



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 23 OCT 2019

<b>Demandante</b>	Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros
<b>Demandado</b>	Agencia Nacional de Minería y Otros
<b>Expediente</b>	15001-33-33-011-2014-00103-02
<b>Medio de control</b>	Reparación Directa
<b>Tema</b>	Confirma sentencia que negó pretensiones en relación con la falla del servicio por omisión.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte demandante (fls. 700 a 712), en contra de la sentencia del 29 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda (fls. 685 a 698).

### I. ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA<sup>1</sup> (fls. 1 a 11)

Por conducto de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del C.P.A.C.A, los señores Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Jorge Alberto Ramírez Ramírez , acuden a la administración de justicia, con el fin de solicitar la declaratoria administrativa de responsabilidad solidaria de la Alcaldía Municipal de Maripi, Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ y a la Sociedad PZ Prominas de Zulia S.A y el reconocimiento de los perjuicios materiales y morales causados, por la omisión de los entes territoriales al permitir la explotación de minería ilegal en la mina La Pita, que condujo al deceso del Señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D).

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta que mediante auto del 26 de febrero de 2016, el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Tunja, dispuso rechazar por extemporánea la reforma de la demanda y la adición de pruebas al proceso (fls. 409 a 410).



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Como consecuencia de lo anterior, solicitan el reconocimiento y pago de las siguientes sumas:

- i). Para cada uno de los demandantes, el equivalente de 200 SMLMV, por concepto de perjuicios morales.
- ii). En la modalidad de perjuicios materiales, por lucro cesante consolidado y futuro la suma de ciento cuarenta y un millones setecientos cincuenta mil pesos m/cte. (\$141.750.000) para la señora Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y el valor de ciento cuarenta y un millones trescientos noventa y cinco mil seiscientos veinticinco pesos m/cte. (\$141.395.625) para Jorge Alberto Ramírez Ramírez en su calidad de padres de la víctima.
- iii). De igual manera solicitan que la respectiva condena sea actualizada, que se condene a las demandadas al pago de intereses moratorios y de las costas generadas por el trámite de este proceso.

### **1.1. Hechos (fls. 2 a 5)**

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Refiere que el causante GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), trabajaba como técnico de mantenimiento general para la empresa Sociedad PZ Prominas de Zulia S.A – Comercializadora Internacional, identificada con NIT 830027720-3, en la mina “La Pita”, para la explotación de piedras preciosas, propiedad de la empresa en mención, ubicada en el Municipio de Maripí, desde el mes de octubre de 2000 hasta el 26 de noviembre de 2011.

Acotó que la empresa lo llamaba y realizaban un contrato verbal de trabajo, cuya remuneración era para cada año el salario mínimo legal mensual vigente, más comisión de lo que percibiera la empresa y el 7 de marzo de 2011, el fallecido GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), inicio nuevamente labores con la empresa en la mina “La Pita”, desempeñándose como técnico en mantenimiento general, el cual culminó hasta la fecha de su deceso esto es 26 de noviembre de 2011, con un promedio mensual devengado de \$ 900.000.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Destacó que el 26 de noviembre de 2011, alrededor de las 8:00 a 8:30 de la noche, el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se encontraba dentro del túnel de explotación de esmeraldas junto con sus demás compañeros, instalando por orden del superior una electrobomba para bobear agua en una clavada aproximada de 30 metros, que bajo un compañero mediante una guaya de un ascensor, pese a que el ascensor aún no estaba terminado y de esta manera se encontraban los trabajadores haciendo uso del mismo, pero al subir presento fallas en razón de la velocidad pero no del freno, hasta que la guaya subió y lo estrello en el techo falleciendo instantáneamente.

Indicó que el dispositivo del ascensor no contaba con señales de seguridad, ni de advertencia informando que éste se encontraba fallando pese a que este equipo estuvo funcionando todo el día hasta la hora del deceso de GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D) y el personal que laboraba en la mina no tenía capacitación de uso, ya que el ascensorista, persona encargada de oprimir los botones para subir y bajar la guaya, nunca activo el botón de emergencia para que esté se detuviera ya que él no tenía ese conocimiento, lo único que hizo uno de sus compañeros fue bajar los tacos de la energía eléctrica, pero no funcionó.

Manifestó que tal desgracia se dio a conocer el día siguiente, es decir el 27 de noviembre de 2011 y ésta se produjo por cuanto el trabajador no se encontraba ni en condiciones, ni con los elementos de trabajo y capacitación que le permitiera resistir o evitar este tipo de accidentes.

