de 2013, por el cual se le expresó que al momento de diligenciar el formulario de la propuesta para suscribir el contrato de concesión minera, se reportó que en el área solicitada no se encontraba dentro del perímetro urbano ni en áreas de construcción rural, por lo cual no era aplicable el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 para zonas restringidas[55].

4.3.1.6. Sobre la solicitud de verificación al proceso sancionatorio ambiental realizado por la CVS, requirió al peticionario para aportar el número del expediente con el cual se identifica el proceso dentro de los archivos de la CVS, así como el número de la resolución con que se dio inicio, ya que sin estos datos no era posible adelantar trámite alguno.

4.3.1.7. Así también, en relación con la petición de verificación del cumplimiento de los programas de manejo de residuos sólidos, residuos peligrosos, pasivos ambientales, afectaciones paisajísticas y otros; así como la revisión de las actas de concertación con el Municipio de Puerto Libertador, reiteró que para la etapa de exploración minera no se requiere licencia ambiental por parte del titular, lo cual ya había sido contestado por la Agencia Nacional de Minería mediante oficio No. 20133000022111 del 12 de febrero de 2013, en el que se manifestó que en la etapa exploratoria el titular debe ceñirse a lo establecido en las guías minero ambientales.

4.3.1.8. Respecto al punto según el cual se solicitó oficiar a la Agencia Nacional de Minería para expedir copia del expediente III-08021, la entidad informó que esta petición fue presentada a la autoridad minera, la cual ya había dado respuesta en el mismo oficio

201390200086 del 06 de junio de 2013, al manifestar que para la expedición de las copias era necesario acercarse al punto de atención regional de Medellín, ubicado en la Calle 75 No. 79ª-51, así como cancelar el valor de cien pesos (\$100,00) por folio. En este mismo sentido, aclaró que la discrepancia entre el peticionario y dicha autoridad minera radicaba en que el primero pretendía los formatos básicos mineros y la información técnica referente a los planos geológicos de los túneles de exploración, sobre lo cual, la Agencia Nacional de Minería se había negado otorgar por tratarse de información técnica y económica que, según los artículos 260 y 88 de la Ley 685 de 2001, es reservada.

4.3.1.9. Sobre la séptima petición, relativa a la elaboración de un campo donde se entrevisten a los directivos de la asociación y de la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado Mina Alacrán para conocer de fondo la problemática, declaró que la visita se realizaría en una auditoria o actuación especial del Programa de Vigilancia y Control del Recurso Minero.

No obstante lo anterior, por medio de escrito presentado ante esta Corte el día 13 de febrero de 2015, la Contraloría General de la República informó que una vez evaluada la pertinencia de la visita, se encontró que la misma no se aviene al quehacer misional de la institución, toda vez que comporta el ejercicio de competencias que desbordan el marco constitucional dentro del cual puede actuar.

En relación con la última petición, por la que se solicitó requerir a la Fiscalía General de la Nación para informar sobre el procedimiento dado a la denuncia penal impetrada ante la Fiscalía Seccional de Montelíbano, hizo un llamado al peticionario para aportar el número del proceso con el cual se identifica la denuncia.

Finalmente, expuso que se realizó una supervisión de las obligaciones económicas del titular minero, donde se evidenció que se encuentra al día con el pago de obligaciones correspondientes al canon superfiario.

4.3.2.Respuesta de la Defensoría del Pueblo

4.3.2.1. Según el certificado de la oficina de correos Servicios Postales Nacionales 472[56], el día 22 de febrero de 2014 fue radicado el derecho de petición en las instalaciones de esta entidad. Sobre el particular, la accionada emitió respuesta el día 25 de

marzo de 2014, en la cual manifestaron que: (i) se había requerido a la Agencia Nacional de Minería y autoridades ambientales con el fin de recolectar mayor información; (ii) según el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, quienes se consideren mineros tradicionales podrán legalizar su actividad inscribiéndose en el Registro Minero Nacional en un término improrrogable de 2 años contados a partir de la promulgación de dicha ley, lo cual podrá hacerse por internet. Asimismo, requirieron al peticionario para responder las siguientes preguntas: ¿se ha elevado solicitud de registro minero ante la Agencia Nacional de Minería por parte de la Asociación de Mineros del Alacrán?; y, en caso de ser afirmativa la respuesta ¿en qué estado se encuentra la solicitud?

4.3.2.2. De lo anterior se puede observar que en el expediente se aporta copia de los diferentes oficios remitidos a diversas entidades públicas con el fin de dar solución a lo peticionado. Mediante oficio No. 4050-233, del 25 de marzo de 2014, se requirió a la Alcaldía Municipal de Puerto Libertador, Córdoba, con el fin de resolver las siguientes preguntas: (i) ¿Tiene conocimiento su despacho de las denuncias hechas por la Asociación de Mineros del Alacrán por hechos de destierro, desplazamiento forzado o genocidio?; (ii) ¿Existen actividades de explotación minera en el Municipio de Puerto Libertador? De ser así, ¿Por qué persona natural, jurídica o asociación viene siendo ejercida?; (iii) de ser afirmativa la respuesta, ¿Se viene ejerciendo la actividad de minería en contravía de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001?; y (iv) ¿Se ha presentado querrela ante su despacho, conforme lo dispone el artículo 307 de la Ley 685 de 2001 por ocupación, perturbación o despojo en áreas que tengan títulos mineros?

4.3.2.3. Igualmente, se libró oficio No. 4050-235, del 25 de marzo de 2014[57], remitido a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- en el que se le requiere para dar respuesta a las siguientes preguntas: (i) ¿Tiene conocimiento su despacho de las denuncias hechas por la Asociación de Mineros del Alacrán por actividades de minería, que amenacen o pongan en peligro derecho colectivo a un ambiente sano de la comunidad?; (ii) de ser afirmativa su respuesta ¿qué trámite se le ha dado?; (iii) ¿Ha otorgado su despacho licencia ambiental a la compañía OMNI “OMNISOM” y/o ASHMONT OMNI S.A.S. para realizar actividades de exploración y explotación minera en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba?; (iv) ¿Existen solicitudes de licencias ambientales para realizar actividades de exploración y explotación minera en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba?; (v) ¿se ha iniciado procedimiento sancionatorio ambiental por la

presunta vulneración a los derechos colectivos de un ambiente sano en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba?

