



Bogotá, D.C., agosto de 2024

Honorables Magistrados:

CONSEJO DE ESTADO

Sección Primera

Magistrado Ponente: Hernando Sánchez Sánchez

Ciudad

RADICADO:	11001032600020240003600.
MEDIO DE CONTROL:	Nulidad Simple
DEMANDANTES:	José Vicente Zapata Lugo y Rodrigo Pombo Cajiao.
COADYUVANTES:	1) La Asociación Colombiana de Minería -ACM-, 2) Asociación de Petróleo y Gas -ACP-, 3) Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS- 4) Asociación Colombiana de Exploración -ACEXPL.O-, -5) Asociación de Profesionales del Sector Minero Colombiano -APMC-, 6) Asociación Colombiana de Geólogos y Geofísicos de la Ingeniería -ACGGP-, 7) Federación Nacional de Productores de Carbón -FENALCARBÓN 8) Fundación Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga - ICP- 9) Federación Nacional de Esmeraldas de Colombia -FEDESMERALDAS-, 10) Asociación Nacional de Empresas Generadoras -ANDEG- 11) Federación de Productores de carbón de Cundinamarca -FEDECUNDI- 12) Asociación de Carboneros de Norte de Santander - ASOCARBONOR-
DEMANDADOS:	La Nación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE-.
ASUNTO:	Coadyuvancia a la demanda de nulidad simple contra el Decreto 044 de 2024, y a la solicitud de medida cautelar de urgencia Art. 234 del CPACA.

Juan Camilo Nariño Alcocer, Frank Joseph Pearl González, Yesid González Duque, Eduardo Alfonso Chaparro Ávila, Lucas Velásquez Restrepo, Flover Gregorio Rodríguez - Portillo, Carlos Andrés Cante Puentes, Carlos Augusto Chacón Monsalve, Oscar Manuel Baquero Reyes, Alejandro Castañeda Cuervo, Jesús Alfonso Escobar Chaparro y Margarita María Contreras Díaz, ciudadanos colombianos, identificados como consta al pie de nuestras firmas, actuando en nombre y representación de las agremiaciones y organizaciones descritas a continuación, tal como consta en los Certificados de Cámara de Comercio correspondientes (Anexo 1) y las fotocopias de cédulas de ciudadanía (Anexo 2), presentamos ante su despacho escrito de **COADYUVANCIA** a la demanda de nulidad simple y a la solicitud de medida cautelar de urgencia indicadas en el asunto.

TEAR

Descripción de quienes presentamos la presente coadyuvancia:

- 1. La Asociación Colombiana de Minería –ACM-**, entidad sin ánimo de lucro de tipo gremial, identificada con NIT N° 900.422.795-2 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C. y representada para todos los efectos por su Presidente Ejecutivo: Juan Camilo Nariño Alcocer, identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.784.278 de Bogotá.

La ACM promueve el desarrollo socioeconómico de la minería sostenible en el país, fomenta los espacios de diálogo y generación de conocimiento de la actividad minera, asumiendo la vocería de los intereses del sector ante las ramas del poder público, con actores nacionales e internacionales y la sociedad en general. Las compañías afiliadas representan, de la totalidad de la producción nacional, el 90% del carbón, el 100% del níquel y el 100% de la producción de oro a gran escala.

- 2. Asociación Colombiana de Petróleo y Gas –ACP-**, entidad sin ánimo de lucro de tipo gremial, identificada con NIT N° 860.011.129-9 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C. y representada por su Presidente Ejecutivo: Frank Joseph Pearl González, identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.154.150 de Bogotá.

La ACP reúne las compañías privadas que desarrollan actividades de exploración y producción de petróleo y gas y distribución de combustibles líquidos y lubricantes en el país. Esta asociación participa en la construcción de políticas públicas y regulación del sector de hidrocarburos y Gas, con el fin de viabilizar y estimular el crecimiento sostenible de la industria y el país.

- 3. Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS-**, entidad sin ánimo de lucro, identificada con NIT N° 830.027.275-7 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C. y representada por su Director Ejecutivo: Yesid González Duque, identificado con cédula de ciudadanía N° 76.291.540 de Honda.

ASOCARS, agrupa a las autoridades ambientales con jurisdicción en las diferentes regiones del país. Fue creada para ejercer la defensa de los principios constitucionales de autonomía y descentralización de las CAR definidos por la constitución verde de 1991, que se materializan con la expedición de la Ley 99 de 1993. Adicionalmente, articula y representa a las Corporaciones Autónomas Regionales ante diferentes instancias nacionales, en temas prioritarios relacionados con su régimen constitucional y legal.

TEAR

- 4. Asociación Colombiana de Exploración -ACEXPLO-**, entidad sin ánimo de lucro, de tipo asociación, con NIT N° 901282380-1 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Medellín - Antioquia y representada por su Director Ejecutivo: Eduardo Alfonso Chaparro Ávila, identificado con la cédula de ciudadanía N° 19.088.897 de Bogotá.

ACEXPLO es una organización que reúne profesionales de distintas disciplinas académicas asociadas al sector minero-energético, y que ejercen su profesión al amparo de las buenas prácticas ambientales, empresariales y legales. Busca promover y participar en la formulación, elaboración y discusión de la normatividad apropiada para la exploración y la minería moderna, el sector energético, petrolero y de la infraestructura. Lo anterior, considerando que la minería es una actividad prioritaria para el desarrollo del país, sin cuya ejecución no es posible la transición energética y la seguridad alimentaria.

- 5. Asociación de Profesionales del Sector Minero Colombiano, -APMC-**, entidad sin ánimo de lucro, de tipo asociación, identificada con NIT N° 901713169-4 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Medellín - Antioquia y representada en este acto por su Presidente Ejecutivo: Lucas Velásquez Restrepo, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.128.271.167 de Medellín.

La APMC agrupa a profesionales vinculados a la industria minera en Colombia. Sus actividades y objetivos ayudan a fortalecer la profesión y a contribuir al desarrollo sostenible y responsable del sector minero en el país. Nuestras actividades incluyen el fomento del profesionalismo mediante programas de capacitación, certificación y formación continua, en el desarrollo de los pilares: técnicos, económicos sociales, ambientales y legalmente responsables.

- 6. Asociación Colombiana de Geólogos y Geofísicos de la Ingeniería -ACGGP-**, entidad sin ánimo de lucro, de tipo asociación, identificada con NIT N° 860.043.308-8 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C. y representada por su Director Ejecutivo: Flover Gregorio Rodríguez - Portillo, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.098.675.416 de Bucaramanga.

La ACGGP tiene como objeto principal fomentar y estrechar las relaciones personales, técnicas y sociales entre los profesionales vinculados a las ciencias de la tierra y profesiones afines, especialmente geofísicos y geólogos de recursos energéticos. Igualmente, promueve la investigación académica de estas disciplinas, difundiendo el conocimiento sobre la geología, la geofísica y el petróleo en las comunidades de Colombia.

TEAR



- 7. Federación Nacional de Productores de Carbón –FENALCARBÓN-**, institución sin ánimo de lucro, identificada con el NIT N° 830.015.345-2 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C y representada por su Presidente Ejecutivo: Carlos Andrés Cante Puentes, identificado con la cédula de ciudadanía N°. 7.700.107 de Neiva.

FENALCARBÓN es una agremiación con cerca de 30 años, con presencia en todos los departamentos del país donde existen reservas carboníferas, especialmente en Norte de Santander, Cundinamarca, Boyacá, Córdoba y Cesar. Representamos la pequeña, mediana y gran minería de carbón, y congregamos a las empresas productoras y comercializadoras de carbón, así como de la industria del coque, un producto industrial derivado del carbón metalúrgico que se explota en Colombia. Trabajamos por el desarrollo competitivo y sostenible de la industria del carbón y el coque, para el beneficio de las comunidades y el país.

- 8. Fundación Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga – ICP-**, entidad sin ánimo de lucro, identificada con NIT N° 800.013.620-5 como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C y representada por su Director Ejecutivo: Carlos Augusto Chacón Monsalve, identificado con cédula de ciudadanía N° 91.508.980 de Bucaramanga.

El IPC es un centro de pensamiento de origen empresarial, apartidista e independiente. Desde 1987 defendemos la libertad económica y las instituciones democráticas, generamos conocimiento y participamos en los diferentes escenarios democráticos y la opinión pública, para defender las instituciones políticas y económicas que garantizan la libre empresa, el Estado de derecho y la propiedad privada como motores de la superación de la pobreza y la convivencia democrática.

- 9. Federación Nacional de Esmeraldas de Colombia – FEDESMERALDAS-**, entidad sin ánimo de lucro, identificada con NIT N° 800.030.659-3 tal y como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C y representada por su Presidente Ejecutivo: Oscar Manuel Baquero Reyes, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.909.846 de Bogotá.

FEDESMERALDAS es una entidad gremial fundada en 1988 integrada entre otros, por asociaciones de productores y comercializadores de esmeraldas colombianas, con el objetivo de desarrollar, representar, defender y orientar la industria de las esmeraldas colombianas, desde los principios de ética y unidad. Contamos con el mayor reconocimiento como asociación

TEAR



dentro del gremio en el país y agrupamos a la mayor cantidad de actores formales de esta cadena productiva. Administramos el Fondo Nacional de la Esmeralda.

- 10. Asociación Nacional de Empresas Generadoras -ANDEG-**, entidad sin ánimo de lucro, identificada con NIT N° 900.398.897-2 tal y como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Bogotá D.C y representada por su Presidente: Alejandro Castañeda Cuervo, identificado con cédula de ciudadanía N° 11.221.033 de Bogotá.

ANDEG es un organismo privado sin ánimo de lucro, en la cual se congrega empresas generadoras de energía eléctrica ubicadas en Colombia, incluyendo empresas de servicios públicos domiciliarios de régimen privado y público, las cuales representan 4.571 MW de capacidad efectiva de generación (2023) correspondiente al 24% del total nacional.

- 11. Federación de Productores de Carbón de Cundinamarca -FEDECUNDI-**, entidad sin ánimo de lucro, identificada con NIT N° 832.004.953-0 tal y como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Ubaté - Cundinamarca y representada por su Director Ejecutivo: Jesús Alfonso Escobar Chaparro, identificado con cédula de ciudadanía N° 9.515.678 de Sogamoso.

FEDECUNDI es un gremio fundado para servir, representar a los productores de carbón de la pequeña y mediana minería, como también actores de la cadena productiva en el Departamento de Cundinamarca, promoviendo el desempeño sostenible de la actividad. Nuestra misión es fortalecer la unión del gremio y el desempeño social y minero ambiental de la industria del carbón del departamento de Cundinamarca, mediante acciones, programas y políticas que favorezcan el desarrollo de la región y el país bajo parámetros de sostenibilidad y competitividad.

- 12. Asociación de Carboneros de Norte de Santander - ASOCARBONOR-**, entidad sin ánimo de lucro, identificada con NIT N° 901093854-1 tal y como consta en el Certificado de Cámara de Comercio adjunto, con domicilio principal en Cúcuta - Norte de Santander y representada por su Gerente: Margarita María Contreras Díaz, identificada con cédula de ciudadanía N° 60.398.441 de Cúcuta.

ASOCARBONOR representa a los productores y comercializadores legales de carbón en Norte de Santander, promueve actividades, programas y proyectos relacionados con una minería de carbón segura y responsable a fin de impulsar el desarrollo sostenible de la industria y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de la región.

FEAR

Los abajo firmantes en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 223 del CPACA¹, y teniendo en cuenta que la demanda de nulidad simple objeto del asunto, fue admitida por ese despacho mediante Auto del 26 de julio de 2024; nos permitimos coadyuvar la demanda y la solicitud de medida cautelar de urgencia promovidas en contra del Decreto 044 de 2024, “Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero ambiental y se dictan otras disposiciones.” (En adelante “el Decreto”, o “el Decreto demandado” o “el Decreto 044”).

En tal sentido, en el presente escrito solicitaremos al H. Consejo de Estado ser reconocidos y vinculados al proceso en calidad de “coadyuvantes” de la parte accionante, y en consecuencia, que sean estimados los argumentos aquí expuestos encaminados a apoyar los cargos de nulidad propuestos en la demanda. Adicionalmente, el presente documento tiene como objetivo brindar al despacho una aproximación técnica y sectorial sobre el alcance, las implicaciones y la violación al ordenamiento jurídico que tiene para el sector minero y para el país la norma acusada.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA.

En primer lugar queremos manifestar nuestra profunda preocupación por la expedición del Decreto 044 de 2024 y las implicaciones que éste genera para la seguridad jurídica, la economía del país y el bienestar social de las regiones que obtienen sus ingresos principalmente de esta actividad. La norma demandada transgrede abiertamente postulados de orden legal y constitucional, dejando al sector minero colombiano en una alta incertidumbre jurídica y sujeto a un riesgo de parálisis de sus actividades por 5, 10, 15, 20 años o mucho más, dependiendo de lo que determine el Ministerio de Ambiente, de acuerdo con “... las características y necesidades de cada área.”²

Atendiendo a que varias de las organizaciones que suscribimos el presente documento hicimos parte de las más de 100 personas (naturales y jurídicas) que se pronunciaron respecto al contenido de la norma, y que remitimos comentarios dentro del período de publicación del proyecto; nos permitimos realizar unas acotaciones adicionales a los hechos de la demanda, los cuales estimamos como ciertos.

¹ Artículo 223 CPACA. “En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado. El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta. Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto, caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal.”

² Artículo 6 Decreto 044 de 2023.