Reveló que a raíz de los hechos ocurridos, se abrió una investigación penal pertinente, la cual se encuentra en la Fiscalía Seccional URI de Chiquinquirá, bajo el N° 151096103098201180045, la empresa reconoció por gastos del sepelio el valor de \$ 3.000.000.

Enfatizó que con miras a obtener mayor información sobre la mina, los padres de la víctima, tomaron la decisión para el mes de septiembre de 2013 de dirigirse a CORPOBOYACÁ, donde se les facilitó copia de la Resolución N° DSM- 006 del 06 de enero de 2009, cuyo acto fue expedido por el Instituto Colombiano de Geología y Minería- INGEOMINAS, donde se ordenó el cierre de la mencionada mina, decisión objeto de recurso de reposición, resuelto con la Resolución N° DSM-293 del 24 de agosto de 2009, quedando ejecutoriada el 14 de noviembre de 2009.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Señaló que el 08 de noviembre de 2013, solicitaron la emisión del mismo título minero BJO-111 y se reiteró la petición de copia de la Resolución N° DSM-293 del 24 de agosto de 2009 y se indicara si la empresa que tiene el título minero BJO-111 subsanó los requisitos que le exigían conforme a la normatividad minera, al igual se indicara si el mencionado titulado minero se encontraba en vigencia para el mes de noviembre de 2011 y por último que informara quien era la entidad encargada de realizar la visita de recibo de área de la cual que hacen mención en el numeral tres de la respuesta bajo el radicado ANM No. 20139030017001 de fecha 28-10-2013.

Refirió que la Agencia Nacional de Minería, el 12 de noviembre de 2013 bajo radicado CERT – VCTGIAM-3316, contesta solo emitiendo el certificado del título minero así *“Que revisado el sistema de información de la Agencia, se constató que el día veinticuatro (24) de abril de dos mil tres (2003), se inscribió un CONTRATO DE CONCESIÓN cuyo titular a la fecha PZ PROMINAS de ZULIA S.A, para ESMERALDA, bajo el código BJO-111”*.

Resaltó que la empresa no contaba con la autorización para explorar y explotar minerales, por tal motivo el 30 de enero de 2014, se radicó solicitud aclarar el certificado de la placa minera BJO-111 CERT- VCTGIAM-3316 de fecha 12 de noviembre de 2012, en cuanto desde que fecha no están autorizados para explotar y explorar minerales, sin que a la fecha de radicación de la demanda se contara con la respuesta, pero según la información de atención al ciudadano en el sistema aparecía inactivos a partir del 23 de septiembre de 2009.

Finalizó manifestando que la víctima dentro de sus posibilidades económicas, apoyaba la subsistencia de sus padres, contribuyendo en la suma de \$ 445.000 y con el fallecimiento de GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se lesionaron los intereses familiares por la omisión de la administración que compromete la responsabilidad.

## **1.2. Fundamentos de derecho (fls. 5 a 6)**

La parte demandante, destacó el contenido de la cláusula general de responsabilidad contenida en el artículo 90 de la Constitución Política, para atribuir la responsabilidad patrimonial por el daño causado, por la omisión del



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

servicio de las entidades públicas, al no cerrar la mina según orden contenida en la Resolución N° DSM-006 del 06 de enero de 2009 y porque según lo asevera la Agencia Nacional de Minería, no se demostró recibido y/o visita de área y porque los proponentes del título minero BJO – 111, no están autorizados para explotar y explorar minerales por ende, la Autoridad Minera delegada es la encargada de vigilar todo conforme a la Ley, de lo contrario su función es cerrarla.

Aunado consideró que existe responsabilidad compartida entre los explotadores ilegales y las entidades de carácter público al ser permisiva, omitiendo el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales sobre el control minero- ambiental; así que el daño ambiental sufrido por la omisión del no cierre de la referida mina, es un factor que permite afirmar que hubo vulneración de los derechos del causante, al no protegerlo en su vida, por el no cumplimiento de las funciones respectivas de las entidades de carácter público.