4.3.2.5. Por otro lado, el mismo 25 de marzo de 2014, mediante oficio No. 4050-236 se requirió a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para dar respuesta a las siguientes inquietudes: (i) ¿Tiene conocimiento su despacho de las denuncias hechas por la Asociación de Mineros del Alacrán por actividades de minería que amenacen o pongan en peligro el derecho colectivo a un ambiente sano de la comunidad?; (ii) de ser afirmativa su respuesta ¿qué trámite se le ha dado?; (iii) ¿ha otorgado su despacho licencia ambiental a la compañía OMNI “OMNISOM” y/o ASHMONT OMNI S.A.S. para realizar actividades de exploración y explotación minera en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba?; (iv) ¿existen solicitudes de licencias ambientales para realizar actividades de exploración y explotación minera en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba?; (v) ¿se ha iniciado procedimiento sancionatorio ambiental por la presunta vulneración a los derechos colectivos de un ambiente sano en el Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, por la actividad extractiva de minerales?

4.3.2.6. En este orden de ideas, en atención al requerimiento hecho por este Despacho mediante auto del día 29 de enero de 2015, la Defensoría allegó copias de las diferentes gestiones que se habían adelantado al respecto. Como material anexo a los oficios descritos anteriormente, presentó los siguientes:

(i) Oficio No. 4080-093, del 11 de febrero de 2015, remitido por el Defensor Delegado para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente a la Directora de la Oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo, en el cual describen los diferentes oficios remitidos a las respectivas autoridades ambientales

(ii) Oficio No. DPRC-5007-0270, del 09 de febrero de 2015, de la Defensoría del Pueblo Regional de Córdoba a la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente, en el cual se rinde informe sobre las gestiones adelantadas por la dependencia regional sobre la situación en la mina Alacrán. Este informe relata que en el mes de agosto de 2012, se llevó a cabo una comisión para verificar posibles afectaciones a los DDHH y DIH en las zonas de Montelíbano y Puerto Libertador, que contó con la presencia de autoridades tradicionales y líderes comunitarios, participación de un Analista Regional

SAT Córdoba, un analista de la Macro Región Caribe y un defensor comunitario del San Jorge.

Según el documento, se realizaron reuniones con líderes comunitarios y representantes de los mineros de la vereda Mina El Alacrán, ubicada en el corregimiento San Juan, Municipio de Puerto Libertador, Córdoba. De ellas se resaltan:

Conflictos por cambio en el ordenamiento del territorio: relata que para ese entonces la Mina El alacrán se encontraba en un espacio de 12 hectáreas, explotadas de manera ininterrumpida desde hace 35 años y con 12 entables funcionando en ella, cada uno de los cuales ofrecía de 10 a 15 trabajos directos, así como la posibilidad de realizar barequeo a 10 personas más. Posteriormente el alquiler de la tierra dejó la posibilidad de establecer un campamento, aunque después se construyeron otros que han permanecido hasta el día de hoy, constituyendo un pueblo con más de 600 habitantes provenientes de distintas regiones con tradición de explotación aurífera como lo son Segovia, Zaragoza, Chocó y el Sur de Bolívar.

Asimismo, narra que en el año 1995, los dueños de los entables y mineros constituyeron la Asociación de mineros de la Mina El Alacrán -ASOMINAL-, con 260 asociados que desde ese entonces han presentado tres solicitudes de formalización y titulación en los años 2003 y 2006, que fueron rechazadas por INGEOMINAS. En el año 2011, manifestaron su preocupación por la llegada de la empresa ASHMONT.

Relación entre mineros artesanales y ASHMONT: describe que los berequeros[58] han recibido restricciones a su labor desde la llegada de ASHMONT en enero de 2011, mediante solicitudes para el abandono de sus labores en las zonas de exploración. Esto generó un conflicto que la empresa trató de resolver empleando personas de la región, aunque éstas fueron reemplazadas paulatinamente por personas de otras partes. En consecuencia, se generó una protesta que obligó a la empresa ASHMONT a negociar “por voluntad propia”: (i) oferta de trabajo a personas de la región; (ii) un transformador de energía; (iii) cercado de la escuela; y (iv) mejoramiento de la cancha deportiva. Asimismo, expone que los dueños de las fincas en el área de exploración titulada a ASHMONT, han tenido conflictos con ésta empresa, ya que han ingresado a los terrenos de exploración.

Reunión con el Asesor Minero de la Alcaldía de Puerto Libertador: ilustra que para el año

2012, casi todo el municipio estaba concesionado por empresas como Ashanti Glod, Pacific Rubiales, Cerro Matoso, Ashmont, Ranken, las cuales poseían los títulos mineros y solicitudes para la exploración de oro, platino, carbón, cobre, níquel, gravas y calizas. Esto generó: (i) transformación del modelo económico del municipio, que ha pasado de ser agrícola y ganadero a minero, sin estar preparado para ello; (ii) cambios en el uso del suelo y pérdida de la seguridad alimentaria del municipio (la Carboeléctrica Gecelca necesita 2'200.000 toneladas métricas de carbón para su plan de exportación energética a Centroamérica); (iii) interrupción en la construcción del acueducto de Puerto Libertador, por conflictos con concesiones vigentes y uso del suelo, ya que los títulos van hasta el casco urbano del municipio; (iv) ineficacia de la Administración Municipal, que no cuenta con estructura administrativa para hacer frente a la problemática; (v) existencia de grandes solicitudes de títulos mineros, los cuales incluyen zonas que han sido escenarios de desplazamientos masivos y conflicto armado, como Raya, Puerto Ánchica y Tierradentro; (vi) compra masiva de tierras productivas; (vii) riesgos de contaminación de las fuentes de agua, incluidos los ríos San Jorge, San Pedro, así como fuentes menores; (viii) riesgo de afectación al desarrollo de la minería artesanal, de la cual subsisten 800 familias, muchas de las cuales abandonaron la actividad luego de los hostigamientos de 2011 y se dedicaron al cultivo de coca; (ix) ineficacia de la Administración Pública por no contar con alternativas para vincular a los campesinos y mineros artesanales que perdieron sus medios de subsistencia; (x) impactos ambientales por la minería ilegal (para ese año habían 30 dragas en el río San Jorge y 10 en el río Sinú); (xi) conflictos entre mineros artesanales y grandes empresas.