Tal como lo explica el hecho No. “7.6”, el Ministerio de Ambiente recibió alrededor de 400 comentarios en la fase de publicación del Decreto, lo cual consideramos como un indicio relevante que demuestra que el proyecto no sólo generaba serias dudas acerca de su constitucionalidad y legalidad, sino también inquietudes sobre el impacto para la permanencia del sector minero y la de otras industrias que se encadenan y que son impulsados por la minería a lo largo y ancho del país.

Así mismo, este gran número de observaciones dejaron en evidencia las preocupaciones y desacuerdos expresados por múltiples sectores y entidades (incluso veedurías y Entes de Control), en relación con las deficiencias del entonces proyecto de decreto. Deficiencias que valga resaltar, no se corrigieron y se mantuvieron casi intactas en la versión expedida.

En los documentos de oposición a la medida cautelar presentados por las entidades demandadas, éstas señalan que el Decreto generó una amplia participación. Con profundo respeto debemos decir que esto no es cierto. El decreto fue publicado, pero esto no significa que se haya llevado a cabo una participación efectiva.

Al menos en 15 ocasiones se manifestó dentro de la fase de comentarios la imperiosa necesidad de generar espacios de participación reales, adecuados y efectivos, dado la trascendencia y las importantes restricciones que dispone la norma para el desarrollo de la actividad minera en las regiones. Igual requerimiento elevó la Procuraduría General de la Nación³, en **al menos dos ocasiones**, tal como lo cita la

³La Procuraduría General de la Nación en esa oportunidad señaló: “De conformidad con lo anterior, se desprende que el Gobierno Nacional no tiene la competencia absoluta frente a la explotación de los recursos naturales no renovables de la Nación, por lo que cualquier toma de decisión que se realice debe contar con la debida participación de los sectores institucional, comunitario y privado. Este deber de participación también se fundamenta en el Acuerdo de Escazú ratificado por Colombia, en que se contempla varios principios que garantizan el derecho de participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. Asegurar el derecho de participación implementando una participación abierta e inclusiva del público.
2. Promover la participación del público en la toma de decisiones.
3. Garantizar que la participación sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos.
4. El público debe ser informado de forma efectiva, comprensible y oportuna a través de medios apropiados, que deben incluir como mínimo: a. El tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate b. La autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades o instituciones involucradas c. El procedimiento previsto para la participación del público, incluida fecha de comienzo y finalización, los mecanismos previstos para dicha participación cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública, entre otros aspectos. d. Las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir más información sobre la decisión ambiental que se trate y los procedimientos para solicitar información.
5. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

En virtud de lo anterior considera esta Delegada que el Proyecto de Decreto necesita estar precedido de un debate abierto y público con la ciudadanía en general y con los actores relevantes, que potencialmente podrían verse afectados en el ejercicio de sus actividades socio económicas. Además, de que los diferentes Ministerios, en el ámbito de sus competencias, analicen las consecuencias sociales, económicas, jurídicas que se podrían derivar de la eventual expedición del Proyecto de Decreto.” (Casilla 41 Matriz de comentarios al proyecto de Decreto publicada por el Ministerio de Ambiente en el siguiente link: <https://www.minambiente.gov.co/consultas-publicas/>)

TECP

demanda. Estas peticiones no fueron atendidas.

Destacamos también la solicitud realizada por la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS, la cual suscribe este documento, quien sobre el particular en aquella oportunidad indicó:

*“...siendo lo primero manifestar que evidenciamos vicios de inconstitucionalidad y de inconveniencia, que nos motivan a solicitar respetuosamente, **la no expedición** de este decreto en los términos propuestos, y **en su lugar, se desarrolle un proceso amplio y participativo de debate y construcción en el que sea tenido en cuenta el conocimiento y la experticia regional de las CAR.**”*

Por su parte, se desconoce el derecho de participación, además como un fin del Estado (art. 2 Superior) en virtud del cual se debe "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"; derecho reafirmado con la expedición de la Ley 2273 de 2022 aprobatoria del Acuerdo de Escazú (en control automático de constitucionalidad por la Corte Constitucional), que una vez entre a regir, obligará al Estado colombiano a "promover[á] la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo, impacto sobre el medio ambiente. y a contemplar en los procedimientos de participación pública, cómo es la construcción de este decreto, y, además, para su ejecución en caso de ser expedido: "plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma, efectiva.", criterio que no se incorporó en el proyecto de decreto, que se priva de regular la participación pública, materializada como mínimo, en las comunidades asentadas en estas áreas, que no son tenidas en cuenta en esta regulación.”⁴ (Negrillas fuera del texto original)

Una vez culminado el periodo de comentarios⁵ el Ministerio de Ambiente publicó la matriz en la que dejó registro de las respuestas a las observaciones y peticiones referidas arriba. En dicha herramienta, la Entidad manifestó que se realizaría una nueva publicación del proyecto para que la ciudadanía ejerciera su participación sobre la segunda versión y, además, que se desarrollarían espacios de diálogo. A pesar del compromiso asumido y que quedó consignado oficialmente en la matriz pública, colgada en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Decreto se expidió sin haber surtido una nueva publicación y sin haberse atendido la tan solicitada participación.⁶

⁴ Formato de comentarios presentados por actores externos a proyectos específicos de regulación: ASOCARS, remitido al Ministerio de Ambiente el 6 de octubre de 2022.

⁵ De acuerdo al artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015.

⁶ Sobre la necesidad en el cumplimiento del derecho a la participación ciudadana en los proyectos normativos, cabe



A continuación, se muestra el cuadro de las afirmaciones/respuestas a las peticiones publicadas por el Ministerio en la matriz, la cual fue adjuntada como anexo en la demanda que se coadyuva:

Modificaciones Anunciadas en la Matriz	Redacción Final Decreto 044 de 2024
<p>Se publicará nuevamente el proyecto del Decreto con los ajustes realizados.</p> <p>“e) en lo que tiene que ver con la participación (sic) ciudadana, la expedición del proyecto de decreto cumplirá con condiciones adicionales a las de orden legal, en el sentido de que su primera versión fue publicada por un término mayor, <u>y la segunda versión también será publicada y además contará con un espacio de participación y coailización</u> (Socialización) (Sic) con actores. Así mismo el proyecto de Decreto incorpora que la declaratoria definitiva que surja con posterioridad a las reservas temporales se debe realizar con un enfoque participativo, además de cumplir con los lineamientos (sic) legales de publicación. (sic)” (L. 275) (Subrayado fuera del original)</p>	<p>No se cumplió lo indicado. Esto contradice el Decreto 1535 de 2022.⁷</p>

La misma respuesta se consignó en otras filas del cuadro que versaban sobre el mismo tema.

Modificaciones Anunciadas en la Matriz	Redacción Final Decreto 044 de 2024
<p>resaltar la Circular No. 6 del 19 de julio de 2024 emitida por la Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación,⁶ en la que se exhorta a las entidades del sector a dar cabal cumplimiento a los artículos 2.1.2.1.13; 2.1.2.1.14; 2.1.2.1.15; 2.1.2.1.20; 2.1.2.1.21 y 2.1.2.1.25 del Decreto 1081 de 2015 y a la Ley 1712 de 2014, respecto a las garantías de participación ciudadana y de acceso a la información, publicidad y transparencia en el procedimiento de expedición de proyectos normativos de regulación específica en los sectores ambiental, minero energético y agrario.</p> <p>Advierte el organismo de control que las entidades destinatarias, deben propender por observar los siguientes parámetros durante el proceso de expedición de proyectos regulatorios, los cuales devienen de la Constitución y la ley:</p> <p>“a. Los plazos a que se someta a consulta pública el proyecto normativo específico de regulación deben ser razonables, atendiendo a que el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 prevé un tiempo mínimo (y no máximo) de 15 días calendario, y únicamente permite la reducción de dicho plazo por circunstancias excepcionales que deben ser justificadas de manera adecuada, atendiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>b. Junto con la publicación del proyecto específico de regulación se deben adjuntar todos los documentos, estudios y sustento técnico que antecedieron a su elaboración y que constituyen el soporte de las decisiones regulatorias que se ponen en consideración de la ciudadanía.</p> <p>c. Las respuestas a las observaciones, comentarios, sugerencias y reparos que se presenten por los ciudadanos deben ser completas, consistentes, suficientes, claras y precisas, explicando las razones por las cuales se acogen o no se acogen, sin que puedan quedar observaciones sin atender o responder, en garantía a los derechos fundamentales de petición y debido proceso, consagrados en el artículo 23 y 29 de la Constitución Política.”</p>	<p>⁷ Decreto 1535 de 2022, ARTÍCULO 2.3.2.4.5. Ámbito de Aplicación. La Política Pública de Participación Ciudadana se aplicará en todo el territorio nacional. La implementación en el orden territorial se realizará basados en los principios de autonomía, participación e inclusión de manera que se es promueva, proteja y garanticen las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural.</p>

TEAR



De manera adicional una vez se cuente con el proyecto de decreto ajustado en relación con los comentarios recibidos en la consulta pública, se realizará una nueva consulta y se tiene presupuestado un espacio con los actores. (F.187) (Subrayado fuera del original)

No se cumplió. Se contradice el Decreto 1535 de 2022.⁸

Como se evidencia en los hechos y tal como se ahondará más adelante, el proceso de expedición del Decreto 044 no respetó el derecho a la participación ciudadana. El proceso no fue transparente, no puede ser catalogado como tal si las respuestas oficiales ofrecidas por el Ministerio fueron inconsistentes y no obedecieron a la realidad. Durante la expedición de la norma se vulneró la buena fe que es pilar fundamental las actuaciones administrativas y se transgredió el principio constitucional de confianza legítima de los ciudadanos, en la medida en que las peticiones fueron contestadas con compromisos que no se materializaron y que por tanto, defraudaron el ejercicio de una participación real y efectiva.

Además de los defectos indicados en la configuración del acto demandado, los cuales configuran la causal de nulidad de i) expedición irregular, es necesario resaltar que el contenido del acto administrativo también incurre en: ii) violación de las normas superiores en las que debería fundarse; iii) falta de competencia, y iv) falsa motivación, como lo sustenta la demanda y la medida cautelar.

2. ALCANCE DE LA NORMA DEMANDADA Y SUS EFECTOS EN EL SECTOR MINERO: VIOLACIÓN A NORMAS SUPERIORES.

2.1. El Decreto implica la exclusión anticipada e injustificada de las actividades mineras (bajo una figura que no está creada por ley), inmediata, sin límite temporal expreso, y sin rigor técnico.

El principal efecto del Decreto para el sector minero colombiano se centra en el hecho que sus disposiciones habilitan la exclusión i) anticipada e injustificada ii) inmediata, iii) sin límite temporal expreso y iv) sin rigor técnico, de las actividades mineras en

⁸ARTÍCULO 2.3.2.4.7. Ejes estratégicos de la Política Pública. Son ejes estratégicos de la Política Pública de Participación Ciudadana los siguientes:

a. Participación ciudadana en la gestión pública: tiene por objeto fortalecer el derecho y el deber de los individuos y de sus organizaciones de intervenir y colaborar en las actividades que hacen parte de las fases del ciclo de la gestión pública.

b. Participación y democracia: busca asegurar las capacidades individuales y colectivas necesarias para que la ciudadanía ejerza un efectivo proceso de apropiación e incidencia en la toma de decisiones del ámbito público en pro del bien común, teniendo como base el diálogo social y la democracia.

c. Participación ciudadana en la planeación del desarrollo: su finalidad es fortalecer el involucramiento de la ciudadanía desde los diferentes sectores y poblaciones en la planeación participativa que propicien procesos que contribuyan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

TEAR

aquellos territorios del país que, bajo las disposiciones previstas en el mismo, se declaren como “zonas de reserva de carácter temporal”.

2.1.1. Exclusión anticipada, injustificada e inmediata de la actividad minera: Infracción de normas superiores y falta de competencia.

i) *Exclusión anticipada e injustificada*

En primer lugar, consideramos que la exclusión es anticipada e injustificada debido a que la delimitación de las áreas de reserva con carácter temporal que establece el Decreto, impide que se otorguen nuevos títulos mineros, y por lo tanto, deriva en la prohibición de adelantar actividades mineras de forma “previa” a la declaración definitiva, bajo una figura que NO está creada en la ley.

Como lo desarrolla la demanda, la exclusión que introduce el Decreto demandado es distinta y se da por fuera del concepto establecido en el artículo 47 del Decreto - Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables - CNRNR), el cual supedita su ámbito de aplicación al respeto de los derechos adquiridos y **aplica exclusivamente** para reservar **una porción o la totalidad de los recursos naturales renovables en una zona determinada**, pero de ninguna manera recae sobre recursos no renovables como son los minerales.

El artículo 47 del CNRNR establece:

*“Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, **podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona** cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.
Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.” (Subrayado propio)*

La norma citada que se invoca en el Decreto como fuente legal habilitante para su expedición, señala de manera inequívoca que la función de reserva se ejerce sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos. Sin embargo, el Decreto no considera este precepto, el cual es fundamental para garantizar la seguridad jurídica, la confianza legítima y además evitar la materialización de daños antijurídicos que puedan acarrearle al Estado demandas por parte de los terceros afectados.

Ciertamente los supuestos de hecho que activan la consecuencia jurídica para la declaratoria que contiene el artículo 47, se refieren a los recursos naturales renovables y obedecen a necesidades referidas a: facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Ninguna de estas

TECAR

necesidades existe en el presente caso, pero, además, la norma demandada establece necesidades, fines y criterios distintos a los señalados en el citado artículo 47, lo que comporta una ampliación indebida de su contenido material.

