



## MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

### RESOLUCIÓN NÚMERO **(1481)**

30 de julio de 2010

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

#### **LA DIRECTORA DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES AMBIENTALES**

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas mediante Resolución No. 1159 del 17 de junio de 2010, proferida por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y

#### **CONSIDERANDO**

Que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en cumplimiento de sus funciones de control y seguimiento ambiental, a través de la Resolución No. 2410 del 23 de diciembre de 2008, abrió investigación administrativa de carácter ambiental contra la Empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., por la presunta infracción a la normatividad ambiental vigente, toda vez que la empresa realizó actividades de exploración consistentes en la construcción de plataformas de exploración, realización de pozos exploratorios, ampliación y mantenimiento de vías y construcción de campamentos y otra infraestructura, previo a que se realizara la correspondiente sustracción de la Reserva Forestal Central.

Que dentro del trámite administrativo sancionatorio este Ministerio expidió la Resolución No. 785 del 29 de abril de 2009, a través de la cual tomó la siguiente determinación:

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** Formular el siguiente pliego de cargos a la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. por presunta infracción a la normatividad ambiental vigente, en el sentido de realizar actividades en zona de Reserva Forestal declarada por la Ley 2 de 1959 sin que se realizara la correspondiente sustracción de conformidad con lo ordenado en el artículo 210 del Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución:

**Cargo Primero.-** Por realizar actividades de exploración en Zona de Reserva Forestal consistentes en la construcción de plataformas de exploración, realización de pozos exploratorios, ampliación y mantenimiento de vías y construcción de campamentos y otra infraestructura, previo a que se realizara la correspondiente sustracción de la Reserva Forestal Central.”

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

Que mediante oficio con Radicado en este Ministerio con el No. 4120-E1-54864 del 19 de mayo de 2009, la abogada GLORIA LUCIA ALVAREZ PINZÓN actuando como Apoderada Especial de ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. presentó escrito de descargos, solicitando se declare exonerada de toda responsabilidad y se ordene el archivo del expediente.

Que este Ministerio mediante Auto No. 1743 del 12 de junio de 2009, ordenó la apertura del periodo probatorio dentro de un proceso de investigación ambiental de carácter administrativo, se decretó la práctica de unas pruebas y se rechazó la práctica de los testimonios solicitados por la Apoderada Especial de la Empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.

Que el Auto No. 1743 del 12 de junio de 2009, se notificó a través del estado del día viernes 19 de junio de 2009, quedando ejecutoriado el día 26 de junio del presente año.

Que la Apoderada Especial de la Empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A , mediante Radicado No. 4120-E1-87097 del 03 de agosto de 2009, solicitó la Revocatoria Directa Parcial del Auto No. 1743 de 2009, por considerar que no se decretó en debida forma la práctica de las pruebas solicitadas en el escrito de descargos, lo que conlleva una vulneración al debido proceso y al derecho de defensa.

Que una vez considerados los planteamientos hechos por la Empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. en la solicitud de revocatoria directa parcial, este Despacho mediante Auto No. 2732 del 25 de septiembre de 2009, modificó el Auto No. 1743 del 12 de junio de 2009, en el sentido de admitir la práctica de unas pruebas testimoniales y las diligencias de inspección ocular, a la sede de las Corporaciones Autónomas Regionales específicamente: CORPOCESAR, CORPOCALDAS, CRC y CORTOLIMA y a los sitios de ubicación de proyectos mineros.

Que mediante Auto No. 3339 del 14 de diciembre de 2009, se prorrogó el periodo probatorio establecido en el Artículo Segundo del Auto No. 2732 del 25 de septiembre de 2009, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por este Ministerio, contra la Empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., por el término de treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del periodo inicialmente establecido.

**COMPETENCIA PARA RESOLVER**

Que este Ministerio entrará a resolver el trámite administrativo sancionatorio iniciado en contra de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. por que según el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, sus competencias abarcan entre otros aspectos la posibilidad de Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran las reservas forestales nacionales, además de reglamentar su uso y funcionamiento

En cuanto al procedimiento, a pesar de que la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, publicada en el Diario Oficial No. 47.417 del mismo día, entró en vigencia en esa fecha, resulta aplicable el régimen de transición contenido en su artículo 64, según el cual para aquellos procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos a su entrada en vigencia, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984, al que remite expresamente el parágrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

Que en este orden de ideas a través de la Resolución No. 785 del 29 de abril de 2009, este Ministerio formuló cargos a la mencionada empresa, siendo aplicable el procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984.

Que la Ley 99 de 1993, al hablar de las sanciones y medidas de policía estableció:

“Art. 84.- Sanciones y Denuncias. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevean en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. (...)”

Que de acuerdo a la norma transcrita el legislador facultó a las autoridades ambientales para sancionar a los administrados que incurrieren en violación de las normas ambientales o sobre el manejo de los recursos naturales.

Que entre otros aspectos, Título XII de la Ley 99 de 1993, artículo 85 numeral 1, señala el tipo de sanciones a imponer al infractor de normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables; igualmente, precisa que la imposición de la sanción no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas ordenadas por la autoridad ambiental responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados.

**CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO**

La empresa investigada en su escrito de descargos solicita la exoneración total de responsabilidad y el archivo del trámite administrativo sancionatorio, basando su defensa en cinco aspectos principales, para lo cual aportaron y solicitaron la práctica de pruebas.

A efectos de establecer la posición del Ministerio, se procederá a pronunciarnos frente a cada uno de los argumentos planteados por la empresa, incluyendo el análisis del material probatorio obrante en el expediente así:

1. Aclaración frente a los hechos.
2. Apego de la compañía al principio de legalidad
3. Diligencia, buena fe y confianza legítima por parte de la compañía
4. Desigualdad en el trato dado a anglogold ashanti con desconocimiento del principio de igualdad ante la ley.
5. Amenazas al debido proceso que rige la actividad sancionadora de la administración

**1. ACLARACIÓN FRENTE A LOS HECHOS.**

En este punto la empresa hace un recuento detallado de las actuaciones adelantadas ante la Corporación Autónoma Regional del TOLIMA – CORTOLIMA, en relación con la solicitud de permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental, manifestando que en ningún momento se le requirió que debía adelantar la sustracción de la reserva forestal en la etapa de exploración.

Menciona el hecho de que interactuaron con las autoridades ambientales; (Ministerio y Corporación) no obstante, esa afirmación carece de sustento fáctico frente a esta Entidad, toda vez que el conocimiento acerca de la situación particular y concreta de la empresa en relación con la zona de reserva forestal y

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

las actividades de exploración minera, lo obtuvo por manifestación expresa de la autoridad ambiental regional, cuando las actividades ya se estaban adelantando.

No existe dentro del material probatorio que reposa en el expediente SRF0025 (Numeración del Ministerio) ningún documento que demuestre que la empresa haya hecho consulta expresa acerca de los requisitos y trámites que debía adelantar para ejecutar las actividades mineras, como tampoco manifestación del Ministerio acerca de la no necesidad de adelantar la sustracción durante la fase de exploración. ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., se limita a afirmar que hubo interacción con las autoridades ambientales

**2. APEGO DE LA COMPAÑÍA AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

En este punto la empresa señala la normatividad aplicable a los proyectos mineros en zonas de reserva forestal: comenzando por el artículo 210 del Código de Recursos Naturales, la Ley 2 de 1959, el Código de Minas, Ley 99 de 1993, el Decreto 1220 de 2005 y la Resolución 18-0861 del 20 de agosto de 2002 por la cual se expidió la Guía Minero Ambiental de Exploración

La empresa hace un especial énfasis en las fases de un proyecto minero y en los requisitos ambientales que, según su posición, le resultan aplicables, concluyendo frente a este planteamiento que:

*“Conforme a lo anterior, para el año 2007 y aún el día de hoy, cualquier actividad minera que vaya a desarrollarse en el país debe cumplir con los siguientes requisitos de tipo ambiental: la aplicación de la guía minero ambiental de exploración, su inscripción ante la autoridad ambiental competente para efectos del seguimiento ambiental y la obtención de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables que se requieran para el ejercicio de la actividad”.*

Afirma que para adelantar las actividades exploratorias, dieron cumplimiento a cada una de las disposiciones mencionadas y señalan frente al contenido del artículo 210 del Código de Recursos Naturales, que éste en ninguno de sus apartes hace una mención específica a la minería como una de las actividades que ameriten la sustracción de las áreas de reserva forestal.