En este orden de ideas, el informe expone el contexto actual de la problemática planteado a raíz de una visita realizada a la zona el día 06 de febrero de 2015, por parte del Defensor del Sur de Córdoba. Describe que hoy día la mina cuenta con un área de 8.5 hectáreas, integrada por 172 familias (678 habitantes).

Situación actual de las familias en la zona: explica que todas las familias en la zona viven de la actividad minera de explotación de oro (llamada por ellos "minería de beta"), la cual ejercen hace 40 años aproximadamente, aunque en ocasiones se dedican a la pesca y agricultura. Existe presencia del Grupo Postdesmovilizado Águilas Gaitanistas de Colombia -AGC-, que amenaza a los habitantes con letreros en las paredes de locales comerciales; sin embargo, los miembros de la Asociación de Mineros del Alacrán denunciaron a las empresas

ASHMONT y OMNISOM por intentos de desplazamiento mediante amenazas, que en caso de configurarse deberían desplazarse 172 familias al casco urbano de Puerto Libertador.

Situación Jurídica y denuncia pública por amenaza y desplazamiento: el documento narra que en esta visita se entrevistó con el Presidente de la Junta de Acción Comunal Mina El Alacrán, el Presidente de la Asociación de Mineros Tradicionales Mina El Alacrán y el Fiscal de la asociación, quienes contaron sobre la denuncia interpuesta a la empresa ASHMONT, ya que en el año 2012 ésta empresa interpuso una acción administrativa para: (i) el desalojo de todas las personas que se encuentran en la zona del título minero de exploración; (ii) decomiso de la maquinaria; (iii) incautación de todo el mineral de oro que se encontrara en la diligencia y su entrega a la empresa. Asimismo, indica que en el año 2013 se intentó conciliar pero nunca se pudo llegar a un acuerdo.

Adicionalmente, el Defensor del Sur de Córdoba narra que la población se encuentra en una zona donde hay presencia de comunidades indígenas Zenú que no fueron consultadas por la empresa.

(iii) Oficio No. 4080-073, del 10 de febrero de 2015, donde se solicita a la Agencia Nacional de Minería información sobre: (i) los resultados que motivaron la expedición de la Resolución 049 del 07 de diciembre de 2012; (ii) los túneles de la empresa y los de la comunidad minera; (iii) visitas de inspección que se hayan llevado a cabo para verificar si la empresa adelanta trabajos en el área de trabajos de los mineros de la región; (iv) resultados de las actividades de fiscalización sobre el contrato III.08021.

(iv) Oficio No. 4080-074, del 10 de febrero de 2015, dirigido al Defensor del Pueblo Regional de Córdoba y solicitando adelantar todas las acciones necesarias para la defensa de los derechos humanos involucrados. Requiere evaluar la situación y coadyuvar las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar, particularmente por el amparo administrativo interpuesto por la empresa en el año 2012. Igualmente afirma haber solicitado información a la CVS para tomar muestras de fuentes hídricas, así como sobre la presencia de grupos indígenas en la zona que no fueron consultados por la empresa.

(v) Oficio No. 4080-075, remitido al Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, en el cual le solicitan informar sobre las gestiones adelantadas respecto a la situación de los pobladores de la Mina El Alacrán.

(vi) Oficio No. 4080-076, del 10 de febrero de 2015, remitido a la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, donde le solicitan revisar la situación y adelantar las acciones pertinentes.

(vii) Oficio No. 4080-090AA, del 10 de febrero de 2014, dirigido al Alcalde Municipal de Puerto Libertador, donde le solicitan dar respuesta a un cuestionario de cinco preguntas sobre la situación que se presenta con los mineros tradicionales del sector y las amenazas de los pobladores de San Juan de Asís.

(viii) Oficio No. 4080-091AA, del 10 de febrero de 2015, en el cual solicitan a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- responder seis preguntas sobre: (i) muestras que se hayan tomado de fuentes hídricas; (ii) gestiones efectuadas para la conservación del medio ambiente; (iii) etapa del estado actual de la investigación contra la empresa; (iv) multas o sanciones impuestas hasta el momento; (v) existencia de alguna solicitud de licencia ambiental por parte de la empresa; (vi) consultas previas y mecanismos de participación que se hayan adelantado.

(ix) Oficio No. 4080-092AA, del 10 de febrero de 2015, donde le solicitan al Ministerio de Minas y Energía responder dos preguntas relacionadas con: (i) solicitudes de información de formalización de la Asociación de Mineros del Alacrán; y (ii) censos a mineros tradicionales del sector.

(x) Oficio No. 4080-094, del 10 de febrero de 2015, mediante el cual se informa al señor Adadier Perdomo Urquina sobre las gestiones descritas en los oficios anteriores.

4.4. Deber de autoridades ambientales de ofrecer especial atención y control sobre contrato de concesión minera No. III-08021.

4.4.1. La Sala advierte que la complejidad de las peticiones esbozadas por la parte actora requerían del trabajo coordinado con las autoridades públicas que fueron vinculadas a este proceso. La actuación de ellas determinaría de cierta forma la oportunidad y claridad en la respuesta que podían brindar las accionadas.