Por lo tanto, no es cierto que el acto demandado se emita en observancia del artículo 47 del CNRR, pues está creando una figura con un alcance distinto al del referido artículo. Por consiguiente, es evidente que el Decreto 044 incurre en causal de nulidad al infringir normas superiores, pues es de recordar que el Decreto 2811 de 1974 al ser un decreto-ley tiene rango legal. De igual forma, el Decreto también está viciado por falta de competencia, pues no existe atribución para modificar vía decreto (simple) un decreto (ley).

Por otra parte, la “exclusión temporal” a la que se refiere el Decreto 044 tampoco se enmarca dentro del supuesto de hecho del artículo 34 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). Este contempla la figura que legalmente habilita a excluir un área del territorio de la actividad minera, la cual está condicionada a unos criterios diferentes a los que crea el Decreto 044, tal como lo veremos enseguida.

ii) **Exclusión inmediata**

Además, la exclusión de actividades mineras que dispone la norma demanda es inmediata porque la sola declaración de “reserva temporal” imposibilita que en dichas zonas se desarrollen nuevos proyectos; y respecto a los ya existentes, no supedita su efecto al respeto de los derechos adquiridos tal como lo establece el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.

El artículo 3 del Decreto 044 explícitamente dispone lo siguiente:

*“Artículo 3°. Efectos. **La Reserva de Recursos Naturales de carácter temporal tendrá idénticos efectos a los establecidos en el Decreto número 1374 de 2013, de conformidad con dispuesto en el ordinal tercero, numerales 1.1.3 y 1.2.3 de la Sentencia del Consejo de Estado A.P 2013-02459, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad o incompatibilidad de las actividades mineras en el área reservada.***

***Durante la vigencia de la declaratoria de reserva temporal, las autoridades ambientales no podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales.”** (Negrillas propias)*

En relación con el primer inciso del artículo, en el que se indican que las “reservas de recursos naturales de carácter temporal” tendrán idénticos efectos a los establecidos en el Decreto 1374 de 2013 (también demandado por vicios de nulidad ante el Consejo de Estado, entre otros la violación de normas superiores⁹), esto no es así.

⁹ Demanda de nulidad simple, Rad: 11001032600020130014600, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. MP: Nicolás Yepes Corrales.

Respecto al otorgamiento de nuevos títulos mineros, efectivamente la consecuencia del Decreto 044 es que se prohíbe el desarrollo de la minería en las zonas que determine el Ministerio de Ambiente como áreas de “reserva temporal”, en virtud de lo cual no podrán otorgarse nuevos títulos mineros.

Sin embargo, es necesario precisar que no es verdad que el Decreto 044 tenga “idénticos” efectos a los del Decreto 1374 de 2013, pues este último dispone en su artículo 2 que el término de duración de las reservas de recursos naturales de carácter temporal será de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo que la establece. Igualmente, establece en su artículo 3 que si “*Vencido el término señalado en el artículo anterior sin que las autoridades ambientales competentes hayan declarado y delimitado de manera definitiva las zonas excluidas de la minería, la autoridad minera realizará las respectivas desanotaciones en el Catastro Minero Colombiano.*”¹⁰ Esta última disposición opera como una cláusula resolutoria de la competencia para reservar, imponiéndole un límite temporal y un efecto distinto a la declaratoria del Decreto 044.

En relación con el impedimento de otorgar nuevos contratos de concesión o títulos mineros, pareciera que este es un entendimiento obvio, pero no lo es. El Gobierno ha manifestado posiciones contradictorias y confusas al respecto. Por un lado, el mismo Ministerio de Ambiente reconoció que en efecto el Decreto excluye la posibilidad de otorgar nuevos títulos mineros, así: (Anexo3)¹¹

“2. ¿Estas reservas temporales, limitan el otorgamiento de los permisos ambientales y mineros para ese sector?”

Respuesta: *Mientras esté vigente la declaración de zona de reserva temporal no se podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales, excepto las autorizaciones temporales para el aprovechamiento de materiales pétreos. Es decir, la consecuencia de la declaratoria de reserva es una exclusión, de carácter temporal, de nuevas concesiones mineras o autorizaciones ambientales para este tipo de actividad.” (La tercera parte subrayada es propia)*

Contrario a esto, en el documento de contestación de la Medida Cautelar la Presidencia de la República señaló en el párrafo 2.13 lo siguiente:

“Ningún artículo del Decreto 044 de 2024 otorga al Minambiente la facultad de prohibir el otorgamiento de nuevos títulos mineros, ni la de afectar los títulos existentes. En este sentido, la interpretación de los accionantes respecto al alcance

¹⁰ Artículo 3 Decreto 1374 de 2013.

¹¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Documento de respuestas al cuestionario de Proposición 044-2024 de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Febrero 26 de 2024. Radicado No. 20002024E5000398, suscrito por el Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental: Mauricio Cabrera Leal.

*del decreto carece de fundamento, ya que no se encuentra respaldada por los términos explícitos del decreto...*¹² (Subrayado propio)

Esto evidencia no sólo una postura ambivalente de la administración respecto del real alcance del decreto, pero también un sustento errado por el cual se intenta desacreditar los argumentos de la demanda.

Ahora, del segundo inciso del artículo 3 del Decreto 044 también se desprende que por cuenta del Decreto demandado no sólo se frenará el desarrollo de nuevos proyectos, sino además los ya existentes y en ejecución, aun cuando estos cuenten con título minero e incluso con licencia ambiental aprobada. Esto, debido a que en cualquier caso se impide el otorgamiento de licencias y permisos ambientales, lo cual, necesariamente conlleva una obstrucción de las operaciones mineras existentes.

Es bien sabido que durante la fase de ejecución de un proyecto minero se requieren de constantes permisos ambientales "permisos menores", adicionales a la licencia, sin los cuales no es posible el funcionamiento de la operación. Los permisos más recurrentes que se necesitan para el desarrollo de minería son, entre muchos otros son:

1. Ocupación del cauce de una corriente o depósito de agua,
2. Permiso de Concesión de Aguas Subterráneas,
3. Permiso Concesión de Aguas Superficiales,
4. Permiso de Emisiones Atmosféricas para Fuentes Fijas,
5. Permiso de Estudio con Fines de Investigación Científica en Diversidad Biológica,
6. Permiso de Prospección y Exploración de Aguas Subterráneas,
7. Permiso de Vertimiento de Aguas Residuales,
8. Permiso o Autorización de Aprovechamiento Forestal de Árboles Aislados, y de clase Persistente o Único de Bosques Naturales,
9. Permiso de Proveedor de Elementos de Marcaje del Sistema Nacional de Identificación y Registro para Especímenes de la Fauna Silvestre,
10. Planes de Gestión de Productos Pos consumo.

De este modo, lo que ocurrirá con la aplicación de la norma es que de "facto" los proyectos mineros se harán inejecutables y no podrán adelantar las etapas a las que están llamados en virtud del contrato de concesión minera. Adicionalmente el parágrafo del artículo 4 del Decreto 044 de 2024 avoca al cierre definitivo de las operaciones mineras dentro del término de vigencia de la declaratoria de "reserva temporal". Es claro entonces que vía decreto, se dejarán sin efectos los títulos mineros y las licencias ambientales válidamente otorgadas en virtud de ley y del Código de

¹² Presidencia de la República. Pronunciamento sobre la medida cautelar. Agosto 9 de 2024. Radicado No. OFI24-00158879/GFPU, suscrito por el asesor de la Secretaría Jurídica: Milton Alexander Dionisio Aguirre.

Minas, en una clara transgresión de las normas superiores. El Decreto demandado vulnera la seguridad jurídica y la confianza legítima constitucional.

2.1.2. Exclusión de la actividad minera, sin límite temporal expreso: Indeterminación jurídica.

A pesar de la denominación de la figura, su duración está lejos de ser temporal, mucho menos lo son las implicaciones que puede causar para el desarrollo de un proyecto minero, para la economía del país y las regiones, ya que no poder ejecutar una actividad de utilidad pública e interés social, constitucionalmente reconocida y legalmente permitida, para la cual se cuenta con título minero y sobre la que se han hecho inversiones económicas, técnicas y sociales; genera consecuencias permanentes y en muchos casos irreversibles para los concesionarios y para los territorios que se benefician de esta actividad, así también para las rentas estatales.

El artículo 6 del Decreto dice que la duración del área de reserva será hasta por 5 años, sin que se defina un término máximo de prórroga que permita a la ciudadanía y a los afectados con la medida tener certeza de la duración de las decisiones administrativas. Además, la indefinición de los plazos es un incentivo para decisiones subjetivas y arbitrarias:

*“Artículo 6. Vigencia de la Reserva de carácter temporal. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el acto administrativo que declare reservas de recursos naturales de carácter temporal, establecerá la vigencia de la declaratoria de manera motivada con **una duración de hasta cinco (5) años prorrogable por una única vez, de conformidad con las características y necesidades de cada área (...)**” (Negritillas propias)*

Se extrae de la norma que el Ministerio podrá reservar un área y excluirla de actividades mineras inicialmente hasta por 5 años, prorrogables por una única vez por el tiempo que considere de acuerdo a cada caso en concreto. Es decir que la reserva carece de un plazo límite claro, expreso y perentorio, propiciando la subjetividad en las decisiones y la inseguridad jurídica.

De este modo, el área se podría delimitar por 5 años inicialmente y prorrogar por otros 5, o por otros 10, 15, 20, 30 o “x” número de años más según lo disponga la administración, sin que existan criterios para esta decisión. Si tenemos en cuenta que la fase de exploración de un proyecto minero es de máximo 11 años y que el término total de un contrato de concesión es de 30 años, es posible concluir que el tiempo de reserva de un área en donde no se podrán adelantar actividades mineras, puede ser igual o superior a toda la vida de un título minero. Este efecto dista mucho de la noción de temporalidad. Nuevamente destacamos que la aplicación del Decreto implicaría la parálisis y en otros casos, la finalización de los proyectos mineros de interés social.

TEAR

Vale preguntarse ¿Qué actividad logra sobrevivir sin posibilidad de desarrollarse y sin obtener instrumentos ambientales por tanto tiempo, basado en medidas especulativas sin certeza alguna o estudio de compatibilidad como lo ordena la ley? ¿Qué pasará con los proyectos mineros de los cuales dependen miles de familias y que constituyen fuente de financiación del Estado, mientras el Ministerio de Ambiente se toma en el mejor de los casos 5 o 10 años en decidir la vocación de esas áreas?

Más aún, desde el punto de vista de la garantía de los postulados democráticos, genera profunda preocupación que decisiones con repercusiones tan importantes como las descritas, y con la posibilidad de permanecer por períodos prolongados de tiempo, no garanticen ningún tipo de participación ciudadana. La única participación a la que hace referencia el Decreto es **después** de declarada la reserva temporal; a ese espacio -que es indeterminado- sólo se le llama “enfoque participativo”.

2.1.3. Exclusión de la actividad minera sin rigor técnico y en contravía de lo dispuesto en el artículo 34 del Código de Minas. Infracción a normas superiores.

El artículo 2 del Decreto establece que “*las reservas de recursos naturales de carácter temporal se identificarán, delimitarán y declararán con base en la información que aporten las autoridades ambientales y demás información oficial disponible...*” De tal forma que esta exclusión, se motiva basándose en “información disponible”, -sin más consideración-, lo que quiere decir que cualquier tipo de insumo tiene la fuerza para sustentar una decisión de esta envergadura.

El artículo 34 del Código de Minas que es norma especial, completa, sistemática y de aplicación preferente en materia minera-, establece que para que un área produzca efectos de exclusión el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios técnicos, sociales y ambientales disponibles. No así, cualquier tipo de información “disponible” como contrariamente lo dispone el Decreto.

“Artículo 34. Zonas Excluibles de la Minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

*Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. **Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.***

TEAR

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, **el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.**

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete la sustracción del área requerida, **podrá autorizar que, en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión.** Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.¹³ (Subrayado propio)

Es esencial destacar que el artículo 34 del Código de Minas parte de la premisa de que no todas las áreas de protección ambiental excluyen automáticamente la posibilidad de realizar actividades mineras. El artículo 34 citado establece que para excluir la actividad minera en una zona específica se deben cumplir una serie de condiciones, entre las cuales se incluyen: que las áreas estén declaradas y delimitadas según la normativa ambiental vigente, que se sigan los procedimientos establecidos para la creación de zonas de protección ambiental como parques nacionales naturales o reservas forestales, y que se realicen **estudios técnicos, sociales y ambientales** que analicen **la compatibilidad o incompatibilidad** de la actividad minera en dichas zonas.

Los análisis de compatibilidad exigidos tienen una razón de ser y es que una determinada área de reserva puede estar excluida de ciertas actividades, y de otras no, dependiendo el tipo de actividad y la forma de adelantarla de acuerdo a los instrumentos ambientales que se autoricen. Esto es así ya que aun habiéndose declarado la zona excluida de la minería, el último párrafo de artículo 34 admite como procedente que en algunos casos, sea posible adelantar actividades mineras, bajo condiciones especiales.

En consecuencia, es claro que el Decreto 044 transgrede las disposiciones establecidas en el artículo 34 del Código de Minas, al autorizar la creación de reservas temporales sin el debido respaldo de estudios técnicos, sociales y ambientales y sin la exigencia de contar con estudios donde se determine la incompatibilidad, tal como lo ordena esa ley. Esto resulta en una contradicción directa de una norma de superior jerarquía, especial y de aplicación preferente como lo es el Código de Minas. Por lo anterior, el Decreto también está viciado de nulidad por tal razón.