Frente a esta afirmación vale la pena mencionar que el artículo 210 del Código, no hace mención expresa a ninguna actividad en específico, sino que establece condiciones generales que hacen necesaria la sustracción: 1. Adelantar actividades de utilidad pública en interés social, 2. Que tales actividades impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques. Adicionalmente, es decir para actividades no consideradas como de utilidad pública e interés social, se plantea la posibilidad de sustraer el área, siempre y cuando sus propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente, sin perjudicar la función protectora de la reserva.

Para el caso de las actividades que adelantó la empresa en las veredas la Luisa y La Paloma del Municipio de Cajamarca en el Tolima, por ser consideradas de utilidad pública e interés social (Artículo 13 Ley 685 de 2001)<sup>1</sup> y que implicaron cambio en el uso del suelo y acciones distintas del aprovechamiento racional de los bosques, le resultaba aplicable el artículo 210 que hacía exigible previamente la sustracción.

<sup>1</sup> Artículo 13. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública en interés social la industria minera en todas sus ramas y fases...”

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

Continúa la empresa en los descargos señalando que CORTOLIMA interpretó que para otorgar el permiso de aprovechamiento forestal solicitado, era requisito necesario tramitar y obtener la sustracción del área de la reserva forestal por parte del Ministerio de Ambiente, *“sin tener en cuenta que para ese momento existían ya directrices generales para el sector minero, expedidas por el ente rector del SINA, que habían aclarado el momento en el cual había de hacerse la sustracción, fundamentadas en el bajo impacto y la transitoriedad de las actividades exploratorias”*

Frente a este planteamiento, existe una contradicción por parte de la empresa, toda vez que el hecho de solicitar un permiso de aprovechamiento forestal, según su criterio de interpretación, hacía que fuera necesario sustraer el área de la reserva ya que esto implicaría necesariamente remoción de bosque, con lo cual la Corporación actuó en consencuencia, es decir, solicitando a la autoridad ambiental competente, (Ministerio) su pronunciamiento al respecto, ya que el área pertenecía a la reserva forestal central.

La empresa manifiesta que existían expresas directrices normativas en relación con el sector minero, que no exigían la sustracción de las reservas forestales en la etapa de exploración, al afirmar que: *“...para la época en que la compañía ANGLOGOLD ASHANTI, entonces llamada Sociedad KEDHADA S.A., dio inicio a los trabajos de exploración en La Colosa, es decir enero de 2007, el Ministerio de Ambiente consideraba que las labores de exploración minera dentro de áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2a de 1959 no hacían necesaria la sustracción y que el momento oportuno para surtir este trámite, era a la culminación de la exploración una vez el proyecto minero fuera factible y como requisito previo e indispensable para desarrollar tareas de explotación”*.

Las denominadas *“directrices normativas”*, según las afirmaciones de la empresa están relacionadas con los Términos de Referencia denominados: *“Estudio sustentatorio de la compatibilidad minera con los objetivos de manejo y conservación de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959, con miras a evaluar y decidir sobre las solicitudes de sustracción en áreas requeridas por dichas actividades”*, los cuales fueron entregados en casos específicos como guías metodológicas para adelantar los estudios pertinentes para la sustracción de reservas forestales

Este documento, según la empresa, contiene expresas directrices normativas en materia minera ambiental y determinan que no era exigible la sustracción en fase exploratoria; sin embargo, vale la pena mencionar que el mismo no fue entregado oficialmente a ANGLOGOLD ASHANTI, toda vez que esto se hacía caso a caso, como queda demostrado en casos similares.

De otro lado, esos términos de referencia no se pueden tomar como una directriz normativa de carácter general ya que, como mencionamos anteriormente, eran entregados por solicitud expresa de los solicitantes. Si se hubiera tratado de un documento de contenido general, estarían acogidos a través de un acto administrativo, como lo ha hecho históricamente este Ministerio.

Incluso, los documentos contentivos de términos de referencia son líneas metodológicas generales cuyo contenido, puede variar, sin que esto constituya una violación al principio de confianza legítima.

No obstante, reitera este Ministerio que el documento aportado como prueba dentro del proceso sancionatorio, obedeció a una situación jurídica particular y

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

concreta, diferente a la establecida con la empresa investigada y no constituiría como afirma, una directriz de carácter general.

Dentro de la argumentación jurídica esbozada por la empresa, que afianza la exposición de los hechos manifestados en el escrito de descargos, hace referencia a una inadecuada interpretación de las normas vigentes al momento de ocurrencia de los hechos por parte de las autoridades ambientales y el cambio de las reglas de juego al exigirles la sustracción del área de reserva, lo cual va en contra de principios constitucionales fundamentales como el de legalidad, debido proceso y confianza legítima.

Frente al principio de legalidad la empresa hace una cita textual del contenido de los artículos 1° y 6° de la Constitución Política y de un aparte de la Sentencia del Consejo de Estado (Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio. Diciembre 3 de 2007).

En relación con este principio, los artículos y la jurisprudencia anotada hacen referencia al mismo; sin embargo, no encuentra este Despacho la relación directa del actuar de la autoridad ambiental con su aparente violación en el caso específico.

Lo anterior teniendo en cuenta que para la fecha en que el Ministerio tuvo conocimiento de los hechos, estaban vigentes normas que explícitamente indicaban la necesidad de exigir la sustracción de las áreas de reserva forestal afectadas a la minería, incluso en la fase de exploración. Normas como el artículo 210 del Código de Recursos Naturales, que fue analizado en otro aparte de este documento, la Ley 99 de 1993, que le da competencia privativa al Ministerio para conocer de los temas relacionados con las reservas forestales nacionales y el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 por la cual se expidió el Código de Minas; esta última norma es clara al señalar que:

*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.** (Se subraya)*

*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. (El subrayado es nuestro)*

*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 decreta 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.*

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

Los apartes de la norma subrayada, por un lado, mencionan la imposibilidad de adelantar trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y tipifican, para estos efectos, entre otras a las reservas forestales, como una de esas zonas, con lo cual se dervirtúa el argumento de la empresa investigada acerca de la no preexistencia de normas que hacían exigible su sustracción, violatorio, en su concepto, del principio de legalidad.

En relación con el derecho al debido proceso, la empresa cita el contenido del artículo 29 de la Constitución Política y de algunos apartes de pronunciamientos de las Corte Constitucional frente al proceso sancionatorio; no obstante, así como en el argumento anterior no existe una relación entre la actuación de la administración con la presunta violación al mismo, ya que el procedimiento adelantado en contra de la sociedad investigada, se ha regido por las normas que le son aplicables, como son el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 208 y ss del Decreto 1594 de 1984, así como el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, que entró en vigencia, cuando ya se habían formulado cargos.

Dentro del procedimiento, se ha notificado en debida forma a la empresa cada una de las decisiones que dan impulso al trámite, se han decretado y practicado las pruebas solicitadas, las cuales son materia de análisis dentro del presente acto administrativo.

Para finalizar este punto la empresa aduce que: *“Corolario del anterior precepto, es que ningún funcionario puede sustraer sus decisiones del imperio de la ley, so pena de que éstas se consideren ilegales y, por consiguiente, despojadas de toda validez, lo cual es producto del control de legalidad que se encuentra atribuido al órgano jurisdiccional del Poder Público.*

*Una situación como la del presente asunto, en la que los cargos que se formulan se basan en el cambio de interpretación del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, no puede ser bendecida por el derecho, puesto que atenta contra las bases mismas de la legalidad. ANGLOGOLD ASHANTI en consecuencia, debe ser eximida de sanción, toda vez que sus actuaciones estuvieron en un todo conformes con la ley, en tanto y en cuanto que se ajustaron a la interpretación y entendimiento que las autoridades ambientales, en forma pacífica y uniforme tenían, pública y generalizadamente, respecto a dicha norma”.*

El contenido del artículo 210 del Código de Recursos Naturales, fue analizado por este Ministerio en otro aparte de este punto; sin embargo, es menester enfatizar que las obras realizadas por la empresa en la etapa de exploración minera cambiaron el uso del suelo de la reserva forestal y se consideran distintas del aprovechamiento racional de los bosques, por lo cual era necesario adelantar el trámite de sustracción.