4.4.2. El análisis del caso conduce a determinar que el Departamento de Córdoba es una

de las zonas más afectadas en el país con trabajos de exploración y explotación minera. Desde el año 2008 ya se proyectaba como el departamento más perjudicado por la minería ilegal en Colombia, con el 86% de su territorio azotado por estos trabajos y con tan sólo cuatro municipios exentos de ello[59], hecho que junto al apogeo en la expedición de títulos mineros a favor de grandes empresas dedicadas a esta actividad ha generado una coyuntura en la que se han visto afectados los mineros tradicionales o artesanales, los habitantes de las comunidades vecinas y el medio ambiente sano de la región. Particularmente, el Municipio de Puerto Libertador es una zona geográfica que se encuentra concesionada casi en su totalidad, impactada drásticamente por cambios sociales, económicos, ambientales y de diversa índole que, ocasionalmente, declina en problemas de orden público[60].

4.4.3. Así, la comunidad minera de El Alacrán es un caso que ilustra esta problemática, y por ello es deber de las entidades públicas ambientales desplegar, dentro del ámbito de sus competencias, todos los medios necesarios para la protección de los derechos en cabeza de los habitantes de esta comunidad, especialmente cuando existen serias denuncias resaltadas por el informe de la Defensoría del Pueblo sobre hostigamientos por parte de la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.), la cual además se encuentra sancionada actualmente por parte de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- en virtud de su incumplimiento a lo establecido en las guías minero ambientales para proyectos de exploración.

4.4.4. En este orden de ideas, el modelo de crecimiento económico adoptado por la Constitución Política de 1991, basado en el desarrollo sostenible de las regiones medite el uso proporcional o adecuado de los recursos naturales, implica que las autoridades públicas que ejercen funciones en el sector minas y energía deben procurar la generación de: (i) espacios de participación ciudadana en los proyectos de extracción minera; (ii) desarrollo de la actividad minera con el uso adecuado de los recursos naturales; (iii) mantenimiento en las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de zonas aledañas al área de explotación; (iv) garantías y procesos de formalización de la actividad minera tradicional y minera ilegal; (v) cumplimiento de las guías minero ambientales para el ejercicio de esta actividad; (vi) respeto y reconocimiento de la actividad minera artesanal desarrollada por comunidades asentadas en las zonas de

actividad extractiva.

4.5. CONCLUSIONES

4.5.1. En primer lugar, en relación con la contestación presentada por la Contraloría General de la República, es posible determinar que a pesar de haberse allegado escrito de contestación durante el trámite de la acción de tutela, las peticiones fueron resueltas de forma extemporánea por parte de esta entidad, constituyéndose así un incumplimiento a su deber legal de dar respuesta clara, precisa y oportuna sobre un cuestionamiento que se encontraba dirigido a brindar aclaraciones acerca de posibles irregularidades en un contrato de exploración minera.

En consecuencia, esta Sala procederá a declarar la vulneración al derecho fundamental de petición invocado y se ordenará a entidad accionada que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, presente a la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, un informe detallado en el cual se expongan todas las actuaciones adelantadas por esta entidad pública en relación con la inspección y vigilancia fiscal en el proceso de expedición de la Resolución 049 del 07 de diciembre de 2012, emitida por la Agencia Nacional de Minería, y por la cual se permitió a la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.) continuar con la segunda fase de exploración de la mina El Alacrán.

Igualmente, en consideración a la ineficiencia mostrada por esta entidad para dar respuesta de fondo a las peticiones de la parte actora, así como las serias denuncias que recaen sobre la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán (antes ASHMONT OMNI S.A.S.) en relación con la actividad de exploración minera ejecutada en la mina El Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, esta Sala procederá a ordenar a la Contraloría General de la República que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir del día siguiente a la notificación del presente asunto, rinda un informe detallado sobre la revisión fiscal de todo el contrato de concesión minera No. III-08021 a favor de dicha empresa, así como también ejecutar especial vigilancia y control del proceso sancionatorio que adelanta la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge en relación con dicho contrato minero.

4.5.2. En segundo lugar, la Sala advierte que la Defensoría del Pueblo incurrió igualmente en una omisión al no dar respuesta clara, precisa y oportuna a las peticiones presentadas por los accionantes, ya que si bien se allegó respuesta en el trámite de la acción de tutela, fue necesaria la interposición de éste recurso constitucional para que la entidad procediera a dar respuesta de fondo. Por lo tanto, la Sala procederá a declarar la violación al derecho fundamental de petición invocado en esta ocasión, toda vez que la respuesta inoportuna de la Defensoría consolidó la afectación en el derecho fundamental de petición de la Asociación de Mineros del Alacrán. Por lo tanto, se ordenará a esta entidad adelantar y coadyuvar todas las acciones tendientes a proteger los derechos fundamentales de los habitantes de la comunidad minera El Alacrán, especialmente aquellas que se encuentran dirigidas a su formalización e inscripción en el Registro Minero Nacional como un grupo poblacional con tradición minera desde hace 35 años aproximadamente.

4.5.3. Por estas razones, la Sala procederá a revocar la sentencia proferida el día veinticuatro (24) de septiembre de dos mil catorce (2014) por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó en segunda instancia la decisión adoptada el día ocho (08) de agosto de dos mil catorce (2014) por la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que negó la protección del derecho fundamental invocado.

4.5.4. En tercer lugar, de lo anterior se desprende la necesidad para esta Corporación en su calidad de garante de los derechos fundamentales, de proceder a emitir los siguientes exhortos sobre la situación descrita[61]:

4.5.5. Al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, para que procedan a realizar los estudios concernientes a la formalización de la actividad minera de los miembros de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, teniendo en cuenta que los informes de la Defensoría del Pueblo revelan que se trata de una comunidad minero artesanal. Para estos efectos deberá aportarse a la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, un informe final dentro de un término que no debe exceder los tres (3) meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia.

4.5.6. A la Procuraduría General de la Nación para ejercer especial inspección sobre la

ejecución del contrato minero No. III-08021 a favor de la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.), de modo que se garanticen los derechos fundamentales de los habitantes aledaños a la zona de exploración de dicho contrato y se adelanten las acciones administrativas pertinentes para la legalización de las actividades de minería tradicional y minería ilegal en la zona de el Alacrán, Municipio de Puerto Libertador, Córdoba.