FER

¹³ Ver Sentencias C-443 de 2009 y C-339 de 2002.

3. VIOLACIÓN DE PRINCIPIOS Y NORMAS CONSTITUCIONALES.

3.1. El Decreto 044 de 2024 vulneró los principios de buena fe y confianza legítima: Expedición irregular del acto.

La buena fe desde sus orígenes más remotos ha contenido dos ideas intrínsecas, la de lealtad “fides” y la de confianza “bona fides”, “...entendiendo por tales nociones en las relaciones interpersonales, aquella actitud enderezada a realizar lo que se dice, o quien actúa conforme a lo ofrecido; en otros términos, dicha noción implica la necesaria correlación entre la lealtad que la persona guarda por la palabra empeñada y la confianza de la que goza en el medio social en el cual se desenvuelve.”¹⁴

Este principio se encuentra recogido en el artículo 83 de la Constitución Política, así:

“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas”

La Corte Constitucional ha planteado el principio de buena fe como un pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, que orienta las relaciones entre particulares y entre estos y la administración, buscando que se desarrollen en términos de confianza y estabilidad. De este modo, la doctrina ha determinado este principio como el mandato de **“honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (...) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (...) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”**.¹⁵ (Negrilla por fuera del texto original)

Lo anterior, impone a las entidades públicas la obligación de no incurrir en actuaciones deshonestas, que no correspondan a la verdad o que generen engaño en la ciudadanía; y en tal virtud abstenerse de adelantar actuaciones arbitrarias, intempestivas, que contradigan sus propios actos o manifestaciones. En este sentido, el principio de buena fe resulta de trascendental importancia para el ordenamiento jurídico colombiano, que incluso puede llegar a prevalecer sobre el de legalidad en las actuaciones de la administración.

Para el caso en concreto además de la buena fe, es importante referirnos a la confianza legítima, que en palabras de la jurisprudencia nacional es un principio cuyo objetivo es que la administración no altere de manera injustificada, situaciones jurídicas

¹⁴ Ospina-Sepúlveda, Roosevelt Jair. Estudios de derecho (Medellín), 2010-01, Vol.67 (149), p.189-215 disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/8634/7968>.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-458 de 2017, MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.



legítimas originadas en actuaciones anteriores. Esto, bajo la consideración de la seriedad que se presume de los actos de la administración y en virtud del principio de buena fe que implica la inadmisibilidad de conductas arbitrarias en un Estado de Derecho.¹⁶

Teniendo en cuenta este precedente, estimamos necesario retomar las afirmaciones hechas por el Ministerio de Ambiente en la matriz de respuestas publicada en su página web dentro del proceso de expedición del Decreto:

“e) en lo que tiene que ver con la participación (sic) ciudadana, la expedición del proyecto de decreto cumplirá con condiciones adicionales a las de orden legal, en el sentido de que su primera versión fue publicada por un término mayor, y la segunda versión también será publicada y además contará con un espacio de participación y coailización (sic) [socialización] con actores. así mismo el proyecto de Decreto incorpora que la declaratoria definitiva que surja con posterioridad a las reservas temporales se debe realizar con un enfoque participativo, además de cumplir con los lineamientos (sic) legales de publicación (Sic).”

Además de lo señalado anteriormente, la entidad reiteró su compromiso en la respuesta que otorgó a la Asociación de Mineros Artesanales de Monsalve -ASOMAR (Casilla 187 de la Matriz):

“Ahora bien, teniendo en cuenta que este proyecto de Decreto es la base para la posterior identificación, delimitación y declaración de las áreas que serán objeto de reserva de recursos de carácter temporal, para dicha declaratoria se adelantarán los procedimientos de participación de conformidad con los criterios fijados por la Corte Constitucional. De manera adicional una vez se cuente con el proyecto de decreto ajustado en relación con los comentarios recibidos en la consulta pública (sic), se realizará una nueva consulta y se tiene presupuestado un espacio con los actores.”

Por esta razón, cuando las respuestas fueron conocidas por los interesados y partícipes de esta fase de comentarios, así como por la ciudadanía en general, se originó una expectativa legítima fundada en la buena fe, respecto de la cual el Ministerio de Ambiente llevaría a cabo espacios de participación abiertos y adecuados, y una nueva publicación del proyecto. Sin embargo, de manera sorpresiva y contraria a lo afirmado el Decreto 044 de 2024 fue expedido sin que se hubiera publicado nuevamente el texto para observaciones, ni se hubieran desarrollado los escenarios de participación anunciados.

En tal sentido se rompió con la confianza, la rectitud, la credibilidad que se tenía en el actuar de la administración en el trámite de expedición de la norma, y más aún cuando lo manifestado lo fue, de manera oficial y pública como respuesta a las peticiones válidamente elevadas a la entidad encargada de su formulación.

TEAR

¹⁶ Ibidem.



No se puede desconocer que el Decreto 1081 de 2015 que regula el procedimiento para la publicación de comentarios de los proyectos normativos, no establece la obligación de publicar nuevamente el proyecto de decreto. Por esta razón lo que es objeto de reproche aquí no es la violación del procedimiento del Decreto 1081, sino, el quebrantamiento de la expectativa legítima de quienes de buena fe creyeron en la administración. Lo cual puede ser igual, o aún más grave, dado que el principio de confianza legítima es de jerarquía constitucional.

Así mismo, presumiendo de buena fe que lo indicado por el Ministerio efectivamente se iba a cumplir, se generó para los solicitantes y en general para los administrados, una válida expectativa en que el decreto **no sería expedido hasta tanto** dicha participación se llevara a cabo y que la misma fuera efectiva, de modo que tuviera la capacidad de ser considerada y reflejada en el texto en cuestión.

Sobre este punto, la jurisprudencia también ha señalado que renunciar a la confianza legítima pone en riesgo el principio de seguridad jurídica por las siguientes razones:

“Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional. En suma, para la Corte la confianza legítima protege las razones objetivas con las que cuenta un ciudadano que le permiten inferir la consolidación de un derecho que no ha adquirido. Por ello, no resulta constitucionalmente admisible que la administración quebrante de manera intempestiva la confianza que había creado con su conducta en los ciudadanos, más aún, cuando con ello puede afectar derechos fundamentales”. (Negrilla fuera del texto original)

Es el caso del proceso del Decreto 044, cuyo rompimiento de la confianza legítima afectó el derecho fundamental a la participación, más aún con una muestra clara, dada por los 400 comentarios que elevaron los diferentes grupos de interés.

La Corte Constitucional ha enfatizado que, ante la violación flagrante de principio constitucional de confianza legítima que hace parte de la buena fe, se debe velar por su protección inmediata en todo tipo de actuación judicial o administrativa, habida cuenta el principio de buena fe tiene rango constitucional:

“Los principios Constitucionales, a diferencia de los valores que establecen fines, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional. (...) Su alcance normativo no consiste en la enunciación de ideales que deben guiar los destinos institucionales y sociales con el objeto de que algún día se llegue a ellos; su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su

TEAR

significado y su razón de ser. Los principios expresan normas jurídicas para el presente; son el inicio del nuevo orden. Los valores, en cambio, expresan fines jurídicos para el futuro; son la mira que jalona hacia el orden del mañana.”

Es que la ausencia de veracidad de los pronunciamientos de la Administración durante una fase de comentarios reglada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es un precedente grave, porque en adelante cualquier aspecto, convocatoria, afirmación, etc., relacionado con la participación en materia de delimitación de áreas puede ponerse en cuestión, y generar incertidumbre en los procesos judiciales. Por lo tanto, se hace necesario que esa confianza que los ciudadanos ostentan frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, sea protegida por el juez constitucional.¹⁷

3.2. El Decreto 044 de 2024 trasgrede el derecho a la participación ciudadana. Infracción de normas superiores.

Lo primero a destacar es que, de acuerdo a la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, democrática participativa y pluralista¹⁸. El artículo 2 de su Carta Política pregona que es uno de los fines del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

El artículo 1 de la Constitución Política establece:

*“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa** y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*
(Negrita propia)

A su vez, el artículo 2 de la Carta, reconoce la participación como uno de los fines esenciales del Estado:

*“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;** defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”* (Negrita por fuera del texto original)

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-453 de 2018, MP: Diana Fajardo Rivera.

¹⁸ Artículo 1, Constitución Política de Colombia.



Así entonces, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que la Constitución Política instauro un modelo de democracia “mixto”¹⁹, es decir que se compone de un sistema representativo y participativo en igual proporción, con lo cual “...*el concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral (...)*”²⁰ Desde el texto constitucional la participación ciudadana se concibe también en todos los ámbitos de la vida pública y en todas las jurisdicciones, esto comporta por supuesto la toma de decisiones administrativas.

Tal como se introdujo en páginas atrás, el Decreto vulnera el derecho a la participación ciudadana que no sólo se constituye como un derecho individual y colectivo, sino también como un principio fundamental de nuestro Estado Social de Derecho, el cual debe desplegarse y garantizarse por parte de todas las autoridades públicas en las distintas esferas de acción, de la forma en la que lo prevé la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional.

En relación con la participación que debe observarse en materia ambiental, la Constitución Política lo consagra de la siguiente manera:

*“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.***”

Igualmente, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la necesidad de generar espacios de participación adecuadas en las decisiones medio ambientales. Un ejemplo de esto es la Sentencia T- 361 de 2017, en la que señaló:

*“El ordenamiento jurídico ha reconocido el derecho a la participación en asuntos relacionados con el medio biótico, garantía que se erige como la manera más adecuada de resolver **los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas.** La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son políticas, judiciales y administrativas. **En ésta última, las diferentes Salas de Revisión han protegido el derecho que tienen las comunidades de intervenir en decisiones de la administración que impactan el ambiente en que habitan o se desarrollan.**” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

¹⁹ Colombia pasó de un modelo de soberanía nacional exclusivamente– establecido así en la Carta de 1886– donde la democracia era netamente representativa, a un modelo de soberanía popular que admite los dos tipos de democracia.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-637/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

TECAR

Ahora, en relación con el proceso de delimitación de ecosistemas, la Corte también ha sentado jurisprudencia sobre la forma en la que debe ser entendida y aplicada la participación ciudadana, para lo cual ha resaltado que las autoridades administrativas deben sujetarse a la observancia de los derechos fundamentales y a otros principios como los de proporcionalidad y razonabilidad de las decisiones. Para lograr tal fin, ha manifestado el Alto Tribunal que el ministerio o entidad a cargo debe garantizar unos elementos mínimos del derecho de la participación ambiental, a saber:

- (i) El acceso a la información pública;
- (ii) La participación pública y deliberativa de la comunidad, inclusive se reconoce el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y
- (iii) La existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.²¹

En suma ha señalado este Alto Tribunal que en materia ambiental este derecho “...no se identifica con las audiencias que se regulan en la Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011. Dicho principio tampoco se restringe por el hecho de que la resolución de delimitación sea un acto reglamentario o abstracto. La participación ambiental es imprescindible para una adecuada y eficaz gestión de los ecosistemas de páramo, biomas que tienen una importancia estratégica para la regulación de los recursos hídricos y la captación de carbono.”²²

Por consiguiente, es necesario confrontar estas subreglas con el actuar del Gobierno en el proceso de expedición del Decreto y las disposiciones incluidas en el mismo. Como se dejó evidenciado en el acápite de los hechos, el proceso de expedición del Decreto no garantizó una participación real y efectiva, a pesar de las múltiples solicitudes elevadas por los mineros del país y por otras organizaciones y entidades públicas. Es un hecho notorio que el Ministerio de Ambiente tampoco convocó espacios de participación, coordinación o diálogo con las Corporaciones Autónomas Regionales las cuales tienen claras competencias en materia ambiental.

Pero no sólo eso, el Ministerio de Ambiente vulneró la buena fe y la confianza legítima de los administrados haciendo manifestaciones que luego no se cumplieron. Por lo tanto, está claro que la expedición del Decreto demandado está viciado de nulidad, también, por haber quebrantado el derecho fundamental y principio constitucional de participación ciudadana.

Ahora, respecto al contenido mismo del Decreto, en el primer párrafo de su artículo 4 únicamente se hace referencia a un “enfoque participativo”, pero este, que en todo

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

FEAR

caso no puede ser tomado como una participación efectiva, no se aplica a la declaración del área de reserva temporal, sino, para la declaratoria definitiva. En otras palabras los ciudadanos y en especial las comunidades afectadas con la decisión, no participarán de forma previa, activa, real y efectiva en la declaratoria de reserva temporal de sus territorios y de los cuales derivan su sustento, sino, eventualmente de forma posterior, cuando ya se haya suspendido la actividad y consumado su impacto, el cual, como referimos antes, puede ser hasta de 5, 10, 20, 30 años o más.