En cuanto a la confianza legítima, es preciso mencionar que no se trata de un derecho fundamental, como lo menciona la empresa, sino una guía para el ejercicio de la actuación de la Administración pública, frente a la cual nos referiremos en el siguiente punto.

**3. DILIGENCIA, BUENA FE Y CONFIANZA LEGÍTIMA POR PARTE DE LA COMPAÑÍA**

La empresa en este punto reitera, que sus actuaciones se han adelantado con apego a la Ley, a la buena y al convencimiento de que su proceder ha estado siempre sujeto a derecho

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

Menciona especialmente el hecho que el *“proceder de las autoridades ambientales ha quebrantado la seguridad jurídica y la confianza legítima creada en ANGLOGOLD ASHANTI, pues la empresa venía actuando de buena fe, bajo el convencimiento de que sus actividades exploratorias se estaban realizando de acuerdo con la ley.*

*Los cargos que ahora se formulan orientados a la imposición de sanciones por haber, supuestamente, realizado actividades de exploración sin obtener previamente la sustracción del área de reserva forestal, contradicen de manera palmaria la conducta anterior de esas autoridades y la legítima confianza que generaron en ANGLOGOLD ASHANTI acerca de la licitud de su conducta.*

*De acuerdo a lo anterior, las autoridades ambientales que conocieron el proyecto, indicaron los requisitos y expidieron los permisos que permitieron adelantar las actividades hasta ahora realizadas, generaron unas claras premisas, y con respaldo en tales premisas la empresa que represento acometió el proyecto en cuestión y realizó, en la creencia de que su obrar era legítimo, las inversiones necesarias.*

Tal comportamiento según la empresa: *“constituye un claro quebranto al principio que prohíbe el “venire contra factum proprium” y lesiona la legítima confianza creada en el contratista, que decidió acometer el negocio tras la conducta y manifestaciones de las aludidas autoridades.”*

Continúa el argumento mencionando que *“Nuestro Estado Social de Derecho exige que los cambios legislativos dejen a salvo los derechos adquiridos con arreglo a las leyes preexistentes (artículos 58 de la Constitución Política). Con más veras debe asegurarse que los cambios de directrices o reglas de interpretación no lesionen los intereses legítimos del propio Estado y de los particulares, como son, en este caso, los de conocer y aprovechar las riquezas mineras existentes en el territorio nacional”.*

Concluye señalando que *“el principio de confianza legítima protege la estabilidad de las situaciones en que se encuentra un particular frente a la administración con el fin de evitar cambios súbitos que lo perjudiquen, en perjuicio de su buena fe y de la seguridad jurídica...”*

Este es el punto central de la defensa expuesta por la empresa investigada, el cual se resume en que la violación de la confianza legítima se constituyó, por parte de las autoridades ambientales, en el cambio de reglas de juego al hacerle exigible la sustracción de la reserva forestal para adelantar actividades de exploración minera.

Además del fundamento jurídico, presentó documentación y solicitó la práctica de pruebas, que en su criterio, demostrarían la violación a este principio. Pruebas consistentes en: testimonios de ex funcionarios y contratistas del Ministerio de Ambiente e inspecciones a Corporaciones Autónomas Regionales, que serán analizadas mas adelante.

Para exponer nuestra posición al respecto debemos mencionar que el denominado principio de confianza legítima, si bien no tiene un desarrollo legal propiamente dicho, ha sido concebido por la jurisprudencia y la doctrina nacional y extranjera, lo encontramos en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del Consejero Delio Gómez Leyva, Radicación AC-9502 del 18 de febrero de 2000, que concuerda con

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

las sentencias de la Corte Constitucional C-478 de 1998, T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998, según estas sentencias:

*El principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP Art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.*

*Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideran convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.*

Según el análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del análisis de la posición de algunos doctrinantes<sup>2</sup>, en el derecho administrativo colombiano se ha considerado que para la consolidación de la confianza legítima se debe realizar el análisis del mismo desde la óptica de cuatro elementos que permiten verificar si este principio podría verse vulnerado o no con el actuar de la administración, esto es, que se verifiquen las siguientes situaciones para concluir que si se actúa de manera contraria, se vulnera la confianza de los ciudadanos en la administración. Situaciones, que entraremos a analizar en el caso bajo examen

1. La existencia de una relación jurídica, es decir, que surta efectos en el mundo del derecho. Para que sea objeto de protección del principio de confianza legítima se exige que la relación jurídica involucre a la administración y a los particulares, y que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño, en una situación propia del derecho administrativo.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Expediente 3461 de septiembre de 2004. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia en Acción de Nulidad electoral. Bogotá, septiembre 2 de 2004.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-364 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-642 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CAICEDO MEDRANO, Angélica Sofía. El principio de confianza legítima en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho. Revista electrónica. Número 1. Año 1. ISSN 2145-2784. Mayo-Agosto de 2009. P. 5-7.

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

Frente a este elemento, en el caso bajo estudio, la relación jurídica entre la administración (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y el administrado (empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A) comenzó a surtir efectos jurídicos a partir del conocimiento de la situación manifestada por la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, entidad con jurisdicción en el área del proyecto minero, relacionada con la ejecución de actividades de exploración minera, frente a lo cual hubo manifestaciones absolutamente claras por parte de este Ministerio en cuanto a la necesidad de sustraer el área de la reserva forestal en esa fase. Tal como lo demuestran los oficios 4120-E1-16757 del 18 de Febrero de 2008 de CORTOLIMA, 4120-E1-17924 de febrero 20 de 2008 en el cual CORTOLIMA solicita a este Ministerio se certifique si ha sustraído el área de Reserva Forestal Central; y 2400-E2-17924 en el que este Ministerio le comunica a CORTOLIMA que no se ha hecho ninguna solicitud de sustracción de reserva forestal para el área del proyecto.

**2. La existencia de una palabra dada.**

Ésta es la base sobre la cual se construye la confianza legítima, se exige entonces que ella tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico, que no tenga vigencia temporal y que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.

En cuanto a este elemento, que va unido al primero, los destinatarios de la palabra previa y posteriormente emitida, son los mismos, reiterando el hecho que este Ministerio desde el primero momento en que entabló comunicación con la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A fue claro en señalar la necesidad de sustraer el área.

3. La conformación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes. La confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la administración, pero se fortalece y arraiga con la cadena de conductas posteriores asumidas por la administración, toda vez que éstas estén orientadas a fortalecer y desarrollar la palabra emitida previamente. Sin la existencia de dichos actos posteriores armónicos y coherentes, la promesa dada previamente, pierde su vocación de consolidación de la confianza legítima.

En este aspecto, los actos armónicos posteriores y coherentes, han estado encaminados siempre en la misma dirección, la cual reiteramos, exigía la necesidad de adelantar el trámite y autorización de sustraer la reserva forestal.

**4. La actuación diligente del interesado.**

A pesar de que el investigado manifiesta expresamente haber adelantado todas las actuaciones requeridas para dar inicio a las actividades exploratorias, esta afirmación carece de sustento fáctico frente a este Ministerio, toda vez que al ser esta entidad, según la Ley 99 de 1993, la competente para sustraer o realinderear la zonas de reserva forestal de carácter nacional, era la llamada a ser consultada en cuanto al caso puntual, hecho que no se surtió bajo esos supuestos. La empresa se limitó a dar por generales actuaciones de carácter particular y concreto relacionadas con otros proyectos mineros.