4.5.7. A la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- para que adelante un programa educativo con la comunidad minera del Alacrán, por el cual se les instruya sobre los requisitos para el desarrollo de la actividad de exploración y explotación minera artesanal en cumplimiento de las guías minero ambientales, el cual deberá ser ejecutado en un término que no debe superar un (1) mes contado a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia. Asimismo, prestar especial observancia a la actividad de exploración minera desarrollada por la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.) sobre la mina El Alacrán y, si es pertinente, ordenar la suspensión de toda actividad minera en esta área hasta que no se garantice el cumplimiento de las normas ambientales para el efecto.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el día veinticuatro (24) de septiembre de dos mil catorce (2014) por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó en segunda instancia la decisión adoptada el día ocho (08) de agosto de dos mil catorce (2014) por la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que negó la protección del derecho fundamental invocado, dentro de la acción de tutela incoada por la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, contra la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. En su lugar, CONCEDER la protección al derecho fundamental de petición de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba.

SEGUNDO. ORDENAR a la Contraloría General de la República que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, presente a la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, un informe detallado en el cual se expongan todas las actuaciones adelantadas por esta entidad pública en relación con la inspección y vigilancia fiscal en el proceso de expedición de la Resolución 049 del 07 de diciembre de 2012 y su prórroga, emitida por la Agencia Nacional de Minería.

TERCERO: ORDENAR a la Contraloría General de la República que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, presente ante la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, un informe detallado sobre la revisión fiscal de todo el contrato de concesión minera No. III-08021 a favor de la sociedad ordinaria de minas OMNI "OMNISOM" y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.), así como ejecutar especial vigilancia y control fiscal del proceso sancionatorio que adelanta la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- en relación con dicho contrato minero.

CUARTO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo adelantar y coadyuvar todas las acciones tendientes a proteger los derechos fundamentales de los habitantes de la comunidad minera El Alacrán, especialmente aquellas que se encuentran dirigidas a su formalización e inscripción en el Registro Minero Nacional como un grupo poblacional con tradición minera.

QUINTO: EXHORTAR al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, para que procedan a realizar los estudios concernientes a la formalización de la actividad minera de los miembros de la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, teniendo en cuenta que los informes de la Defensoría del Pueblo revelan que se trata de una comunidad minero artesanal. Para estos efectos deberá aportarse a la Asociación de Mineros del Alacrán del Municipio de Puerto Libertador, Córdoba, un informe final dentro de un término que no debe exceder los tres (3) meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia.

SEXTO: EXHORTAR A la Procuraduría General de la Nación para ejercer especial inspección sobre la ejecución del contrato minero No. III-08021 a favor de la sociedad ordinaria de

minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT ONNI S.A.S.), de modo que se garanticen los derechos fundamentales de los habitantes aledaños a la zona de exploración de dicho contrato y se adelanten las acciones administrativas pertinentes para la legalización de las actividades de minería tradicional y minería ilegal en la zona de El Alacrán, Municipio de Puerto Libertador, Córdoba.

SÉPTIMO: EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS- para que adelante un programa educativo con la comunidad minera del Alacrán, en el cual se les instruya sobre los requisitos para el desarrollo de la actividad de exploración y explotación minera artesanal en cumplimiento de las guías minero ambientales, el cual deberá ser ejecutado en un término que no debe superar un (1) mes contado a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia. Asimismo, prestar especial observancia a la actividad de exploración minera desarrollada por la sociedad ordinaria de minas OMNI “OMNISOM” y la Compañía Minera El Alacrán S.A.S. (antes ASHMONT OMNI S.A.S.) sobre la mina El Alacrán y, si es pertinente, ordenar la suspensión de toda actividad minera en esta área hasta que no se garantice el cumplimiento de las normas ambientales para el efecto.

OCTAVO: Por Secretaría General de la Corte Constitucional, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHLAJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-095/15

M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

DERECHO A LA PARTICIPACION DE COMUNIDADES INDIGENAS-Caso en que no debió limitarse a proteger el derecho fundamental de petición de los actores, sino que debía haberse pronunciado sobre el derecho a la participación de los mismos (Salvamento parcial de voto)

Aunque la pretensión principal de los accionantes en efecto gira en torno a la protección de su derecho fundamental de petición, considero que se desaprovecha una valiosa oportunidad para estudiar el derecho a la participación de las comunidades que, tal como quedó probado según el informe rendido por la Defensoría del Pueblo, se están viendo gravemente afectadas por la llegada de grandes empresas mineras a sus territorios. Sobre el particular, es importante recordar que el artículo 33 de la ley 136 de 1994 establece que “cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley.”

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito expresar las razones por las cuales me aparto parcialmente de la decisión adoptada por la Sala de Revisión.

1. El caso resuelto en la sentencia T-095 de 2015 trata sobre algunos miembros de una población de tradición minera de hace 30 años, que ha sido objeto de desplazamiento

forzado, hostigamientos como destrucción de sus casas, la escuela y la capilla, como resultado de la llegada a su territorio de las empresas Omnisom y Ashmont Omni S.A.S. Preocupados por lo anterior, los actores solicitaron mediante varios derechos de petición a la Contraloría y a la Defensoría, que intervinieran en el proceso de desplazamiento que están sufriendo. También pidieron información sobre el seguimiento al proceso de expedición de la licencia ambiental para la explotación sobre el título minero III-08021 a nombre de la Sociedad Ordinaria de Minas, entre otros. Pasados varios meses desde la petición, las entidades no habían dado una respuesta de fondo a los requerimientos hechos por los actores.