El artículo 4 define el alcance de la reserva temporal de la siguiente manera:

*“Artículo 4. Alcance de la declaratoria de reserva temporal. **A partir de la declaración de reservas de recursos naturales de carácter temporal**, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes, bajo el principio de colaboración armónica con las entidades del sector minero energético, **deberán adelantar los estudios técnicos necesarios y los procesos correspondientes sobre las áreas susceptibles de ser declaradas como áreas protegidas u otras estrategias de conservación ambiental, bajo un enfoque participativo.**” (Negrilla y subraya fuera del original).*

La anterior disposición carece de razonabilidad y desdibuja el objetivo mismo del derecho a la participación pues ésta debe ser previa, efectiva y conducente. Entonces, cabe preguntarnos **¿Cómo puede ser efectiva y conducente una participación sobre un efecto que ya se causó, sobre una decisión que se tomó de manera anticipada a la participación?** Lo que ocurrió con la expedición del Decreto 044 fue un ejemplo claro de cómo la Administración entiende por “surtida” la participación, a pesar de lo más de 300 comentarios muchos de los cuales insistieron en este tema. La participación no es un simple requisito formal, sino que debe ser una expresión de las libertades públicas de los ciudadanos dentro de un estado democrático, encaminadas a incidir realmente en las decisiones que los afectan.

En ese orden de ideas, la norma demandada no respeta el contenido y alcance que tiene la participación en nuestro Estado Democrático, en cuanto a que este derecho no se limita a que se publiquen o se informen las medidas que se expedirán, sino a que los ciudadanos tengan realmente la oportunidad de manifestarse, de dialogar y deliberar de forma tal que puedan incidir en las decisiones políticas que los afectan y más aún, en las que los afectan de manera importante como las relacionadas con su supervivencia y la vocación productiva de su territorio, como lo es el Decreto 044.

La garantía de la participación implica también una actitud de lealtad por parte de la administración para convocar, oír analizar y valorar de manera objetiva todas las consideraciones, de modo que la normativa a expedir sea en la medida de lo posible el resultado de consensos y no, un elemento de duda o conflictividad social.

Por consiguiente, el Decreto demandado es contrario a lo reglado en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política.



Preocupa sobremanera que el Ministerio de Ambiente vía decreto, norma de rango inferior a la ley, de forma unilateral, desconociendo la autonomía constitucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, sin participar a la ciudadanía, ni a quienes desarrollan actividades mineras en esos territorios, ni siquiera a las comunidades asentadas en las áreas o zonas a reservar, decida sobre la ordenación y vocación del territorio, e impida el desarrollo de actividades mineras por 5, 10, 20 o más años. Esto, sin contar con estudios para tal determinación, ni para establecer su incompatibilidad con la actividad minera tal como lo exige el artículo 34 citado.

Después que haya transcurrido todo este tiempo, cuando finalmente el Ministerio tenga conocimiento del área (si es que lo llega a tener) y proceda a delimitar definitivamente la zona de reserva, es en ese momento que el Decreto prevé llevar a cabo un “enfoque participativo”. En este sentido, la norma demandada carece de lógica y razonabilidad pues primero actúa y luego sustenta. El orden de sucesos derivado de la aplicación del Decreto es el siguiente: 1) *Decide bajo el ropaje de una reserva “temporal” unos efectos permanentes e irreversibles para un sector de la economía-*, 2) *posterior a la decisión analiza y verifica si hay lugar a la misma, y* 3) *luego participa a quienes ya se vieron afectados por esa decisión.* Es decir, es un razonamiento a la inversa con una participación tardía.

La experiencia ha indicado que los procesos de delimitación de reservas ambientales son en exceso demorados. Aún en casos en los que existe información cartográfica y delimitación geográfica pueden transcurrir incluso más de 10 años, lo que origina parálisis de los proyectos mineros e incertidumbre jurídica permanente. Esta situación es contraria a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Este escenario puede ser aún más grave en procesos de reserva como los que crea el Decreto dado la ambigüedad de los criterios que involucra.

Se espera que aquellos títulos que aspiren a una prórroga, o a la culminación de otros tramites mineros indispensables para el desarrollo de la actividad minera, como adiciones de mineral, integraciones de área, modificaciones de Programas de Trabajos y Obras- PTO- vean afectadas sus pretensiones y legítimas expectativas por la existencia de la restricción que deriva de la reserva temporal, quedando en consecuencia estos trámites en suspenso por un lapso indeterminado, que terminará afectando decisiones de inversión y por tanto significando la pérdida de oportunidades que posibilitan el aprovechamiento racional de los recursos mineros.

3.3. El Decreto 044 viola el régimen de autonomía de las CAR y el principio coordinación de las autoridades administrativas, y por lo tanto incurre en violación a normas superiores.²³

TEAR

²³ Este acápite es incorporado de acuerdo a la información especializada remitida por la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales – ASOCARS-, quienes suscriben el presente documento.

El artículo 1 del Decreto 044 de 2024 transgrede el principio de autonomía, coordinación y participación activa que ostentan las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible consagrados en el artículo 113, 150 numeral 7, y el artículo 317 de la Constitución Política, así como el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, en el entendido que el Ministerio de Ambiente se atribuye de forma unilateral la facultad de delimitar unas áreas por razones ambientales, sin tener en cuenta las competencias de las CAR sobre la materia.

La falta de este requisito es una clara transgresión de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, en especial de su competencia participativa otorgada por una norma de rango legal superior al Decreto demandado reglamentario, esto es: el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que faculta a las CAR a *“Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en **los procesos de planificación y ordenamiento territorial** a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”*. (Subrayado propio)

De acuerdo con lo afirmado por el propio Ministerio de Ambiente en la presentación realizada en el Congreso de la República (Anexo 4) en el debate de control político citado por la Cámara de Representantes,²⁴ el Decreto 044 es un *“instrumento de ordenamiento territorial y ambiental, planear su aprovechamiento, establecer prioridades”*. Siendo así, es clara la omisión en la que incurrió el Ministerio de Ambiente al anular la competencia de las CAR, y a pesar de la solicitud expresa realizada al respecto por ASOCARS dicha participación no se llevó a cabo.

Ahora, nuestro ordenamiento jurídico establece un vasto compendio sustancial y jurisprudencial que sustentan y definen el alcance de la autonomía de las CAR, el cual estimamos procedente resaltar:

- Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible.

Los artículos 113, 150 numeral 7 y 317 de la Constitución Política sustentan el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible. El numeral 7 del artículo 150 consagra la garantía de este principio constitucional, atribuyendo al Congreso de la República la función de regular la creación y funcionamiento de estas entidades, por medio de leyes. En desarrollo de este mandato constitucional, se expidió la Ley 99 de 1993, que, entre otros aspectos, instituyó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y organizó el Sistema Nacional Ambiental - SINA.

²⁴ Congreso de la República, Comisión Quinta, Cámara de Representantes, Debate de Control Político, proposición No. 044 Legislatura 2023-2024, desarrollada el miércoles 28 de febrero de 2024 (9:00 am) Salón de Sesiones “Jorge Eliecer Gaitán”

La misma Ley 99 desarrolló las Corporaciones Autónomas Regionales existentes, y creó las restantes, incluyendo las siete Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, todas dentro de un régimen de autonomía, bajo una nueva concepción reflejada en su naturaleza jurídica establecida por el artículo 23 de la referida ley, así:

“Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales 4 renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.”

Mediante Auto 089A de 2009, la Corte Constitucional decidió unificar su posición acerca de la naturaleza jurídica de estas entidades, enfatizando su carácter de entidades públicas del orden nacional, no adscritas ni vinculadas a ningún ministerio, en los siguientes términos:

“3.- Esta Corporación se ha pronunciado respecto del tema de la naturaleza jurídica de las CAR en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia. Así, en algunas oportunidades, ha señalado que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7)[4], (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central[5] y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial[6]. De este modo, ha determinado que son entidades administrativas del orden nacional. (...) 4.- Como es evidente, hay una disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, razón por la cual la Sala Plena considera necesario unificar su posición en este tema, acogiendo la primera de las opciones descritas por ser la que más se ajusta al texto constitucional. En efecto, no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional.”

En tal virtud, las CAR ostentan una naturaleza jurídica especial al ser organismos autónomos del orden nacional, que no pertenecen a ninguna rama del poder público por expresa disposición constitucional, por medio de las cuales **“el Estado ejerce**



competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento.²⁵(Negrilla fuera del texto original)

Pues bien, la Corte Constitucional ha sostenido que “...las CAR cuentan con autonomía administrativa u orgánica, pues si bien son consideradas para algunos efectos como entidades del orden nacional, no están adscritas a un ministerio o departamento administrativo(...)”²⁶ En el citado fallo el Alto Tribunal refiere que estas Corporaciones son entidades *sui generis*, carácter que reposa fundamentalmente en su autonomía cuyo alcance está dado en tres ámbitos: i) administrativa u orgánica; ii) política y funcional y iii) financiera y patrimonial.

La autonomía administrativa u orgánica se sustenta en su carácter de entidades públicas del orden nacional, al no pertenecer a ninguna rama del poder público, no estar adscritas ni vinculadas a ninguna entidad, y por tanto, no encontrarse condicionadas al control jerárquico por parte del gobierno nacional, departamental o municipal. En tal sentido, Las CAR están facultadas para adoptar decisiones que van desde definir su estructura interna hasta autorizar el aprovechamiento de un recurso natural renovable.

Es necesario resaltar que esta autonomía no es casualidad, sino que deriva del interés del constituyente de dotar a estas entidades de carácter técnico de la mayor imparcialidad y objetividad, de modo tal que la adopción de las decisiones ambientales obedezcan a consideraciones estrictamente técnicas, basadas en el conocimiento, en la investigación y evidencia científica, desprovistas de consideraciones políticas.

Por su parte, la autonomía política y funcional se da en razón de lograr una mayor y efectiva participación de las regiones en los temas ambientales que acaecen en sus territorios, y es así como las CAR son entidades del orden nacional con jurisdicción regional, que para el cumplimiento de los fines especiales que les han sido encomendados, cuentan entre otros, con el principio de rigor subsidiario. Su funcionamiento debe ser regulado por la ley, pero el desarrollo legislativo no puede limitar el acceso de las regiones representadas en las CAR a los temas ambientales de su interés, ni mucho menos vaciar la autonomía constitucional que le es propia.

El ámbito de la autonomía política y funcional, que se da en razón de lograr una mayor y efectiva participación de las regiones en los temas ambientales que acaecen en sus



²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-596/98, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁶ Ibidem.

territorios, (siendo las CAR entidades del orden nacional con jurisdicción regional), se ve desconocido por el Decreto 044, negando con ello, la participación de las autoridades ambientales investidas para tales efectos en la toma de decisiones de esta naturaleza que les conciernen directamente.

De esta manera, es evidente que el Decreto 044 transgredió la autonomía de las CAR y por tanto, el acto acusado incurre en violación a normas de superior jerarquía desde dos ámbitos: 1. Al no cumplirse la facultad dispuesta en el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 en materia de participación, y 2. El objeto del decreto le atribuye competencia exclusiva al Ministerio de Ambiente y a las entidades del sector minero energético para identificar, delimitar y declarar mediante acto administrativo motivado, reservas de recursos naturales de carácter temporal, como zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables y del ambiente, sin participación alguna de las CAR y con un claro desconocimiento del marco legal arriba expuesto.

Es necesario reiterar a la H. Sala que la “colaboración armónica con entidades ambientales” a la que se refiere el artículo 4 del Decreto demandado, NO aplica para la declaratoria temporal, sino, para adelantar estudios luego de declarada la reserva, es decir cuando ya se configuran efectos de exclusión que pueden llegar a ser permanentes de acuerdo a lo explicado en la primera parte de este documento (parálisis de actividades por hasta 5, 10, 15, 20 más), y que está alterando normas legales y constitucionales a las cuales el Decreto se debe subordinar.

3.4. Violación al principio de jerarquía normativa y el principio de reserva legal.

En el inciso segundo del artículo 3 del Decreto 044 se encuentra una clara violación al principio de jerarquía normativa que emana de la propia Constitución (artículos 4 y 241), por cuanto se prohíbe a las CAR, de forma temporal, otorgar en el área objeto de reserva, permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales. Es decir que con una norma de rango inferior (decreto reglamentario), se pretende no solo crear reservas naturales temporales con los efectos que ya hemos descrito, sino prohibir o restringir la competencia que les confiere a las CAR una norma de mayor jerarquía como es la ley 99 de 1993 (numeral 9).

*“Artículo 3°. Efectos. **La Reserva de Recursos Naturales de carácter temporal tendrá idénticos efectos a los establecidos en el Decreto número 1374 de 2013, de conformidad con dispuesto en el ordinal tercero, numerales 1.1.3 y 1.2.3 de la Sentencia del Consejo de Estado A.P 2013-02459, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad o incompatibilidad de las actividades mineras en el área reservada.***

***Durante la vigencia de la declaratoria de reserva temporal, las autoridades ambientales no podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales.”** (Negrillas propias)*

TEAR



Como se ve, la violación al principio de supremacía es indiscutible, y por tanto las normas que resulten contradictorias a las disposiciones de superior jerarquía, deben ser inaplicadas, tal como lo dispone la Sentencia C - 037 de 2000 de la Honorable Corte Constitucional:

“De la condición jerárquica del sistema jurídico se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución. La Corte aprecia que, en principio, una norma legal que se limitara a reiterar el orden jurídico que emana de la Constitución y a autorizar la inaplicación de las normas que irrespetaran tal orden, sería constitucional.

Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Esta conclusión se extrae de diversas disposiciones, entre otras aquellas referentes a los deberes y facultades que, según el artículo 189 de la Constitución, le corresponden al presidente frente a ley. En efecto, esta disposición le impone “promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento” (numeral 10°), y “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes” (numeral 11°). Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley”.