De lo anterior podemos concluir que para la fecha en que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tuvo conocimiento de los hechos, era exigible la sustracción durante la etapa de exploración, que así fue manifestado expresamente a la empresa y que posterior a esa manifestación sus actuaciones

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

han sido consecuentes, prueba de ello es la expedición de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 814 del 04/may/2009, por la cual se sustrajo de manera parcial y temporal una superficie de 6.39 hectáreas de la Reserva Forestal Central para adelantar los estudios y demás actividades relacionadas con la fase de exploración minera, requeridos por la empresa ANGLOGOLD ASHANTI S. A, en el marco de los contratos de concesión identificados con los números GGF-151, EIG-163 y GGL-09261X, suscritos con INGEOMINAS, el área corresponde a las superficies afectadas por vías y accesos, helipuertos, campamentos y plataformas de perforación, que se localizan en el municipio de Cajamarca-Departamento del Tolima.
- Resolución No. 1567 del 14/ago/2009, por la cual se resuelven unos recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución 814 de 2009
- Resolución No. 2014 del 20/oct/2009 por la cual se modificó el artículo primero de la Resolución 1567 de 2009, en el sentido de aclarar que en la Tabla de las coordenadas del sector de La Bélgica, donde se expresa LATITUD debe leerse LONGITUD y donde se señala LONGITUD, debe leerse LATITUD.

Además de la posición jurídica planteada en relación con el principio de confianza legítima, la empresa solicitó la práctica de las siguientes pruebas a las cuales haremos referencia expresa:

**TESTIMONIOS:****Del Señor Leonardo Muñoz Cardona**

Se recibió testimonio al señor Leonardo Muñoz Cardona identificado con la cédula de ciudadanía número 15.425.606 de Rionegro (Antioquia), el día tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009), en la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, con el lleno de los requisitos y las formalidades legales, por solicitud de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. que busca con este testimonio, configurar la existencia del principio de confianza legítima. El testimonio resume su gestión adelantada en la Dirección de Ecosistemas para la identificación y documentación técnica de las áreas que tuvieran algún régimen especial para su administración. Explica que se adelantó el levantamiento de la cartografía de las siete reservas forestales de la Ley 2 de 1959. Afirmó que “(...) *el Ministerio había adelantado una labor de formulación de las guías ambientales algunas de ellas para el sector minero acogidas en la Resolución 18061 de 2002 (...)*”.

Hace mención el declarante a la Resolución 18-0861 del 20 de Agosto de 2002, expedida en conjunto por los Ministerios de Minas y Energía y del Medio Ambiente, que acoge la Guía Minero Ambiental para Exploración y en el cual de manera explícita en la *Tabla. 3-2. Zonas Mineras Reservadas, Excluidas, Restringidas y de Minorías Étnicas* en la página 16 se indica claramente frente a las Zonas de Reserva Forestal : “*En estas zonas no podrán adelantarse actividades mineras. Únicamente se podrá adelantar en forma restringida, cuando la autoridad ambiental lo autorice.*” Esta guía presenta la obligación de cumplir con el Código de Recursos Naturales y con el Código de Minas, artículo 34, que sirven de sustento jurídico a la cita referenciada.

También señala el señor Muñoz que “(...) *tratándose de zonas de reserva de ley 2ª estableció que no era necesario la sustracción de áreas de reserva dado que el*

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

*análisis jurídico nos lo permitía y que técnicamente tan solo después de la fase de exploración existía certidumbre sobre un eventual cambio de uso(...).”*

Parte el Doctor Leonardo Muñoz del supuesto que durante la fase de exploración no se presenta cambio de uso de suelo., lo que para el caso materia de estudio evidentemente no sucedió toda vez que de acuerdo con lo que se verificó, las actividades desarrolladas durante la fase de exploración por la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., se constituyeron de aquellas que implican un cambio de uso de suelo tales como la ampliación y mantenimiento de vías y construcción de campamentos y otra infraestructura (zonas duras).

En cuanto a los términos de referencia a los que se refiere el Doctor Muñoz, es necesario destacar que los mismos no están llamados a suplir la Ley, por cuanto ellos sólo se constituyen en una referencia, situación que no puede ser inadvertida por los usuarios. Adicionalmente estos términos de referencia se establecían caso a caso, una vez el usuario explicaba el proyecto a la autoridad ambiental, situación que no se dio en el caso de ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., que pretende trasladar a la administración su omisión y diligencia legal de conformidad con lo que ordena el Código de Recursos Naturales y el Código de Minas.

Lo anterior nos lleva a concluir, en este punto, que con el actuar de la Administración no se ha violado el principio de confianza legítima, por cuanto no creó situaciones particulares y concretas a favor de la investigada.

**Del Señor Raimundo Humberto Tamayo Medina**

Se recibió testimonio al señor Raimundo Humberto Tamayo Medina identificado con la cédula de ciudadanía número 79.401.155 de Bogotá, es necesario señalar que esta se recibió el día cuatro (4) de diciembre de dos mil nueve (2009), en la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, con el lleno de los requisitos y las formalidades de legales, por solicitud de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. que busca con este testimonio configurar la existencia del principio de confianza legítima. La declaración resume las funciones del declarante y la interpretación que él mismo le da a los términos de referencia para sustracción de reservas forestales. En relación con los Términos de Referencia indica el testigo que: *“Este documento obedeció a que el ministerio no contaba en su momento con términos de referencia para la elaboración de los estudios de que trata el artículo 34 del Código de Minas, estos términos se hicieron para dar respuesta a los estudios y solicitudes de sustracción que se acometen en el marco del artículo 34 del Código de Minas”*.

En efecto, la norma citada vigente al momento de los hechos exigía lo siguiente:

*“Artículo 34.(...)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.”*

Se concluye entonces que la sustracción de la reserva forestal debía ser evaluada caso a caso y que la norma exigía el pronunciamiento expreso de la autoridad ambiental frente a la necesidad o no de adelantar la respectiva sustracción, si ella fuere necesaria técnica y jurídicamente.

Afirma el declarante que *“Con lo términos de referencia se pretendió crear un procedimiento y mecanismo técnico que permitiera de manera clara y objetiva analizar las solicitudes de sustracción y por ende recomendar las sustracciones o*

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

*no de dichas áreas para el desarrollo de actividades de minería. En este sentido, en el referido documento se plantea que las sustracciones no deben ser un prerrequisito para el desarrollo de actividades de exploración minera siempre y cuando dichas actividades estén revisadas o tuteladas por la autoridad respectiva”*

Para el Ministerio, el testimonio del señor Tamayo, es consecuente con la aplicación de la norma por cuanto a la luz de la misma, era necesaria la revisión de la autoridad respectiva, en este caso de esta Cartera, para verificar las condiciones en las que se iban a adelantar las actividades exploratorias y plantear si en efecto cumplía con los preceptos de la Ley para recomendar o no la sustracción del área, situación que no ocurrió con la empresa investigada, pues se reitera que la misma no cumplió con su deber de diligencia de consultar a la autoridad ambiental respectiva.

**De la Señora Meira Rojas Donado**

Se recibió testimonio a la señora Meira Rojas Donado identificada con la cédula de ciudadanía número 32.630.226 expedida en Barranquilla, es necesario señalar que esta se recibió el 29 días del mes de enero del año dos mil diez (2010), en la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, con el lleno de los requisitos y las formalidades de legales, por solicitud de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. que busca con este testimonio probar que las actuaciones de la Oficina Jurídica de este Ministerio dan lugar a configurar la confianza legítima. La declaración explica la participación de la Oficina Jurídica en la protección de las reservas de la Ley 2 de 1959, así: *La oficina jurídica si participó junto con otras direcciones del ministerio en las funciones asignadas a la entidad en lo que tiene que ver con reservas forestales nacionales e igualmente brindó apoyo y asesoría en relación con las reservas de ley 2ª de 1959. (...) En el proceso se interactuó con otras instituciones del estado en especial con el Ministerio de Minas.*

El testimonio de la señora Rojas no muestra la existencia de ninguno de los cuatro elementos señalados por las altas cortes para configurar la confianza legítima.