2. Aunque la pretensión principal de los accionantes en efecto gira en torno a la protección de su derecho fundamental de petición, considero que se desaprovecha una valiosa oportunidad para estudiar el derecho a la participación de las comunidades que, tal como quedó probado según el informe rendido por la Defensoría del Pueblo, se están viendo gravemente afectadas por la llegada de grandes empresas mineras a sus territorios. Sobre el particular, es importante recordar que el artículo 33 de la ley 136 de 1994 establece que “cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley.” (sub raya nuestra).

En este orden de ideas, a mi juicio, la Sala no debió limitarse a proteger el derecho fundamental de petición de los actores, sino que tenía que haberse pronunciado sobre el derecho a la participación de los mismos, puesto que existen en el proceso suficientes elementos de juicio para concluir, que en este caso era procedente ordenar la realización de una consulta popular de conformidad con el artículo antes citado.

3. Finalmente, observando la gravedad de los hechos narrados por la Defensoría del Pueblo, estimo insuficientes los exhortos emitidos a las entidades vinculadas al trámite de tutela, habría sido sumamente importante otorgar un mayor grado de obligatoriedad a las mismas.

Atendiendo a estas razones, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la presente providencia.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] I. TAMBARO: Los Derechos Públicos y las Constituciones Modernas. Traducido por la Redacción de la Revista de Legislación y Jurisprudencia. Madrid 1911, pág. 157. “El derecho de petición, que tiene una historia no menos antigua y no menos gloriosa que todas las otras garantías constitucionales, ha venido tomando en los últimos tiempos una figura secundaria. Algunos escritores de cosas políticas lo consideran como una institución destinada a desaparecer: los mismos Parlamentos que han reglamentado el ejercicio de este derecho, no muestran demasiada prisa, ni toman siempre en seria consideración las peticiones que por este medio se les hacen”. Cita tomada de: GARCÍA C. Antonio: El Derecho de Petición, Revista de Derecho Político, núm. 32, Universidad de León, España, 1991, p. 121. Consultado en: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1991-32-96F31A5E/PDF>.

[2] GARCÍA C. Antonio: El Derecho de Petición, Revista de Derecho Político, núm. 32, Universidad de León, España, 1991, pp. 119-169. Consultado en: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1991-32-96F31A5E/PDF>.

[3] Ibíd.

[4] Ibíd.

[5] Constitución para los Estados Unidos de América, Enmienda I, libertad de expresión y religión: “El Congreso no aprobará ninguna ley que se aboque al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma; o que coarte la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios”.

[6] MARTÍNEZ Ceballos Guillermo José, El Derecho de Petición. Editorial Leyer, Bogotá: 2002. PP., 18.

[7] Recientemente, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha

Victoria Sáchica Méndez, la cual declaró exequible el proyecto de Ley Estatutaria 065 de 2012 Senado – 227 de 2013 Cámara, que pretende regular el derecho fundamental de petición y sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. No obstante, este proyecto de ley aún no ha sido sancionado por el Congreso.

[8] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[9] “(...) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la

respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994”.

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia, sentencia del 24 de julio de 2014, Número de radicación: 25000-23-42-000-2014-02074-01(AC). Actor: Julio Cesar Parga Rivas. Demandado: Ministerio De Educación y Universidad Nacional Abierta y a Distancia. “[L]a Constitución Política consagró en el artículo 23 el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, en interés general o particular, y a obtener de estas una respuesta oportuna y de fondo (...) Tal protección constitucional se ratificó a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Así pues, el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo y que el ejercicio de este derecho es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado. El artículo 14 del mismo Código dispone que salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo”.

[11] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001030600020150000200 (2243), ene. 28/15, C. P. Álvaro Namén Vargas.

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia, Sentencia del 17 de junio de 2010, Radicación numero: 50001-23-31-000-2010-00127-01(Ac). Actor: GERMAN GOMEZ GONZALEZ. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. “(...) el núcleo esencial del derecho de petición radica en el derecho a obtener una respuesta oportuna y de fondo de parte de la autoridad obligada por la Constitución o la Ley a atender las peticiones que formulan los ciudadanos. Por consiguiente, ese derecho fundamental se entiende vulnerado cuando la entidad no

responde la petición en forma oportuna, no resuelve de fondo la cuestión planteada o no comunica eficazmente lo resuelto al peticionario. De acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que dos de los elementos que configuran el contenido esencial del derecho fundamental de petición son la respuesta de fondo a la petición y que esa decisión se comunique”.

[13] Comparar: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>.

[14] Comparar:
<http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/1447/Para-los-derechos-colectivos-y-del-ambiente.htm>.

[15] El inciso segundo del artículo 58 de la Constitución Política imprimió una función ecológica a la propiedad. Al respecto expresa: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

[16] Sentencia C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero: “De un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.”

[17] A partir de los años 60 comenzó a implementarse la idea de “desarrollo sostenible” como un plan de crecimiento social que involucra la política, la economía y el medio ambiente, dirigido a mitigar el impacto socio-ambiental causado por el desarrollo y expansionismo de los grandes proyectos industriales y tecnológicos. ONU: Conferencia sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, (Naciones Unidas, 1992) p. 516. En ella se expuso que en el desarrollo sostenible “[e]s preciso elaborar indicadores del desarrollo sostenible que sirvan a una sostenibilidad autorregulada de los sistemas integrados del medio ambiente y el desarrollo”.

[18] Sentencia C-223 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia se abordó la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 87 de la Ley 135 de 1961 –sobre reforma social agraria-, para lo cual se hizo referencia al desarrollo sostenible como

un modelo que implica el beneficio de la comunidad. Al respecto dijo que: “[E]l modelo de desarrollo sostenible (CP art. 80), que pregona la Constitución, supone un manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, que no parece sea compatible con una frontera agrícola en permanente expansión. En ese sentido, la liberalización del mercado compuesto por los pequeños predios puede contribuir a estimular la adecuada y eficiente utilización de la superficie que la sociedad actualmente destina a la producción”.