De lo anterior, se concluye que lo dispuesto en el Decreto 044 de 2024 transgrede el principio de autonomía de las CAR (art. 150 numeral 7 Constitución Política Superior), en su ámbito de autonomía administrativa que las faculta para tomar las decisiones relacionadas con la planificación ambiental, el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales renovables y el ambiente a su cargo, atribución que se ve prohibida por una orden del nivel central, (vía decreto) sin que medie el estudio técnico de la Corporación, tal y como se evidencia del artículo 3 del Decreto 044, sobre los efectos de la declaración de las reservas temporales, al no poder, de plano, otorgar o prorrogar permisos o licencias ambientales para actividades mineras en estas áreas.

Paralelamente, en el artículo 4 del Decreto demandado se impone a estas autoridades una función imprecisa de “adelantar los procesos correspondientes”, violando la

TEAR

reserva de ley para regular su funcionamiento, con un factor adicional igualmente negativo, al no establecer los instrumentos financieros adicionales y/o derivados de las fuentes nacionales como el Presupuesto General de la Nación, ni la creación de instrumentos económicos que permitan a estas autoridades cumplir con la función impuesta por el decreto.

3.5. El proyecto excede el alcance del principio de “precaución” de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia nacional (Art. 1 Ley 99 de 1993)

El proyecto pretende vía acto administrativo -que tiene una jerarquía menor a la de ley, volver regla general un criterio legal que es de uso excepcional presumiendo sin ningún rigor técnico ni principio de certeza científica, que la actividad minera genera *per se* un daño ambiental.

El principio de precaución está dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1, numeral 6, de la Ley 99 de 1993, así:

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

Igualmente la Ley 164 de 1994, por el cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el principio de precaución en su artículo 3º (numeral 3) así:

“3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.”

Este principio tiene un reconocimiento legal, pero su desarrollo ha sido fijado por la jurisprudencia. Así, el Consejo de Estado delimitó²⁷ su marco conceptual y alcance de

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP: José Roberto Sáchica Méndez, 7 de julio de 2022, Exp. 110010326000201600140-00, sentencia de única instancia. Acción de nulidad simple.



cara a la actividad regulatoria y a la actuación administrativa, de modo que el mismo no constituya un abuso al ejercicio de funciones.

De lo desarrollado por el Alto Tribunal se destaca:

- La noción del principio de precaución en Colombia corresponde a aquellas que han sido consideradas como parte del espectro que se aparta de una versión radical, en la medida en que: (i) cualifica el umbral del riesgo -relacionado con un daño grave e irreversible-, (ii) no establece un deber positivo ni una inversión de la carga de la prueba, e (iii) incorpora un requisito de eficacia en función del costo – efectividad, en la adopción de las medidas.
- El principio de precaución no puede entenderse con carácter prohibitivo o paralizante, ni como excusa o eximente al deber de análisis técnico en cabeza de las entidades públicas, o como un pretexto a la falta de rigor o inacción del Estado. Resaltó el Alto Tribunal que la sostenibilidad del desarrollo no es sinónimo de prohibición y citando a la doctrina francesa señala que: *“...el problema con el principio de precaución no es que conduzca en la dirección equivocada, sino que, si se toma en serio o literalmente, no conduce en ninguna dirección”*.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que existen 5 supuestos que deben evidenciarse para aplicar el principio de precaución, el cual no puede ser de aplicación genérica: 1) La existencia de peligro de daño; 2) que este sea grave e irreversible; 3) **que exista un principio de certeza científica** así no sea absoluta; 4) que la decisión que se tome sea para proteger el medio ambiente, y 5) que esa decisión esté motivada; aspectos que de ninguna manera se cumplen en el Decreto 044.

En conclusión, el principio de precaución corresponde a un verdadero “mandato de optimización”, y no a una regla de solución de casos, en tanto ordena que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas, pero determinando que su aplicación sea ponderada y definida en cada caso en concreto.

Por las anteriores razones, no es posible que mediante un acto administrativo de carácter general como el que se propone, que es de rango inferior al de una ley, se determine un alcance del principio de precaución que no corresponde al señalado en la ley, ni al fijado por la jurisprudencia nacional, pretendiendo constituirlo en una regla generalizada que conlleve a aplicarlo a todo un sector de la economía.

Cómo se mostró, este actuar se aparta del alcance equilibrado que dicho principio tiene en nuestro ordenamiento jurídico, e incluso puede conllevar a decisiones arbitrarias como la parálisis de una actividad constitucional y legalmente reconocida como lo es la actividad minera. Por tal razón, el Decreto no sólo es ilegal si no altamente inconveniente para la sostenibilidad fiscal y social del país.

TEAR

3.6. El Decreto 044 desconoce los artículos 80 y 334 de la Constitución Política por ausencia de planeación y por lo tanto incurre en violación de las normas superiores en las que debía fundarse.

El artículo 80 constitucional establece que el “Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

Esta norma eleva a imperativo constitucional el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento sostenible para procurar su conservación, restauración o sustitución. Es decir, cualquiera que sea el objetivo que se prevea cumplir de acuerdo a lo dispuesto en la norma, deberá estar precedido de una planificación, la cual no se ha dado en el caso del Decreto 044 de 2024.

Paradójicamente la norma demandada establece dentro de su parte considerativa el artículo 80, pero no se sustenta ni aporta plan al alguno tal como lo requiere la Constitución. Por el contrario, el artículo 2 del Decreto parte de una premisa contraria, y es que a partir de la declaración de reservas de recursos naturales se adelantarán los correspondientes estudios. Esto no debería ser así pues la planificación es una herramienta de gestión administrativa previa al establecimiento de medidas relacionadas con los recursos naturales no renovables, y no posterior como erradamente lo prevé la norma demandada.

En línea con lo anterior, el Decreto también desconoce el artículo 334 de la Carta Política respecto a la necesidad de que las decisiones administrativas observen la “Sostenibilidad Fiscal”.

El artículo 334 constitucional, modificado por el Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone:

“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.” (...)

TEAR

A pesar de no ser un concepto definido expresamente en la Constitución o en la ley, la Sostenibilidad Fiscal ha sido entendida por la doctrina y la jurisprudencia nacional como un criterio que apunta a la necesidad de que los Estados mantengan una disciplina económica encaminada a lograr la viabilidad de las finanzas públicas en el tiempo, y que su desarrollo futuro no se vea comprometido por desequilibrios excesivos entre el gasto público y las rentas nacionales. Lo anterior implica que la intervención del Estado en la economía, el establecimiento de las políticas públicas, las decisiones administrativas y en general la actuación de los distintos órganos estatales, debe respetar la estabilidad financiera del país. Esto requiere entonces, una planeación seria, a fin de que las decisiones administrativas no transgredan el principio de sostenibilidad y terminen afectando los derechos fundamentales de los administrados.

Así lo ha reiterado en diversas ocasiones la Corte Constitucional, pero más recientemente adujo:

*“208. Así, la sostenibilidad fiscal como límite al ejercicio de las facultades que la Constitución Política reconoce al Estado para la intervención de la economía, y como herramienta para el logro de las finalidades del Estado social de derecho supone el equilibrio entre el ingreso estructural y el gasto estructural. En el Auto 233 de 2016, la Corte Constitucional señaló que, **“la sostenibilidad fiscal no es entonces un concepto que se asimile únicamente al control del gasto, pues ella también depende de la capacidad de una economía para generar ingresos, como puede ocurrir, entre otras, con el estímulo a la inversión privada, la explotación de recursos de propiedad del Estado, la creación de empresas públicas, el aumento del endeudamiento o por la vía del recaudo tributario”**. Y añadió que **“no cabe duda que debe existir una relación proporcional entre ingresos y gastos públicos, toda vez que el aumento o la disminución significativa de cada uno de ellos, no a partir de una mera valoración nominal, sino desde la perspectiva del contexto en el que se encuentra el ciclo económico, puede llegar a tener un impacto negativo o positivo frente a la necesidad de contar con recursos financieros para atender las obligaciones que emanan del Estado Social de Derecho”**.*

*209. De modo que, si se demuestra que una medida adoptada por el legislador tributario elimina o reduce de forma significativa una fuente importante de ingresos fiscales, para garantizar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal, será necesario que el legislador prevea razonablemente cuál será la fuente sustitutiva de ese ingreso, o haga explícita la reducción del gasto que se derivará de su pérdida. Esto es consistente con lo señalado en el Auto 233 de 2016, en el que la Corte resaltó que **“lo importante es que respecto de estas dos variables [ingreso y gasto], a partir del ciclo económico y de la coyuntura en el que se encuentra una economía, se entienda que la sostenibilidad fiscal no responde a la mera capacidad del Estado para asumir la deuda y, por ende, para controlar su nivel de gasto, ya que un factor determinante es la protección presente y futura de las fuentes de financiamiento, esto es, de la formas, instrumentos y herramientas con las***

TECAR

que se cuenta, tanto desde la perspectiva fiscal como monetaria, para asegurar los ingresos públicos” [subraya fuera del texto original]”²⁸.

En este punto, es necesario destacar que para la expedición del Decreto 044 no se midió el impacto económico de las disposiciones que incluye encaminadas a prohibir la minería y/o frenar los proyectos en curso, como lo exige la Constitución Política. En este decreto no se hace mención –por ejemplo- a la existencia de estudios de demanda y oferta e impacto económico regional ni nacional, de la declaratorias de reservas de recursos naturales, especialmente el impacto de la fijación de esos criterios para declaratoria de reservas de recursos naturales y sus efectos sobre la actividad minera (artículos 2 y 3 de la norma), tal y como lo requiere el artículo 48 del Código de Recursos Naturales, el cual al determinar la necesidad de priorizar para el aprovechamiento de las diversas categorías de recursos naturales dice que se considerará “la conveniencia de la preservación ambiental, la necesidad de mantener suficientes reservas de recursos cuya escasez fuere o pudiese llegar a ser crítica y la circunstancia de los beneficios y costos económicos y sociales de cada proyecto”. (Subrayado por fuera del texto original)

Prohibir la minería es deteriorar además la inversión privada y contribuir aún más a la desaceleración económica del país, además de retrasar la transición energética que tanto se requiere.

Prohibir la minería es atacar una fuente esencial de renta para la satisfacción de necesidades básicas de la población. La propia Agencia Nacional de Minería en su Informe Anual de Rendición de Cuentas manifestó lo siguiente:

“En lo corrido del año 2023 se ha recaudado y distribuido un valor por concepto de regalías mineras de \$7,27 billones, equivalentes al 186% del valor recaudado en el año 2022 (\$3.8 billones), al 165% del valor proyectado para el año 2023 (\$4.4 billones) y a más del 100% del valor proyectado para el bienio 2023-2024 (\$7.25 billones).

Para el IV trimestre de la presente anualidad se tiene proyectado recaudar por concepto de regalías mineras un valor adicional de \$1.7 billones, logrando, bajo dicho escenario, un recaudo total para el año 2023 de \$9 billones. Para el año 2024 se proyecta un recaudo cercano a los \$3.4 billones por concepto de regalías mineras, logrando un total de \$12.6 billones para el bienio 2023-2024 equivalentes a 134% del valor inicialmente proyectado.

Por primera vez en la historia, el recaudo de regalías mineras a la fecha (\$7.27 billones) supera al recaudo de regalías por explotación de hidrocarburos (\$6.98 billones). Esto implica que el sector minero ha aportado el 51% del total de aportes al Sistema General de Regalías” (Subrayado propio)

FEER

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia 489 de 2023, MP: Jorge Enrique Ibáñez Najar y Cristina Pardo Schlesinger.

Es claro que con las medidas establecidas en el Decreto 044 se verán afectadas las finanzas públicas, las cuales se nutren de las contribuciones en renta y demás impuestos, regalías, inversión social y otras contraprestaciones que aporta la minería formal al país y a las regiones. En concreto, la interrupción o finalización de actividades mineras formales incidirá inevitablemente el porcentaje de los recursos que llegan al Sistema General de Regalías y los proyectos de inversión que se ejecutan con esta fuente de financiación, habida cuenta las regalías se causan por la explotación del recurso mineral. Es por esta razón que las decisiones sobre actividades de utilidad pública e interés social como la minera, no pueden adoptarse sin rigor técnico y sin participación ciudadana, pues su desarrollo es de interés social.

4. APORTES DEL SECTOR MINERO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA AFECTACIÓN QUE GENERA EL DECRETO.

Principales afectaciones del Decreto.

- (i) Desconoce el impacto social que genera en las regiones impedir el desarrollo de una actividad económica reconocida constitucionalmente, de utilidad pública e interés social, del cual depende el Estado para desarrollar gran parte de sus ingresos, alimentar una de sus principales fuentes de financiación, proyectos sociales e incluso recursos que también se usan para financiar programas del acuerdo de paz.
- (ii) Desconoce la participación ciudadana en decisiones de carácter ambiental.
- (iii) Deja abierta la puerta a la extracción ilícita de minerales que financia grupos armados ilegales, destruye el tejido social, atenta contra la vida y seguridad de las personas, contamina el medio ambiente, altera la biodiversidad, genera conflictividad social, no paga impuestos, regalías, salarios ni prestaciones, y detiene el desarrollo sostenible.
- (iv) El Decreto demandado deteriora la infraestructura y degrada la calidad de los yacimientos al dejar operaciones mineras paralizadas por el término que dure la suspensión (prohibición) de actividades en las áreas reservadas, pues no se podrá pretender que los mineros a quienes se les suspenda la actividad productiva, sigan asumiendo el mantenimiento a los proyectos afectados, por tan largo plazo, sin generar ingresos para asumir esas obligaciones a todas luces injustas y no previstas en la legislación minera.