Igualmente señaló que en el actual Código de Minas- Ley 685 de 2001, se define la minería ilegal, en su artículo 159, haciendo alusión a aquella actividad de exploratoria o de extracción de minerales, bien sea de propiedad de la Nación o de particulares, que se desarrollan sin el correspondiente título minero, debe atenderse los artículos 160, 161, 162, 163 y 164 de la referencia y corresponden a la autoridad municipal el cumplimiento del marco legal.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1 SOCIEDAD PZ PROMINAS DE ZULIA S.A. COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL PZ S.A. (Fls 126 a 144).**

Dentro del término para ello y a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que la Mina “La Pita”, cuenta con todos los permisos, licencias y autorizaciones al día, con registro minero vigente y nunca ha sido sujeto de caducidad ni ha estado cerrada por autoridad ambiental o minera, por lo que considera que las presuntas fallas alegadas carecen de fundamento.

Al efecto manifestó que el fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), no ocurrió en el área del título BJO-111 sino en el área



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

del título minero GHDF-02, expediente 033-96 y contrato en virtud de aporte 21227, el cual siempre ha estado vigente, cuyo titular era el señor Diosde González Rodríguez y no la Sociedad PZ Prominas de Zulia que solo la administraba.

Adujó que muerte del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se originó por causas diferentes a las señaladas en la demanda, ya que la misma tuvo lugar por culpa exclusiva de la víctima, quien al realizar el mantenimiento del ascensor no utilizó los procedimientos debidos, ya que se amarró a una guaya de un ascensor y al dar la orden de subir el ascensor, la guaya lo aprisionó contra el motor causándole la muerte instantánea por sofocación.

Propuso como medios exceptivos los q denomino *“Caducidad de la acción”, “Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones”, “No haberse presentado prueba de la calidad de heredero y/o trámite sucesorio que adjudique el derecho”, “Falta de jurisdicción o competencia” y “Culpa exclusiva de la víctima como eximente de responsabilidad”.*

## **2. 2 AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA –ANM (Fls. 216 a 228).**

A través de apoderada judicial, recorrió la demanda no aceptando prosperidad en lo pretendido por la parte demandante y destacando que el título minero BJO-111, fue caducado por dicha entidad, por incumplir con sus obligaciones técnicas, ambientales y económicas propias de la etapa de construcción y montaje, mediante la Resolución DSM-006 de 2009, quedando ejecutoriada el día 14 de septiembre del mismo año, luego refiere que es claro que para la fecha del accidente, esto es, el 26 de noviembre de 2011, la Agencia ya no tenía vínculo contractual alguno con la Sociedad PZ Prominas de Zulia S.A., por lo que las actividades que se estuvieran realizando en el área de dicho título minero debían entenderse fuera del ordenamiento legal.

Puntualizó que la función de la autoridad minera es la de fiscalización, seguimiento y control de títulos mineros legalmente otorgados para la exploración y explotación de yacimientos minerales, no obstante, dicha función fue delegada a los gobernadores de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander y las medidas administrativas derivadas de la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros y del



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

aprovechamiento ilícito, tales como el decomiso provisional de los minerales, el cierre de las minas ilegales, **son de competencia del Alcalde Municipal correspondiente**, proponiendo para el efecto, la excepción *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

## **2. 3 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ (Fls. 260 a 270).**

La corporación a través de la representación judicial contestó la demanda, resistiéndose a la prosperidad de las pretensiones por considerar que las únicas funciones que ejerce la entidad, son la de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental.

Refirió que el deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), no le resulta imputable a la Corporación, como quiera que dentro de sus funciones no está la de ejercer control y vigilancia de la seguridad minera, ya que dicha función está en cabeza de la Agencia Nacional de Minería, según lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, modificada por la Ley 1382 de 2010, Decreto 1335 de 1987 o Reglamento de Seguridad en las Labores Subterráneas, derogado por el Decreto 1886 de 2015, Decreto 2222 de 1993 o Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto y el Decreto 035 de 1994 sobre disposiciones en materia de seguridad minera.

Enfatizó que la Corporación, no ha tramitado actuación alguna relacionada con el título minero BJO-111, en cuya área afirman los demandantes ocurrió el accidente objeto de la presente demanda, ya que las únicas diligencias administrativas adelantadas por la Corporación que figuran a nombre de la Sociedad Prominas de Zulia S.A., son las que reposan en el expediente administrativo ambiental No. OOLA-0141/98 que corresponde al título minero GHDF-02, para la exploración y explotación de un yacimiento de esmeraldas a desarrollarse en el predio La Esperanza, localizado en la vereda Guarumal del Municipio de Maripí y lo acaecido obedeció a culpa exclusiva de la víctima, como quiera que fue su actuar negligente el que causó el daño que se alega.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Como consecuencia de la oposición a lo pretendido, formuló como excepciones las de *“caducidad de la acción”*, *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, *“Culpa exclusiva de la víctima o hecho de la víctima”* y *“Ausencia de nexo de causalidad entre el hecho y el daño”*.