[19] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[20] Cfr. “El concepto de desarrollo sostenible es considerado por muchos expertos como una categoría síntesis que resume gran parte de las preocupaciones ecológicas. Esta concepción surgió inicialmente de la Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972 efectuada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Fue ampliada posteriormente por el llamado “informe Bruntland” elaborado por una comisión independiente presidida por la señora Brundtland, primer ministro de Noruega, y a quien la resolución 38/161 de 1983 de la Asamblea General de las Naciones Unidas confió como mandato examinar los problemas del desarrollo y el medio ambiente y formular propuestas realistas en la materia. De allí surgió el informe “Nuestro futuro común[1]” que especifica teóricamente el concepto de desarrollo sostenible, el cual fue posteriormente recogido por los documentos elaborados en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, en especial por la llamada Carta de la Tierra o Declaración sobre el desarrollo y el medio ambiente, el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y la Declaración sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo. En Colombia, expresamente la Constitución (CP art 58) y la Ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente (Art 3 Ley 99 de 1993) han incorporado tal concepto”.

[21] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[22] Cfr. C-229 de 1999: “Las disposiciones de la Convención son compatibles, igualmente, con otros preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 2, que señala, entre otros fines esenciales del Estado, la de lograr la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; 65, que le otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícola, pecuarias, pesqueras,

forestales y agroindustriales, con lo cual se promueve el desarrollo sostenible del sector rural, y 67, que encomienda a la educación la misión especial de formar a los colombianos en el respeto a una serie de valores y principios que permitan, no sólo el mejoramiento cultural, científico y tecnológico, sino la protección del ambiente”

[23] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[24] CHAPARRO Ávila Eduardo y SALGADO Pavéz René, Sociedad, Mercado y Minería. Una aproximación a la responsabilidad social corporativa, Naciones Unidas, Santiago de Chile 2005, P.15. En este libro los autores exponen que este fenómeno es padecido por los medianos y pequeños productores de cobre en países como México, Perú y Chile, quienes deben afrontar las cambiantes cotizaciones del metal rojo; así como los productores de carbón en Colombia, los cuales enfrentan centrales termoeléctricas que privilegian otros combustibles; o los pequeños productores de plata en México, quienes abandonan la actividad por una mejor remuneración en maquiladoras o cultivos ilícitos. Asimismo, ilustra que el desplazamiento es una problemática creciente a nivel mundial que se genera a partir de múltiples factores como lo son: la pobreza rural, la compra venta de tierras, la presión sobre la producción de la población, la deuda externa de las naciones, la violencia urbana, la cancelación de certificados para áreas rurales como consecuencias de impactos del cambio climático, entre otros factores que, conjugados con la gran brecha en el desarrollo técnico-científico, conforman un contexto que dificulta la estabilidad económica y social para el logro del equilibrio institucional. Las áreas rurales tienden a ser las más afectadas con este fenómeno, pues son el grupo poblacional que mayores dificultades para adaptar su estilo de vida a las nuevas condiciones que impone la globalización.

[25] BOLETÍN ECOS No. 19, junio-agosto 21012, ISSN-1989-8495- FUHEM ECOSOCIAL. Este documento expone los serios inconvenientes que han sufrido ciertas poblaciones de Argentina como consecuencia de los proyectos de extracción minera a cielo abierto y el transporte de materia tóxica en camiones que se trasladan en medio de poblaciones cercanas a las zonas de explotación. El documento explica que la minería a gran escala y a cielo abierto implica, entre otras, “[L]a voladura de extraordinarias cantidades de suelo y la puesta en marcha de procesos de lixiviación con sustancias químicas (tales como, cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, etc.) para separar las partes solubles de las insolubles. Estas operaciones no sólo requieren un uso desmesurado de agua y energía, sino que generan

grandes pasivos ambientales, que provocan la contaminación de los recursos acuíferos y daños irreparables en el medio ambiente”.

[26] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[27] “En procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiéndole sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna. Desde luego que el derecho a la información así servido se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectiva, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificando mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, a tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático”.

[28] “[C]onviene señalar que el ejercicio de la minería, como el de cualquier otra actividad en el marco de un Estado social de derecho, no es absoluto, ya que está limitado por otros derechos y principios constitucionales, lo cual explica que el legislador pueda establecer en desarrollo de la cláusula general de competencia diversos requisitos para llevar a cabo tal actividad de manera restringida. Así pues, no sólo es constitucional que se condicione la ejecución de trabajos mineros al otorgamiento de autorizaciones y licencias por parte de las autoridades competentes, sino también bajo ciertos métodos de ejecución (vgr. la extracción de minerales sin afectar los aprovechamientos económicos de la superficie) o en determinadas zonas que, por su valor arqueológico, histórico, cultural, social, étnico, biológico, etc., merecen una protección especial que justifica garantizar el ejercicio restringido de la minería.

[29] Este concepto surge a finales de la década de los 60, en medio de un contexto en el

cual se empieza a tener conciencia sobre los impactos ambientales que se ocasionan. Busca integrar el desarrollo económico-social con la conservación ambiental.

[30] Sentencia C-443 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Poirto: “El mandato de progresividad tiene dos contenidos complementarios, por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad; y por otra, también implica un sentido de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, una vez alcanzado un determinado nivel de protección “la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad”, lo cual no sólo es aplicable respecto a la actividad del Legislador sino también respecto a la actuación de la Administración en el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de derechos económicos sociales y culturales al igual que cualquier rama de los poderes públicos con competencias en la materia”.

[32] Cfr. La Minería de Hecho en Colombia

[33] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Dirección General Ambiental Sectorial. Diagnóstico y Proyecciones de la Gestión Minero Ambiental para las regiones auríferas de Colombia. Bogotá, D.C., febrero 2002.