Es incorrecto pensar que una política restrictiva y mucho más si ésta se adopta en transgresión de normas legales y constitucionales y sin seguir el rigor técnico necesario para su correcta ejecución, genera una protección adecuada del medio ambiente como todos la queremos. Por el contrario, la evidencia indica que en las zonas con alto potencial geológico, en donde se han desplazado la actividades legales

por restricciones ambientales o administrativas, igualmente se ha desplazado la institucionalidad de una actividad que vigila el territorio y, en consecuencia, ha proliferado la extracción ilegal, y con ella, la contaminación, la inseguridad y la destrucción de los tejidos sociales en los territorios.

La minería formal, es una de las actividades más reguladas del país. Un titular minero es responsable de todo lo que pasa en su título, cuenta con los instrumentos necesarios para el desarrollo de una actividad en pleno reconocimiento de la protección ambiental, en las condiciones requeridas y vigiladas por la administración pública, de la protección de la biodiversidad, así como de generar un entorno social que permita el cierre de brechas de pobreza en territorios aislados en donde no existe mayor actividad económica.

La minería genera empleos de calidad y encadenamientos que se convierten en oportunidades para el progreso de las regiones. La actividad minera bien hecha, además del cumplimiento de normas y de vigilancia territorial, genera aportes al territorio que impulsan el desarrollo. Solo en los últimos 4 años (desde el 2021 hasta el 15 de junio del 2024) ha generado 19,4 billones de pesos en regalías, el 39% del Sistema General de Regalías que en el mismo periodo ha financiado más de 11 mil proyectos en todas las áreas del desarrollo. Las regalías que se originan por la explotación racional y sostenible de los recursos mineros es una de las fuentes de financiación del Estado con la que se sostiene parte de la administración, se financian proyectos sociales, de infraestructura, educativos, entre muchos otros, e incluso programas para el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Las reservas temporales sin rigor técnico impedirían de forma injustificada la explotación de materiales de construcción (canteras) necesarios para el desarrollo del país. En el caso por ejemplo de la construcción, la norma incluso tendría un efecto ambiental indirecto que podría llegar a superar el daño que se dice proteger con el Decreto, pues por cada kilómetro que una cantera se aleja del sitio de producción se pueden incrementar las emisiones de CO₂ en aproximadamente 1 kg de CO₂, por el transporte, lo que teniendo en cuenta el número de viajes y las mayores distancias, hoy inciertas, que se tendrán que recorrer para alcanzar los minerales necesarios para la construcción, no debe ser tenido como una consideración menor.

A su vez, cada kilómetro en el que se alejan las canteras incrementan los costos de producción en \$20.000 por tonelada, que - nuevamente - en el volumen necesario para el desarrollo de infraestructura local originará un deterioro en las finanzas públicas, por el encarecimiento de las obras que desarrolla el Estado, así como una presión sobre la inflación y un menor acceso a la vivienda.

Es así como los elementos de prohibición territorial que se plantean pueden generar impactos ambientales (indirectos) muy por encima de los que se buscan proteger, afectando además las finanzas públicas y el acceso a la vivienda de los hogares. Pero además, con estas cifras, preocupa que la norma demandada exacerbe la minería

TEAR

ilegal, la cual es causante de daños ambientales irreversibles, miseria, violencia y que no retribuye con impuestos y contraprestaciones la obtención del recurso mineral.

Por su parte, la presencia institucional y buenas prácticas que trae la actividad formal minera: vigilada, con los más altos estándares técnicos, sociales y ambientales, y que se adelantan en zonas donde si es posible hacer minería, son una fortaleza para contribuir en el control del territorio de actividades ilícitas. Casos como el de la Orinoquia venezolana o la situación en los antiguos títulos de Eco oro, evidencian que en ausencia de una actividad formal y vigilada, la actividad ilícita entra a sus anchas y con ella la destrucción ambiental y social.

En cuanto a la evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en los municipios donde hay mayor actividad ilícita de minerales es mayor frente aquellos en donde la actividad es legal, formal y vigilada. Mientras en los municipios mineros (actividad legal) las NBI se han reducido a cerca de la mitad en 25 años, y en 2018 alcanzan el 33% en los municipios donde prima la extracción ilícita las NBI superan el 50% en 2018.

Evolución de NBI en municipios con extracción lícita e ilícita de minerales



Por cada onza de oro que se extrae legalmente, con licencia e instrumentos ambientales, con estándares, buenas prácticas, pago de salarios, impuestos y demás, en el país se generan: 3 millones de pesos en compras de bienes y servicios, 1,5 millones de pesos en aportes a la nación y los territorios, además de empleo formal y de calidad, inversiones ambientales y sociales, entre otros beneficios de la actividad formal.

Colombia ya tiene un 31% de su territorio continental declarado como área protegida, y a pesar de ello, las autoridades no controlan los fenómenos ilegales como la extracción ilícita de yacimientos mineros, la ganadería extensiva que deforesta la selva o los cultivos ilícitos que atacan los parques naturales nacionales. Así las cosas,

TEAR

el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pretende, a través del Decreto 044 de 2024, prohibir sólo la minería formal, en un porcentaje mayor al existente a través de una figura que no está diseñada para dicho fin. No se explica cómo es que lo legal interfiere con las políticas ambientales y no ocurre lo mismo con la extracción ilícita de minerales.

Ahora, a modo de ejemplo, restringir o prohibir una actividad que en departamentos como La Guajira o el Cesar representan más de 40% de su economía inevitablemente elevaría las condiciones de pobreza de forma significativa por la pérdida de empleos y dinamismo a la economía que genera el sector. Así mismo lo haría en los municipios mineros en donde el 80% de su actividad económica dependen de la minería.

Adicionalmente, la inversión pública de los municipios mineros depende de los aportes en regalías que de manera directa llegan a las regiones. En promedio, más del 50% de los recursos de inversión en los territorios donde se desarrolla la actividad son mineros, recursos que a su vez se invierten en infraestructura y programas sociales que contribuyen, desde lo público, al cierre de brechas de pobreza.

La prohibición de la actividad minera debe venir compaginada con análisis de planeación adecuados para analizar y asumir las implicaciones en sus distintas dimensiones, tal como lo dispone el artículo 80 de la Constitución Política.

Contribución de la Minería

Solo en el 2022 el sector contribuyó con más de **20 billones** de pesos. De los 20 billones de pesos, solamente por cuenta de la cláusula de precios altos fue de \$2,99 billones de pesos en 2022, siendo esta una contraprestación adicional a las regalías, e independiente del pago por concepto del impuesto sobre la renta.



TEAR

Es de resaltar que en departamentos como La Guajira, los aportes realizados por la minería son equivalentes a **631,6 veces los aportes de la manufactura** que actualmente se encuentra en el departamento. O, si se quiere, **99,5** veces la construcción, **323,7 veces** el sector agrícola. Algo, sin duda trascendental.

Para el Cesar, la situación es similar. Los 7,26 billones de pesos de aportes realizados por una parte de la minería en el departamento en 2022²⁹ solo son reemplazables si se incrementa 120 veces la construcción en el departamento, 122 veces la industria o 168 veces el agro.

Pero el aporte fiscal no es el único aspecto con el que contribuye el sector minero, también lo hace con la dinámica laboral y los encadenamientos por las compras de bienes y servicios. Con el desarrollo de la minería aumentan las inversiones sociales, ambientales y, así mismo, la actividad económica en las regiones.

Empleo y encadenamientos

El sector genera más de 200.000 empleos directos, de acuerdo a la información del DANE, y cerca de 750.000 empleos indirectos adicionales, según los cálculos establecidos por Fedesarrollo para los encadenamientos del sector. Estos empleos se originan en sectores como la construcción, los servicios, el transporte, la industria, el comercio, entre otros, gracias a las compras de bienes y servicios realizados por el sector y a la dinámica económica que la actividad genera en el territorio. En los últimos 5 años, la minería realizó compras por más de 70 billones de pesos, de los cuales el 74% fueron realizados en el territorio nacional (\$53,2 billones).

En los departamentos de La Guajira y el Cesar el sector tiene una especial relevancia. Se estima que más de 70.000 personas en La Guajira dependen de la actividad minera. Esto es el 19% de los ocupados en el departamento según las cifras de mercado laboral del DANE (366.000 en 2023) y pueden representar hasta el 22% de los hogares que estiman las proyecciones demográficas del DANE para el departamento (314.732 hogares en 2023).

De manera similar, en el Cesar son 70.000 empleos directos e indirectos que dependen de la actividad. 14% de los ocupados en el Cesar (511.000 en 2023) y hasta el 17% de los hogares según el DANE.

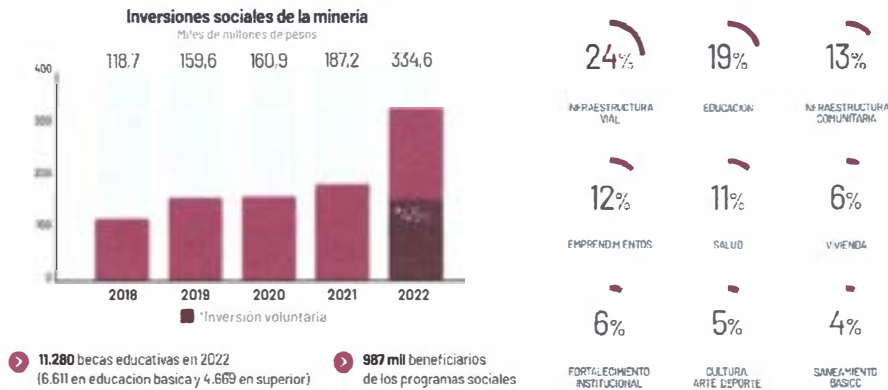
Contribuciones sociales

En cuanto a las contribuciones sociales, la minería ha realizado más de 963 mil millones de pesos en inversiones en los últimos 5 años. En 2022, el 45% de la

TEPR

inversión fue voluntaria y en ese año se beneficiaron 987 mil personas. Adicionalmente el sector otorgó **11.280 becas educativas**, cifra superior a las becas que anualmente otorga el programa “Ser pilo paga”.

Inversión social



Fuente: Encuesta de Desarrollo Sostenible - ACM.

Contribuciones ambientales

En cuanto a las contribuciones ambientales, la minería ha realizado más de 2,6 billones de pesos en inversiones en los últimos 5 años. En 2022, hizo un aporte de 682 mil millones de pesos equivalente a más del doble del total presupuesto de inversión del Ministerio de Ambiente ese mismo año (\$279.267 millones) y el 82% del total de inversión de todo el sector ambiental ese mismo año. Entre el 2018 y el 2022 el sector minero invirtió 2,5 veces más de lo que lo hizo el Ministerio de Ambiente en el mismo periodo.

Solo para el departamento de La Guajira, la minería aportó 395.370 millones de pesos en inversión ambiental en 2022³⁰, esto es el **141%** de la inversión ambiental que tuvo todo el Ministerio de Ambiente durante el año anterior (\$279.267 millones) y el **94%** de la inversión del Fondo Nacional Ambiental en ese mismo año (\$420.761 millones)³¹.

Esto significa que para reemplazar las inversiones ambientales que la minería realiza, por ejemplo en el departamento de La Guajira, **es necesario incrementar en 56%** la totalidad del presupuesto de inversión del Ministerio de Ambiente y el Fondo

³⁰ Ibidem.

³¹ Ley 2159 del 2021.

Nacional Ambiental - juntos - e invertir estos recursos de manera exclusiva en el departamento.

Encuesta de Sostenibilidad Inversión ambiental



Aporte Económico

Por su parte, la minería representa el 2,4% del PIB nacional y, en regiones con alta participación de la minería, supera el 40% del PIB departamental. 44% del PIB en el Cesar y 57% en La Guajira corresponden a minería, de acuerdo a la información de 2022. Se estima además, que en los municipios donde hay una alta actividad minera la participación del sector en sus economías representa el 80% de la actividad.

PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN EL PIB

La valorización del sector minero por cuenta de los precios internacionales incrementó la participación de la minería en el PIB nacional.



Fuente: DNV, Cuantiles nacionales, Cálculos IDE

TEAR

Por otra parte, desde un punto de vista de los aportes fiscales de este sector, de acuerdo con la información pública más reciente (DIAN y ANM), la minería contribuyó con más de 20 billones de pesos entre regalías, impuestos y otras contribuciones en 2022, como se mencionó anteriormente. Alrededor del 80% de dicho aporte corresponde a la extracción de carbón. Esto con una participación de la minería en la economía nacional de apenas el 2,4% en 2022. Para 2023, de acuerdo a la información pública de la ANM y la información de las empresas, se estima que el sector aportó cerca de 15 billones de pesos y participó con el 2,4% de la economía, de acuerdo con la información de Cuentas Nacionales del DANE.

Es así como por cada punto de participación en la economía, la minería aporta \$4,28 billones en impuesto de renta. Esto para 2022. Lo anterior significa que - proporcional a su tamaño - la minería genera 5 veces los aportes que genera la manufactura, 7 veces los del sector de telecomunicaciones o financiero, y casi 23 veces los aportes en renta de la agricultura.

Si se pretendiera reemplazar los recursos que genera la actividad, (lo cual tendría que venir precedido de una ardua planeación) tomando como base el 2022, sería necesario duplicar todo el sector manufacturero en el país o incrementar en **6 veces** la actividad de construcción o en **9 veces** el agro colombiano.