**De la Señora Catalina Llinas Angel**

Se recibió testimonio a la señora Catalina Llinas Angel identificada con la cédula de ciudadanía número 52.045.518 expedida en Bogotá, es necesario señalar que esta se recibió el primero (1o.) del mes de febrero del año dos mil diez (2010), en la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, con el lleno de los requisitos y las formalidades de legales, por solicitud de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. que busca con este testimonio señalar que no se aplicó el principio de igualdad frente a otras empresas en las mismas circunstancias. Preguntó la apoderada a la testigo sobre la sustracción de 97.35 hectáreas de la Reserva Forestal Los Motilones mediante Resolución 2001 del 9 de octubre de 2006, cuestionando por qué en este caso no se exigió la sustracción previa del área de reserva forestal para la etapa de exploración. Explicó la testigo que la solicitud se hizo para la explotación y no para la exploración, y agregó: *“(...)si mal no recuerdo, conforme a la ley, la sustracción se solicita o requiere para la etapa de explotación minera, más no para la exploración (...)”*

La interpretación hecha por la testigo no concuerda con el artículo 210 del Código de Recursos Naturales, ni con el artículo 34 del Código de Minas. Teniendo en cuenta que debe prevalecer el texto de la ley sobre interpretaciones particulares, debe concluirse que el testimonio no desvirtúa la exigencia de cumplir la ley por parte de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”****PRUEBAS DOCUMENTALES:****Términos de Referencia**

La empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A, adjunta como prueba dos Términos de Referencia, con los cuales argumenta que existió confianza legítima:

- El primero denominado “*Estudio sustentatorio de la compatibilidad minera con los objetivos de manejo y conservación de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959, con miras a evaluar y decidir sobre las solicitudes de sustracción en áreas requeridas por dichas actividades*” fue entregado a la señora Claudia Marcela Rosales Posada el día 29 de enero de 2007 atendiendo a la solicitud hecha el 24 de noviembre de 2006 para el Contrato No. 0322-20, en jurisdicción del Municipio de Curumaní, Departamento del Cesar; solicitud que fue archivada mediante Auto 2528 del 31 de agosto de 2009 por no haber presentado la información requerida.
- El segundo denominado “*Términos de referencia para solicitudes de sustracción parcial de áreas de reserva forestal nacional establecidas por la Ley 2 de 1959 para el desarrollo de proyectos considerados de utilidad pública e interés general*” le fue entregado a la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. el 3 de junio de 2008 luego de ser solicitados el 25 de febrero de 2008.

En ambos casos se indicó que era necesario aportar los estudios indicados en estos documentos para adelantar la sustracción de la reserva forestal. No se entiende, por tanto, la razón por la cual la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. conociendo los Términos de Referencia entregados a terceros, no consultaron al Ministerio en enero de 2007 cuando tuvieron conocimiento de los mismos, sino que esperaron un año para adelantar dicho trámite que debía ser previo al inicio de la actividad.

Pierde relevancia la analogía que presenta la empresa, por cuanto los términos de referencia se entregaban caso a caso, una vez el Ministerio analizaba las condiciones específicas de desarrollo de la actividad exploratoria; por cuanto cada proyecto es particular en cuanto a sus métodos, la necesidad de construcción de infraestructura y los equipos necesarios, entre otros.

Así mismo, como mencionamos en el punto dos de los argumentos, esos términos de referencia, nunca fueron acogidos por acto administrativo de carácter general, como usualmente lo ha hecho el Ministerio, sino que eran entregados caso a caso, por solicitud expresa del peticionario, además por definición son documentos que señalan lineamientos generales para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales que deben ser presentados ante la autoridad ambiental competente<sup>3</sup>, los cuales no pueden ir en contra de expresas disposiciones legales como las que hemos venido destacando.

**Guía Minero Ambiental para Exploración**

La empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. aporta como prueba la Guía Minero Ambiental para Exploración expedida en el año 2002 para configurar la confianza legítima. Al respecto se observa que las mismas son un resumen de las normas existentes y de obligatorio cumplimiento, como lo son el artículo 210 del Código de Recursos Naturales y el artículo 34 del Código de Minas, que como se ha explicado reiteradamente en este documento, exigen que se evalúe

---

<sup>3</sup> Artículo 13 Decreto 1220 de 2005

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

previamente la necesidad de adelantar las sustracciones de reserva forestal para toda la actividad minera, incluyendo la etapa exploratoria.

Este documento explica en el numeral “3.1.1. Zonas Mineras Especiales” que en las Zonas de Reserva Forestal *“no podrán adelantarse actividades mineras. Únicamente se podrá adelantar en forma restringida, cuando la autoridad ambiental lo autorice”*. Este documento cita adicionalmente el Código de Minas, que en su artículo 34 consagra las zonas excluibles de la minería, entre las que se encuentran las zonas de reserva forestal nacional.

Es claro por tanto que la Guía Minero Ambiental ordena el cumplimiento del Código de Minas y establecen la necesidad de adelantar la sustracción de reserva forestal para toda actividad minera, no se excluye la etapa exploratoria.

**INSPECCIONES.**

En cuanto a las inspecciones judiciales, éstas se realizaron durante los días diecinueve (19) al veintidós (22) del mes de enero del año dos mil diez (2010), en la ciudad de Manizales, Departamento de Caldas, en las instalaciones de CORPOCALDAS. Se observaron varios expedientes relacionados con actuaciones de esa autoridad ambiental frente a proyectos minero adelantados al interior de zonas de reserva forestal, en los cuales no obra la sustracción de reserva forestal aprobada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Lo anterior nos permite concluir, en primer lugar, que tales actuaciones no fueron conocidas por este Ministerio en su momento y además que el incumplimiento de las Corporaciones Autónomas de las normas de superior jerarquía, no involucran la responsabilidad de esta cartera.

El hecho de que las autoridades ambientales regionales no hayan exigido la sustracción de las reservas forestales, no quiere decir que este Ministerio se deba apegar a una mala práctica realizada por éstas, desconociendo las normas que rigen la materia.

**Expedientes SRF0007 y SRF0020 DEL MAVDT**

En relación con los expedientes citados por la apoderada de la empresa investigada (SRF0007 y SRF0020), vale la pena mencionar que en ningún aparte de los mismos, este Ministerio ha *“eximido”* del trámite administrativo de sustracción de reserva forestal a los solicitantes, como lo afirma en el escrito de descargos. Se trata de situaciones jurídicas particulares dentro de las cuales se solicitó sustracción de reserva forestal para explotación minera, se expidieron términos de referencia para evaluar su pertinencia y ante la falta de respuesta a los requerimientos de información, se archivaron las actuaciones administrativas.

**4. DESIGUALDAD EN EL TRATO DADO A ANGLOGOLD ASHANTI CON DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY.**

La empresa investigada, menciona que ha recibido por parte de las autoridades ambientales: (Cortolima y el MAVDT) *“un trato desigual con respecto al que ellas mismas le han brindado a otras compañías mineras o de otra índole”*.

ANGLOGOLD hace un recuento general del tema expresando que CORTOLIMA impuso una medida preventiva de suspensión de actividades, el Ministerio le inició un procedimiento administrativo sancionatorio y le formuló pliego de cargos, por estar desarrollando actividades de exploración minera sin sustracción, en áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2a de 1959, señalando que tales áreas cobijan

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

hoy cerca del 50% del territorio nacional y que a pesar de la inmensa extensión, hasta la fecha, *“no se conoce un solo caso en el país, en circunstancias similares a La Colosa, es decir en fase de **EXPLORACIÓN MINERA**, que haya sido suspendido o tan solo requerido para cumplir con el requisito...”*

Lo cual, según la empresa, no sugiere que no existan otros títulos mineros dentro de reservas forestales de Ley 2a de 1959. *“Por el contrario, una simple revisión del Catastro Minero que lleva el INGEOMINAS y es de público acceso, permite concluir que existe multiplicidad de casos en los cuales hay títulos mineros superpuestos con este tipo de reservas forestales; varios de ellos ya agotaron la fase exploratoria y se encuentran en explotación.”*

Como ejemplo de esa situación citan lo que ocurre con los expedientes SRF-007, relacionado con la exploración técnica y explotación de un yacimiento de minerales de hierro, roca o piedra caliza en bruto y barita en el municipio de Curumaní (Cesar) y SRF-020, relativo a un proyecto de exploración y explotación de oro en el área fluvial del río Telembí, vereda Pambana en el municipio de Pasto (Nariño), que actualmente cursan en ese Ministerio, dentro de los cuales fueron entregados los Términos de Referencia Genéricos denominados *“Estudio sustentatorio de la compatibilidad minera con los objetivos de manejo y conservación de las reservas forestales de la Ley de 1959, con miras a evaluar y decidir sobre las solicitudes de sustracción en áreas requeridas por dichas actividades”*, aportados en el anexo 32, que exigen de adelantar los trámites de sustracción durante la etapa de exploración y tan solo los exigen como requisito previo a la explotación minera.