[34] RINCÓN Martha, Diagnostico Socioambiental de la Pequeña Minería de Metales Preciosos en Colombia, 2004, pp. 75-78. En este informe se menciona que un ejemplo de esta problemática se encuentra ilustrada en los municipios de Remedios y Segovia del Departamento de Antioquia, donde de las 348 unidades de explotación aurífera que existen, tan sólo 14 son legales. Igualmente, la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-, en la Agenda para la Productividad y Competitividad del Distrito Minero del Valle, en su informe final del 14 de diciembre de 2007, cita a nivel departamental el ejemplo del Valle del Cauca, donde de las 372 unidades productivas de minería que existían en el año 2007 (incluyendo todos los minerales), 170 desarrollaban trabajos sin título inscrito en el Registro Minero; situación advertida también en el departamento del Putumayo, en el cual de las 409 unidades productivas de minería, sólo 40 ejercían la actividad legalmente.

[35] Decreto 2715 de 2010, artículo 1°.

[36] El International Institute for Environment and Development y el World Business Council for Sustainable Development. Minería Artesanal y en Pequeña Escala. En: Abriendo Brecha, Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. Capítulo 13, Londres, 2002: “Los mineros artesanales o en pequeña escala trabajan principalmente en el “sector informal”. Esto actúa como serio impedimento para mejorar el aporte del sector al desarrollo sustentable. También implica que sus empresas no están registradas –operan sin la supervisión del gobierno y, de esta forma, no se esfuerzan por acatar los controles de salud y seguridad ni por cumplir con los estándares ambientales. Tampoco reciben apoyo formal”. Consultado en:

<http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpubs.iied.org%2Fpdfs%2F9287IIED.pdf&ei=ocD9VlaMGIKqgwSKhIDIBA&usg=AFQjCNEfl1eCBzwiimmrBa6rs0f2-777sA&sig2=669I5ForbyEFGE9LxesdcQ&bvm=bv.87611401,d.eXY>.

[37] En: <http://www.iied.org/about-us>. Esta es una de las organizaciones con mayor influencia en el desarrollo internacional y policía ambiental. Fue fundado por la economista Barbara Ward en el año de 1971, quien fue una de las impulsoras del concepto de desarrollo sostenible.

[38] *Ibíd.*

[39] Mediante sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos, la Sala Plena explicó el concepto de desarrollo sostenible como una actividad estrictamente ligada al crecimiento económico con la conservación del medio ambiente, Al respecto manifestó que: “La protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso concreto parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente. Un concepto que desarrolla este principio, y que se relaciona con el tema ahora analizado, es el de desarrollo sostenible, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas- deben realizarse teniendo en cuenta los

principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera”.

[40] M.P. Hernando Herrera Vergara.

[41] “El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

“El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”.

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.

“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho”.

“En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del

voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido”.

“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”.

[42] Constitución Política de Colombia, 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”. (Subrayado fuera del texto).

[43] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[44] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

[45] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre,

favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la

educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”.

[46] Declaración de Helsinki (1990), por la cual se determinó que los ciudadanos y empresas tienen el deber de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable para el ambiente. Asimismo, la Declaración de Dublín (1992) estableció la necesidad que tienen las comunidades y las empresas de tomar un compromiso político que permita la participación ciudadana para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

[48] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[49] Ver sentencia T-325 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo. Esta providencia expone que frente al derecho de petición “la acción de tutela sería procedente de manera directa en tanto se refiere a un derecho fundamental de aplicación inmediata”.

[50] Ver entre otras sentencias: T-086, T-743 y T-825 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-808 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; T-055 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-766 y T-095 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-189 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-265 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-301 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; T-965 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; T-883 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-1003 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[51] Cfr. SU-599 de 1999: “Existen variables metodológicas acerca de los términos de inmediatez, como en acciones de tutela que se presentan por presuntos errores judiciales en procesos ejecutivos hipotecarios, en los cuales se entiende que el peticionario cuenta con la posibilidad de ejercer la acción de tutela hasta tanto el proceso ejecutivo no haya culminado mediante sentencia”. Ver entre otras sentencias: T-282 y T-495 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-294, T-444, T-918, T-909 y T-700A de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1009 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-178 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; T-357 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[52] M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[53] SU-961 de 1999: “Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y

finés, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”.

[54] Fls. 27 y 28.

[55] “Revisado el expediente de la referencia se puede constatar que al momento de diligenciar el formulario de la propuesta para suscribir el contrato de concesión minera, se reportó que en el área solicitada y que posteriormente se concediera, no se encontraba dentro del perímetro urbano como tampoco en áreas de construcción rural, no existiendo para esa fecha y en la actualidad razones para dar aplicación al artículo 35 de la Ley 685 de 2001, respecto a zonas restringidas”.

[56] Fl. 35.

[57] Fl. 45.

[58] También llamados Poquitreros. Son quienes se dedican a buscar el mineral. Ver: ALONSO Ricardo, DICCIONARIO MINERO – Glosario de voces utilizadas por los mineros de Iberoamérica-, Ed. CSIC, Madrid, 1995, pg. 180. Consultado en: https://books.google.com.co/books?id=jHTO04JxbJ0C&pg=PA177&lpg=PA177&dq=berequero&source=bl&ots=A0vn1iFjon&sig=HDDo0KgISkGmWCMrIXJu575vuPM&hl=es&sa=X&ei=vdgrVanfGcOXNq_ggOgB&ved=0CC4Q6AEwAw#v=onepage&q=berequero&f=false.

[59] Cfr. La Minería de Hecho en Colombia.

[60] Cfr. Respuesta de la Defensoría del Pueblo al requerimiento hecho por este despacho el día 29 de enero de 2015.

[61] En la citada sentencia C-443 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte determinó que las autoridades ambientales no habían actuado conforme sus funciones en materia de protección del medio ambiente y por ello procedió a realizar exhortos al respecto. En ese sentido, expresa la sentencia que: “En razón a que las autoridades ambientales no han ejercido las competencias otorgadas por distintas disposiciones legales para la protección del medio ambiente, entre ellas la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería, prevista por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, como tampoco se ha avanzado en la definición de un marco normativo y en el diseño e implementación de políticas públicas para la protección de ecosistemas de especial importancia medio ambiental como son los páramos, la Corte considera necesario exhortar al Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplan con los distintos deberes ambientales a su cargo y, por una parte, avancen en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y por otra parte adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos”.