APORTE EN IMPUESTO DE RENTA COMO PORCENTAJE DEL TAMAÑO EN LA ECONOMÍA

La minería junto con el petróleo y la generación eléctrica son los sectores que mayor aporte realizan en pago de renta como proporción a su participación en el PIB.



Fuente: DIAN, DIANE, cálculos ACM.

Si se observa el aporte en impuestos por cada punto de participación en la economía, el carbón y el petróleo son los sectores que mayores aportes realizan a la nación en relación con el porcentaje de su peso en la economía. Esto significa que incrementar la producción minera de manera formal y con estándares de sostenibilidad tiene un impacto positivo - más que significativo - en el recaudo de impuestos, mientras que la parálisis y suspensión de actividades mineras en los términos del Decreto, no sólo constituye una violación a los derechos adquiridos y un desconocimiento de normas de rango superior, sino también significa un desincentivo directo a la explotación de recursos naturales no renovables, que tendrá una clara repercusión en la disminución de recursos del Estado y el desarrollo del país.

Balanza comercial

En cuanto a la balanza comercial, la **minería legal** juega un papel fundamental: 1 de cada 3 pesos que exporta el país provienen de la minería. En 2022 el sector alcanzó una cifra récord en las ventas externas de más de USD 20 billones siendo un estabilizador de balanza comercial en el país.

Sin las exportaciones mineras la balanza comercial en 2023 hubiera pasado de un déficit de 10% a uno de 20% y en 2022 del déficit de 15% a más del 30% con efectos sobre el valor de la deuda externa, la disponibilidad de recursos públicos para la inversión y, consecuentemente, el empobrecimiento del país.



Todos estos beneficios son los que se ponen en grave riesgo con los efectos del Decreto 044.

Además es oportuno señalar que el proyecto de Decreto tiene un impacto importante en términos de competitividad no solo del sector minero individualmente considerado, sino también de los sectores productivos que dependen del mismo. De

TEAR

acuerdo con los postulados del Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, se debe avanzar en la política de reindustrialización apalancada, entre otros, en la actividad minera necesaria para la transición energética y el desarrollo de actividades como la construcción, siendo catalogada dentro de los minerales estratégicos. En este sentido, las restricciones a la minería que no estén debidamente justificadas con estudios técnicos, ambientales, económicos y sociales, afectarán indiscutiblemente los encadenamientos productivos, contraviniendo los postulados del Plan Nacional de Desarrollo.

Una prohibición territorial de actividades mineras como la que se deriva del Decreto demandado: desmedida, generalizada, sin estudios técnicos que realmente la justifiquen, sin el conocimiento técnico de las CARS y sin participación efectiva de la ciudadanía y las comunidades afectadas, es la mezcla perfecta a la arbitrariedad. Este es sin lugar a dudas un escenario perjudicial para el sector minero, pero también para cualquier otro sector productivo que espera ser tratado con reglas justas, bajo parámetros técnicos y acordes con el marco legal y constitucional. De igual forma, mantener en el orden jurídico una norma como la que se demanda, constituye un grave precedente jurídico, pues en un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro, el fin –así sea ambiental- no justifica los medios.

Ahora, es necesario resaltar a la Honorable Sala que de ninguna manera pretendemos que se avale o permita el desarrollo de actividades mineras en zonas donde ambientalmente no es posible adelantarlas, esto no está en discusión. Lo que las organizaciones aquí firmantes solicitamos y propugnamos, así como otras tantas que se pronunciaron antes de ser expedido el Decreto, es un desarrollo sostenible y razonable de las actividades productivas, en este caso, de la minería.

Sin duda, el desarrollo económico y social debe ser compatible con la salvaguarda de los recursos naturales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 80 de nuestra Constitución. Sin embargo, la protección ambiental no puede ser una consideración que se pueda usar de manera indiscriminada para bloquear y eliminar actividades productivas legítimas en los territorios sin justificación técnica, menos aun sobrepasando el orden constitucional y legal. Una definición de reserva inadecuada y sin participación ciudadana, genera las afectaciones descritas hasta aquí, pero además puede tornarse en un factor de mayor conflictividad social en las regiones.

5. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 231 del CPACA establece como requisito para la declaratoria de la medida cautelar lo siguiente:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas

TEAR

superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.” (Negrilla fuera del original)

Con fundamento en lo anterior, el único requisito para decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo es netamente normativo, aspecto que se encuentra demostrado con suficiencia en la solicitud de medida cautelar de urgencia elevada por los demandantes, pues se sustenta la contrariedad del Decreto 044 de 2024 con las normas Constitucionales y legales arriba referidas.

Sin embargo, aunque no es necesario hacerlo, los demandantes acreditaron los demás requisitos que se establecen en el artículo 231 del CPACA, en particular el literal a) del numeral 4 del artículo, esto es: que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable y que “*existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios*”. De esta manera, las consideraciones expuestas en el presente documento, refuerzan con suficiencia dicha circunstancia.

De no suspenderse el acto administrativo demandado, la administración expedirá y por tanto, concretará las declaratorias específicas que delimitan “las áreas de reserva temporal”, las cuales se presumirían constitucionales y legales durante el tiempo que dure el proceso de nulidad, generando efectos jurídicos que a pesar de que la sentencia decidiera excluir del ordenamiento jurídico el Decreto 044, se habrían materializado durante años, haciendo nugatorios los efectos del proceso de nulidad simple. Más aún, si tenemos en cuenta que la vigencia de las declaratorias de reserva temporal no son tal, sino que como se explicó arriba, pueden superar incluso el plazo de ejecución de un proyecto minero.

6. SOLICITUD.

En mérito de los cargos de nulidad dispuestos en la demanda y la medida cautelar de urgencia, así como las razones expuestas en el presente documento, con el mayor respeto solicitamos al H. Consejo de Estado lo siguiente:

- 6.1. Se nos tenga como coadyuvantes en el proceso de la referencia.
- 6.2. Tener en cuenta para el análisis de la medida cautelar los argumentos expuestos que sustentan la coadyuvancia.
- 6.3. Se conceda la medida cautelar de SUSPENSIÓN TEMPORAL INMEDIATA conforme a lo establecido en los artículos 231 y 233 del CPACA, a fin de evitar la alteración del ordenamiento jurídico superior y la ocurrencia de perjuicios irremediables a un sector de la economía tan significativo para el desarrollo del país y las finanzas públicas.
- 6.4. Se declare la “NULIDAD ABSOLUTA” del acto acusado.

TEAR

7. ANEXOS.

- 7.1. Certificados de Existencia y Representación Legal (Certificados de Cámara de Comercio) de cada una de las organizaciones coadyuvantes. (Anexo 1)
- 7.2. Fotocopias de las cédulas de ciudadanía de los Representantes Legales de las organizaciones coadyuvantes que suscribimos el presente documento. (Anexo 2)
- 7.3. Documento de respuestas al cuestionario de Proposición 044-2024 de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Febrero 26 de 2024. Radicado No. 20002024E5000398, suscrito por el Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental: Mauricio Cabrera Leal. (Anexo 3)
- 7.4. Presentación Ministerio de Ambiente dentro del Debate de Control Político, convocado por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, de conformidad con la proposición No. 044 Legislatura 2023-2024. La sesión se llevó a cabo el miércoles 28 de febrero de 2024 (9:00 am) Salón de Sesiones “Jorge Eliecer Gaitán”. (Anexo 4)

8. NOTIFICACIONES.

Las organizaciones firmantes recibiremos notificaciones cada una de manera independiente en las direcciones que se indican a continuación:

- 8.1. **Asociación Colombiana de Minería -ACM-**
Dirección física: Calle 72 # 6-30, Oficina 502, Bogotá D.C.
Correos electrónicos: contacto@acmineria.com.co y laura.quintero@acmineria.com.co
Teléfonos: 57-60-14660214
- 8.2. **Asociación Colombiana de Petróleo y Gas -ACP-**
Dirección física: Carrera 7 No. 73 – 47, Piso 12, Bogotá D.C.
Correo electrónico: nsuccar@acp.com.co
Teléfonos: +57 6019158388
- 8.3. **Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - ASOCARS-**
Dirección física: Calle 70 No. 11 A -24, Bogotá D.C.
Correo electrónico: asocars@asocars.org.co
Teléfonos: + 57 3272888

TEAR

- 8.4. Asociación Colombiana de Exploración -ACEXPLO-**
Dirección física: Cra 6 No. 151-18, Oficina 301. Edificio Terrazas del Pinar, Medellín - Antioquia.
Correo electrónico: edshorter@gmail.com
Teléfonos: 3173834679
- 8.5. Asociación de Profesionales del Sector Minero Colombiano, -APMC-**
Dirección física: Carrera 80 No. 65 – 223, Bloque M6, Medellín – Antioquia.
Correo electrónico: presidencia@apmcolombia.org
Teléfonos: 3148289447 – 3054358022
- 8.6. Asociación Colombiana de Geólogos y Geofísicos de la Ingeniería -ACGGP-**
Dirección física: Calle 125 No. 20-70, Oficina 505, Bogotá D.C.
Correo electrónico: acggp@acggp.org y flover.rodriguez@acggp.org
Teléfonos: 3003879
- 8.7. Federación Nacional de Productores de Carbón –Fenalcarbón-**
Dirección física: Cra. 7 No. 74b-36, Piso 4, Bogotá D.C.
Correo electrónico: info@fenalcarbon.org.co y glenfonseca@fenalcarbon.org.co
Teléfonos: +57 321 2115863
- 8.8. Fundación Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga - ICP-**
Dirección física: Calle 70 No. 7ª – 29, Bogotá D.C.
Correo electrónico: info@icpcolombia.org
Teléfonos: + 576013177979 / +57 3134312095
- 8.9. Federación Nacional de Esmeraldas de Colombia – FEDESMERALDAS-**
Dirección física: Cra. 6 No. 12-88, Piso 6, Bogotá D.C.
Correo electrónico: contacto@fedesmeraldas.org
Teléfonos: +57-1-2430041
- 8.10. Asociación Nacional de Empresas Generadoras –ANDEG-**
Dirección física: Calle 100 No. 8 A-49, Torre B, Ofc 603, Bogotá D.C.
Correo electrónico: andeg@andeg.org
Teléfonos: (571) 8055283 – (571) 7559176

TEAR

8.11. Federación de Productores de Carbón de Cundinamarca -FEDECUNDI-

Dirección física: Cra. 8 No. 5-49, Ubaté – Cundinamarca

Correo electrónico: alfonso.escobar@fedecundi.com

Teléfonos: 3144137131 - 3233129744

8.12. Asociación de Carboneros de Norte de Santander – ASOCARBONOR-

Dirección física: Av. 2 No. 10-18, Edificio Ovni, Oficina 605, Barrio El Aeropuerto, Cúcuta – Norte de Santander.

Correo electrónico: gerencia@asocarbonor.org

Teléfonos: +5775719486 - +573123345911

De los señores Magistrados,

Juan Camilo Nariño Alcocer
C.C. 79.784.278 de Bogotá
ACM

Frank Joseph Pearl González
C.C 79.154.150 de Bogotá
ACP

Yesid González Duque
C.C. 76.291.540 de Honda
ASOCARS

Eduardo Alfonso Chaparro Ávila
C.C. 19.088.897 de Bogotá
ACEXPLO

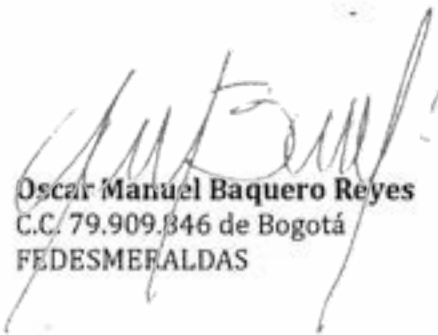
Lucas Velásquez Restrepo
C.C. 1.128.271.167 de Medellín
APMC


Flover Rodríguez - Portillo
C.C. 1.098.675.416 de Bucaramanga
ACGGP




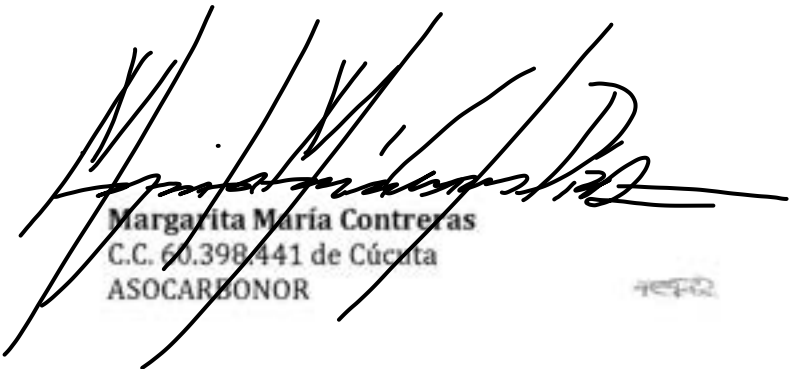

Carlos Andrés Cante Puentes
 C.C. 7.700.107 de Neiva
 FENALCARBON


Carlos Augusto Chacón Monsalve
 C.C. 91.508.980 de Bucaramanga
 ICP


Oscar Manuel Baquero Reyes
 C.C. 79.909.846 de Bogotá
 FEDESMERALDAS


Alejandro Castañeda
 Alejandro Castañeda Cuervo
 C.C. 11.221.033 de Bogotá
 ANDEG


Jesús Alfonso Escobar Chaparro
 C.C. 9.515.678 de Sogamoso
 FEDECUNDI


Margarita María Contreras
 C.C. 60.398.441 de Cúcuta
 ASOCARBONOR