Continúa el argumento de la empresa señalando que: *“...estos no son los únicos ejemplos que existen sobre la materia. También vale la pena recordar el manejo dado por el Ministerio del Ambiente frente a las **EXPLORACIONES MINERAS DE CARBÓN** existentes en la Jagua de Ibirico (Cesar) dentro de la Reserva Forestal de Los Motilones, también creada en la Ley 2a de 1959, a las que después de varios años de explotación minera (en algunos casos casi dos décadas) se les exigió adelantar el trámite y obtener la sustracción de la reserva forestal. Dentro de ellos pueden citarse los expedientes SRF-005 (LAM2400), SRF-006, SRF-008 y LAM-3830, que cursan en ese Ministerio, así como el expediente 204-94 que cursa en CORPOCESAR.*

Frente a este argumento, es pertinente reiterar que tal como se encuentra demostrado a lo largo de la discusión, la situación particular y concreta con la empresa ANGLOGOLD ASHANTI comenzó a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de las actividades que venía ejecutando en el municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima, la cual se remonta al mes de febrero del año 2008, fecha en la cual era clara la exigencia del requisito previo de sustracción durante la fase de exploración minera.

Puede ser cierto que existan actividades mineras en explotación en áreas de la reserva forestal sin sustracción, en cabeza de las autoridades ambientales regionales; sin embargo, es preciso señalar que estos hechos fueron desconocidos en el pasado por este Ministerio, por cuanto las autoridades ambientales regionales no informaban de su ocurrencia, lo cual no significa que esta conducta fuera avalada por esta Cartera.

Ahora, frente a los expedientes mencionados por la empresa, identificados con los Nos SRF0007 y SRF0020, a pesar de que ya hicimos referencia, vale la pena mencionar que en ningún aparte de los mismos, este Ministerio ha *“eximido”* del trámite administrativo de sustracción de reserva forestal a los solicitantes, como lo afirma en el escrito de descargos. Se trata de situaciones jurídicas particulares

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

dentro de las cuales se solicitó sustracción de reserva forestal para explotación minera, se expidieron términos de referencia para evaluar su pertinencia y ante la falta de respuesta a los requerimientos de información, se archivaron las actuaciones administrativas:

En el expediente SRF0007, mediante oficio radicado en este Ministerio con el No. 4120-E1-114482 del 24 de noviembre de 2006, la Señora Claudia Marcela Rosales Posada, identificada con la C.C. No. 40.030.261 expedida en Tunja, actuando en su propio nombre y representación, solicitó la Sustracción de área de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones declarada por la Ley 2ª de 1959, correspondiente al contrato No. 0322-20, en jurisdicción del municipio de Curumaní en el departamento del Cesar.

Posteriormente, este Ministerio expidió términos de referencia para adelantar los estudios que permitieran tomar una decisión de fondo frente a la petición y ante la falta de respuesta a los requerimientos de información, mediante el auto No. 2528 del 31 de agosto de 2009, se decidió por parte de esta autoridad, archivar el mencionado expediente, en ningún momento se indicó que no era necesaria la sustracción.

En el expediente SRF0020, mediante oficio radicado en este Ministerio con el No. 4120-E1-22940 del 5 de marzo de 2007, el señor REGIS ISIDRO CABEZAS ANGULO obrando como Representante Legal de la Asociación de Orfebres Barbacoanos, residentes en la Ciudad de Pasto con Nit No. 830.510.099-8, solicitó a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de este Ministerio la Sustracción y Redelimitación del Área Fluvial del río Telembí entre la desembocadura del río Telpí y la vereda con el fin de solicitar ante Ingeominas la concesión del área para explotación minera.

El aparte subrayado determina claramente que lo solicitado por el usuario era el pronunciamiento de la autoridad ambiental competente (MAVDT) acerca de la necesidad de sustraer el área de la reserva y posteriormente, solicitar al Ingeominas el título minero para explotación, es decir, que a esa fecha no se había iniciado ninguna actividad minera, ya que el contrato de concesión minera a partir del la Ley 685 de 2001 se otorga para exploración y explotación.

Esta actuación administrativa al igual que la anterior, terminó con el archivo del expediente, y nunca se manifestó de manera expresa la necesidad o no de sustracción durante la exploración, además de tratarse, reiteramos, de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto.

Los demás expedientes mencionados en el escrito de descargos, hacen referencia como afirma la empresa, a proyectos mineros en la Jagua de Ibirico en el Cesar, que venían en explotación desde hace más de dos décadas, época en la cual no existía este Ministerio, lo cual hace de imposible cumplimiento cualquier tipo de obligación, muchos de los cuales solo entraron a ser regidos por esta autoridad ambiental a partir del de la Resolución 295 del 20 de febrero de 2007 por la cual este Ministerio asumió temporalmente el conocimiento, actual y posterior, de los asuntos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar -CORPOCESAR,

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

relacionados con las licencias ambientales, los planes de manejo ambiental, los permisos, las concesiones y demás autorizaciones ambientales de los proyectos carboníferos que se encuentran localizados en el centro del departamento del Cesar, en particular de los municipios de La Jagua de Ibirico, El Paso, Becerril, Chiriguana, Agustín Codazzi y Tamalameque, para su evaluación, control y seguimiento.

A pesar de lo anterior, el Ministerio le ha hecho exigible a estas empresas, la sustracción de la áreas de la reserva forestal de los Motilones, y se han impuesto las sanciones correspondientes por la falta de sustracción.

En el comparativo de expedientes, la empresa hace mención a otros proyectos no relacionados con el sector minero y a actuaciones de Corpocaldas, CRC y Cortolima, a los cuales no haremos referencia, por tratarse de situaciones que no aplican al tema que estamos tratando y no tienen relación directa con el caso particular que estamos analizando.

Finaliza este punto transcribiendo apartes de sentencias que tratan el tema del derecho fundamental a la igualdad (T-422 y T-432 de 1992, C-094 de 1993, C-104 de 1993, C-387 de 1994, T-690 de 1999, C-1110 de 2001 y C-044 de 2004), sin que se haga un análisis objetivo de aplicabilidad en relación con el actuar del Ministerio en el caso concreto.

**6. AMENAZAS AL DEBIDO PROCESO QUE RIGE LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Como último argumento la empresa manifiesta que el Ministerio ha incumplido los artículos 202 a 205 del Decreto 1594 de 1984 y por ende el debido proceso, toda vez que entre el 23 de diciembre de 2008, fecha en que fue expedida la Resolución 2410 que abrió investigación y el 28 de abril de 2009, fecha en que se formuló el pliego de cargos, no se reporta la práctica de ninguna prueba o diligencia tendiente a la verificación de los hechos que se indagan.

Añade a esta afirmación algunas citas jurisprudenciales acerca del respeto al derecho del debido proceso, señalando que el mismo debe cumplir los siguientes principios:

*a) Preexistencia de ley en la cual se haya prohibido la conducta que será objeto de investigación y eventual sanción.*

*b) Descripción precisa de la conducta prohibida.*

*c) Culpabilidad del supuesto infractor de la ley, porque por regla general está proscrita la responsabilidad objetiva.*

*d) Respeto al derecho de contradicción y de defensa.*

*e) Respeto al principio de proporcionalidad de la sanción administrativa.*

Frente a la supuesta violación de los artículos 202 a 205 del Decreto 1594 de 1984, es preciso aclarar que las actuaciones surtidas dentro del procedimiento

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

administrativo sancionatorio, han garantizado en todo momento el debido proceso como demostraremos a continuación:

El artículo 202 del Decreto dispone que: *Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, el Ministerio de Salud o su entidad delgada ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas del presente Decreto.*

Esta actuación como puede verificarse en el expediente SRF0025, se surtió a través de la Resolución 2410 del 28 de abril de 2008, mediante la cual, el Ministerio ordenó:

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** *Abrir investigación ambiental contra la Empresa **ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.**, por presunta infracción a la normatividad ambiental vigente., en el sentido de que la empresa realizó actividades de exploración consistentes en la construcción de plataformas de exploración, realización de pozos exploratorios, ampliación y mantenimiento de vías y construcción de campamentos y otra infraestructura, previo a que se realizara la correspondiente sustracción de la Reserva Forestal Central. El proyecto se localiza en las veredas La Luisa, la Paloma y El Diamante del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima. El área de interés para la actividad exploratoria, se localiza dentro de la Reserva Forestal Central, Ley 2ª de 1959. El área del proyecto corresponde a 515.75 Ha. y se circunscribe en el polígono demarcado por las siguientes coordenadas, origen Bogotá...”*

Los fundamentos de hecho para la apertura de investigación se relacionaron con las denuncias hechas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima. Hechos corroborados por personal técnico del Ministerio en visita realiza los días 27 y 28 de febrero de 2008, que se recogen en el Concepto Técnico No. 2254 del 5 de diciembre de 2008, que conceptuó lo siguiente:

*“Una vez consultada la normatividad ambiental vigente, evaluada la información contenida en el documento técnico remitido mediante radicado No. 4120-E1-10925 de septiembre 5 de 2008 y de acuerdo con lo observado por este Ministerio los días 27 y 28 de febrero de 2008 en el área del proyecto de Exploración Minera Aurífera dentro del área de los títulos mineros EIG -163 y GGF-151, localizados en el municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, se considera que:*

- *El área de interés para la actividad exploratoria adelantada por la Empresa AngloGold Ashanti Colombia S.A., se encuentra dentro de la zona de la Reserva Forestal Central creada por la Ley 2ª de 1959; lo anterior de acuerdo a lo establecido por este Ministerio mediante oficio con radicado No. 2400-E2-17924 remitido a CORTOLIMA con fecha de recibido febrero 20 de 2008 y a la información remitida por la empresa mediante radicados Nos. 4120-E1-20644 de febrero 25 de 2008 y No. 4120-E1-10925 de septiembre 5 de 2008, por medio de la cual se solicita la sustracción de dicha área. Correspondiente a 515,75 hectáreas.*
- *Según lo observado durante la visita realizada por este Ministerio en febrero de 2008 al área de los títulos mineros EIG -163 y GGF-151, localizados en el municipio de Cajamarca, departamento del Tolima a nombre de la Empresa AngloGold Ashanti Colombia S.A, se observó un desarrollo de exploración minera aurífera, consistente en la construcción de plataformas de perforación más sus accesos que de acuerdo al estudio remitido por la Empresa mediante radicado No. 4120-E1-10925 de septiembre 5 de 2008, corresponden a un total de 57, para lo cual se ha realizado sobre el terreno la explanación de una*

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

*superficie de aproximadamente 120 m<sup>2</sup> por cada plataforma que suma un total de 6840 m<sup>2</sup> y en las cuales se adecuaron sitios de almacenamiento de la tubería de perforación y de manejo y embalaje de los testigos de roca extraídos, tanques de sedimentación de lodos de perforación y recirculación de agua, pozos de infiltración de aguas residuales del circuito, sedimentación de lodos de perforación inertes, sitios para almacenamiento de combustibles y aceites, y construcción de letrinas.*

*De igual manera, como infraestructura principal asociada al proyecto de exploración se identificaron en el área de La Colosa y La Bélgica, campamentos, restaurantes, enfermerías, oficinas, baños, centros de reciclaje, helipuertos, casino y la adecuación de vías existentes para acceder a las plataformas de perforación. Parte de esta infraestructura corresponde al desarrollo de la Fase 3, como se desprende del estudio remitido mediante radicado No. 4120-E1-10925 de septiembre 5 de 2008.*

Lo evidenciado en el Concepto Técnico que sirvió como sustento para la expedición de la Resolución que dio inicio al proceso sancionatorio, fue de tal magnitud y contundencia, que motivó la toma de las medidas que se vienen discutiendo a lo largo del presente acto administrativo y que demuestran que no se trataba de una simple exploración minera, sino del montaje de toda una infraestructura asociada, con zonas duras, campamentos, enfermerías, baños, etc, al interior de una zona de reserva forestal, que implicaban necesariamente el cambio de uso del suelo.

En seguida el artículo 203 de la norma en comento, dispone que: *En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole y en especial las que se deriven del Capítulo XIV del presente Decreto.*

Frente a este artículo vale la pena mencionar que la “*realización de las diligencias*”, no es un imperativo para la autoridad ambiental, ya que la expresión “*podrán*”, hace que sea potestativa su ejecución; además el artículo a reglón seguido menciona que esas diligencias serán realizadas, de considerarse necesarias, es decir cuando no exista ningún grado de certeza acerca de la comisión de los hechos investigados.

Para el caso bajo examen, la autoridad ambiental no consideró necesario adelantar ninguna diligencia adicional, toda vez que la visita técnica y los documentos aportados por la Corporación, daban claridad acerca de la ocurrencia de los hechos, con lo cual en ningún momento se violó el debido proceso.

El artículo 204 por su parte hace referencia a la cesación de procedimiento, que no tiene aplicación al caso puntual

El artículo 205 menciona que realizadas las anteriores diligencias, mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación.

Esta actuación se llevó a cabo dentro del procedimiento sancionatorio a través de la Resolución No. 785 del 29 de abril de 2009, que fue notificada en debida forma, en la cual se determinó:

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** Formular el siguiente pliego de cargos a la empresa **ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.** por presunta infracción a la normatividad ambiental vigente, en el sentido de realizar actividades en zona de Reserva Forestal declarada por la Ley 2 de 1959 sin que se realizara la correspondiente sustracción de conformidad con lo ordenado en el artículo 210 del Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución:

**Cargo Primero.-** Por realizar actividades de exploración en Zona de Reserva Forestal consistentes en la construcción de plataformas de exploración, realización de pozos exploratorios, ampliación y mantenimiento de vías y construcción de campamentos y otra infraestructura, previo a que se realizara la correspondiente sustracción de la Reserva Forestal Central.”

En este acto administrativo se señalan los cargos imputados a la empresa, así como las normas presuntamente violadas, señalándole expresamente, los derechos que asisten para argumentar su defensa, al indicar, en su artículo segundo que: *“La Empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. a través de su representante legal o apoderado debidamente constituido, dispondrá del término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente acto administrativo, para presentar los respectivos descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 207 del Decreto 1594 de 1984”.*

Los hechos mencionados denotan que el Ministerio en todo momento ha respetado el debido proceso, cumpliendo claramente con los cuatro principios que la jurisprudencia ha señalado<sup>4</sup> al respecto, hasta la etapa procesal en la que nos encontramos, ya que a esta altura aún no se ha calificado la conducta, ni se ha impuesto ninguna sanción.

La empresa investigada a través de oficio con de fecha 18 de marzo de 2010, con radicado No. 4120-E1-35566, presentó documento de alegatos de conclusión, los cuales no serán analizados por parte de este Ministerio, toda vez que la oportunidad para controvertir los cargos que formula la autoridad ambiental, de conformidad con el procedimiento administrativo sancionatorio (Artículo 207 del Decreto 1594 de 1984) se agotó con la presentación de descargos, con el oficio con No. 4120-E1-54864 del 19 de mayo de 2009.

Lo anterior teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional frente al debido proceso que debe acatar toda entidad administrativa, al respecto citamos la Sentencia T – 455 de 2005, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, entre los múltiples pronunciamientos hechos por la Honorable Corte Constitucional:

*La Corte ha señalado en reiteradas oportunidades el valor que tiene el derecho al debido proceso administrativo (Art. 29, CP) como garantía de*

---

<sup>4</sup> a) Preexistencia de ley en la cual se haya prohibido la conducta que será objeto de investigación y eventual sanción.

b) Descripción precisa de la conducta prohibida.

c) Culpabilidad del supuesto infractor de la ley, porque por regla general está proscrita la responsabilidad objetiva.

d) Respeto al derecho de contradicción y de defensa.

e) Respeto al principio de proporcionalidad de la sanción administrativa

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

*contrapeso al poder del Estado, en las actuaciones que se desarrollen contra los particulares. Por ejemplo, en la sentencia T-391 de 1997, la Corte dijo lo siguiente:*

*“El debido proceso en los asuntos administrativos implica **que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico**, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación. El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo **la observancia “de la plenitud de las formas propias de cada juicio,**” lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite.*

*En último término, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual, **todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso.**”*

Es enfática la Corte al señalar que no puede la autoridad administrativa acoger o despreñar algunas normas del procedimiento a su libre acomodo o interés, o dejar de aplicarlas en algunos casos, porque tal actitud genera una vulneración al debido proceso.

### **CALIFICACIÓN Y SANCIÓN**

Una vez analizados los argumentos técnicos y jurídicos planteados en el escrito de descargos, decretadas y practicadas las pruebas, corresponde a este Ministerio entrar a calificar la falta en la que incurrió la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., al desarrollar actividades de exploración minera al interior de una zona de reserva forestal de carácter nacional, que implicaron cambio en el uso del suelo, sin obtener la sustracción del área, y a determinar el tipo de sanción a imponer.

A pesar de que la normativa colombiana en lo ambiental, no determina expresamente lo que se entiende por conducta sancionable en particular, si determina los criterios para establecerla en el artículo 84 de la Ley 99 de 1993, al mencionar que cuando ocurriere violación de normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, las autoridades ambientales impondrán las sanciones, según el tipo y gravedad de la misma.

En materia ambiental el profesor Andrés Betancourt Rodríguez<sup>5</sup>, quien en relación con el grado de detalle de la tipificación en materia ambiental ha sostenido que “(...) En este Derecho podemos encontrar leyes que tipifican las infracciones, por un lado, de manera genérica e indeterminada y por otro lado, las que lo hacen de manera detallista. Si aquella manera de tipificar habilita a la Administración con un amplio margen de discrecionalidad, esa otra conduce a la ineficacia; (...) Nos encontramos ante una suerte de norma tipificadota en blanco, porque calificar una determinada conducta como infracción se deja a la voluntad de la Administración por cuanto que es ella la que ha de establecer no sólo cuándo una determinada

<sup>5</sup> En su obra Instituciones de Derecho Ambiental, Ed. La Ley, Madrid (Esp.), 2001.

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

*conducta encaja en el tipo sino también definir el mismo tipo y fijar cuándo y qué contravención a lo establecido en la ley es una infracción; (...).”*

Así las cosas, es válido señalar que la descripción de la conducta, sea que ésta corresponda a una obligación de hacer o de no hacer, se constituye en elemento esencial del juicio de tipicidad, pues en la medida que la misma no esté debidamente consignada, no podrá realizarse la adecuación del comportamiento a la misma.

A este respecto y frente a la conducta materia de investigación, que se relaciona directamente con las reservas forestales nacionales es preciso mencionar:

A través del artículo 1 de la Ley 2 de 1959, “Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los **límites** que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

(...).”

El tema de las reservas forestales, se encuentra regulado por el Decreto ley 2811 de 1974 – Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, sobre el cual es importante señalar que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-126/98 manifestó que solamente a partir de su expedición en el país, es factible hacer referencia a la existencia de legislación ambiental, por cuanto si bien antes existían normas que se referían a recursos naturales, solamente como consecuencia de la expedición de este Decreto ley, es que el tema ambiental se incorpora en un solo cuerpo normativo, con un manejo especial y diferenciado.

Según el artículo 206 del Decreto ley 2811 de 1974, se denomina área de reserva forestal, “la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior, es pertinente citar lo que contemplan los artículos 203 a 205 del decreto ley citado, a través de los cuales se definen las áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras y al respecto se dispone:

**“Artículo 203:** Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo. (...)

**Artículo 204:** Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

**Artículo 205:** Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables y que, además puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector”. (Subrayado fuera de texto).

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

De igual forma, el artículo 207 dispone que “El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques...” (Subrayado fuera de texto).

**El artículo 210** por su parte establece que: si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

Es decir que tanto en la Ley 2 de 1959, como el Decreto legislativo 2278 de 1953 y el Decreto ley 2811 de 1974 - Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -, de manera expresa se establece el uso que se debe dar a las reservas forestales, según los cuales, no es factible la realización de actividades que vayan en contravía con su finalidad de conservación, dentro de las cuales se incluyen las actividades mineras.

Lo anterior nos indica que la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. al adelantar actividades de exploración minera, *consistentes en la construcción de plataformas de exploración, realización de pozos exploratorios, ampliación y mantenimiento de vías y construcción de campamentos y otra infraestructura*, al interior de la reserva forestal central, en la vereda La Paloma del Municipio de Cajamarca, violó expresamente el artículo 210 del Código de Recursos Naturales Renovables, al no adelantar su sustracción, procediendo por parte de la autoridad ambiental a la declaratoria de responsabilidad y a imponer como sanción una multa.

**CÁLCULO DE LA MULTA**

De acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Ambiente para la imposición de sanciones y multas, la sanción se tasa como multa única.

- **Infracción:** Corresponde a falta de otras autorizaciones ambientales, se identificó que hubo incumplimiento del día 31 de marzo de 2007 a 21 de febrero de 2008, lo que corresponde a 338 días por 2 SMMLV DIARIOS por lo cual la multa base es de 676 SMMLV.
- **Factor Grado de Afectación:** Teniendo en cuenta las consideraciones del Ministerio y los descargos presentados por la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., para los cargos formulados, se establece que por las infracciones cometidas produjo afectación baja sobre los recursos naturales en la zona del proyecto, por lo cual se aplica el factor de 0.3.
- **Factor de Incremento por Incumplimiento Adicional:** No se presentan incumplimientos adicionales.

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

- **Agravantes y Atenuantes:** Se consideran como atenuantes hallados en el desarrollo de esta investigación, los buenos antecedentes por haber obtenido los permisos ambientales, por lo cual se aplica el factor de 0.1.
- **Multa Neta.**

Multa Base = 676 SMMLV

Multa Neta = 676 SMMLV x (0.3 + 0.1)

Multa Neta = 270.4 SMMLV

| INFRACCIÓN                                | MULTA ÚNICA | MULTA NETA    | FACTORES CIRCUNSTANCIALES |                     |                          |            |                           | VALOR TOTAL MULTA |
|---|-------------|---------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|------------|---------------------------|-------------------|
|   |             |               | AFECTACIÓN AMBIENTAL      | TIPO INCUMPLIMIENTO | INCUMPLIMIENTO ADICIONAL | AGRAVANTES | ATENUANTES                |                   |
| Falta de otras autorizaciones ambientales | 676         | \$348.140.000 | Bajo impacto (0.3)        | Ausente             | Ausentes                 | Ausentes   | Buenos antecedentes (0.1) | \$139.256.000     |

El valor total de la multa corresponde a **CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE (\$139.256.000)**.

En mérito de lo anterior,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar responsable a la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A del cargo único formulado mediante la Resolución No. 785 del 29 de abril de 2009, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Como consecuencia de lo señalado en el artículo anterior, imponer sanción de multa por la suma de 270.4 SMMLV, los cuales equivalen a una suma de **CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE (\$139.256.000)**.

**PARÁGRAFO:** El valor de la multa impuesta en la presente resolución, deberá ser cancelada mediante consignación a nombre del Fondo Nacional Ambiental FONAM, en la cuenta corriente del Banco de Occidente No. 230055543, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.-** El presente acto administrativo una vez ejecutoriado prestará mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, de conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, notificar la presente resolución al representante legal y apoderados debidamente constituidos de la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., y al Procurador General de la Nación como tercero interviniente.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, ordenar la publicación del contenido del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental de este Ministerio.

**“Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”**

**ARTÍCULO SEXTO.-** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición el cual podrá interponerse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación o a la desfijación del edicto si a ello hubiere lugar, con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 52 y concordantes del Código Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los

**DIANA MARCELA ZAPATA PÉREZ**

Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales

Expediente: SRF0025  
Elaboraron: María Claudia Orjuela – Abogada DLPTA  
John Nova – Abogado DLPTA  
Revisó: John Mármol M - Asesor DLPTA