## 2.4 MUNICIPIO DE MARIPÍ (Fls. 315 a 354).

Concurrió al proceso y a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que la misma carece de sustento fáctico, jurídico y probatorio.

Indicó que la entidad, no se encuentra legitimada para reconocer por las pretensiones de la demanda, ya que el daño que se le imputa solo resulta atribuible a la conducta imprudente de la víctima quien a sabiendas de la prohibición de explotación, de las condiciones de su trabajo y de las fallas e irregularidades que presentaba *“el ascensor”*, así tomó el riesgo de la actividad y decide desempeñarse como técnico de mantenimiento general en la Mina La Pita, propiedad de la Empresa Sociedad PZ Prominas de Zulia S.A. Comercializadora Internacional PZ S.A., situación que le resulta ajena e irresistible al ente territorial.

Para soportar los argumentos de defensa, realizó transcripción jurisprudencial de sentencias del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional, para finalizar invocando como medios exceptivos los que denominó *“caducidad de la acción”*, *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* y *“Culpa exclusiva de la víctima o hecho de la víctima”*.

## 3. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, puso término a la instancia, mediante sentencia del 29 de junio de 2018 a través de la cual negó las pretensiones de la demanda (fls. 685 a 698) y en su parte resolutive dispuso:

*“PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las demandadas AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA – ANM-, MUNICIPIO DE MARIPI Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ, según las consideraciones expuestas.*



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

*SEGUNDO.- NEGAR las pretensiones de la demanda en contra de la AGENCIA NACIONAL DE MINERIA – ANM-, el MUNICIPIO DE MARIPI, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ y la SOCIEDAD PZ PROMINAS DE ZULIA S.A COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL PZ S.A, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.*

*TERCERO.- CONDENAR en costas y a la parte demandante de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Liquidense por Secretaria y sígase el trámite que corresponda.*

*(...)*”

Para llegar a tal conclusión, hizo una síntesis de los antecedentes del caso y se refirió a los siguientes aspectos: i) Régimen de responsabilidad del Estado – Falla del servicio aplicable; ii) Daño antijurídico, imputación jurídica del daño y falla del servicio y iii) Valoración probatoria.

Indicó en relación a la imputación alegada que contrario a lo afirmado por la parte demandante, los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), ocurrieron en el **título minero 033-96M RMN GHDF-02** que para el 26 de noviembre de 2011, se encontraba vigente y en el cual se observa la existencia de una mina denominada La Pita ubicada en la vereda Guarumal del Municipio de Maripí (Boyacá), por lo que no puede predicarse omisión en el deber de control y vigilancia respecto de la orden de cierre y cese de actividades de minería ilegal.

Enfatizó que la mina si contaba para el momento de los hechos con título minero vigente el cual corresponde al expediente 033-96M y registro nacional minero GHDF-02, de lo cual se concluye que el titular, esto es, el señor Diosde González Rodríguez estaba autorizado para ejercer actividades mineras de exploración y explotación de minerales en dicha área concesionada, según se corrobora de los certificados registro minero (fl. 161-162, 523 y 524), así como del testimonio del señor Jorge Oswaldo Ramírez Camargo.

Destacó que en lo corrido del año 2011, la autoridad minera realizó seguimiento y control a las obligaciones contraídas por el titular minero, según se desprende de los conceptos técnicos realizados por la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero del Servicio Geológico Colombiano al contrato en virtud del aporte No. 033-96M de fechas 28 marzo y 11 de noviembre de 2011 en los cuales se evaluó obligaciones contractuales, entre otras cosas, formato básico minero, programa de trabajo y obras.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Señaló que en relación con el accidente laboral ocurrido en la Mina La Pita el 26 de noviembre de 2011 y que conllevó la muerte del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), este suceso no le fue puesto en conocimiento por parte del titular minero, por lo que tal situación no puede ser óbice para la atribución de responsabilidad a la autoridad minera, habida cuenta que la obligación de adoptar medidas administrativas en materia de seguridad minera, surgen a partir del momento en que el titular minero o propietario de la mina le notifique la ocurrencia del accidente laboral (art. 6 Decreto 1335 de 1887), a fin de adelantar la respectiva investigación y si es del caso, imponer las sanciones y multas a que haya lugar (Decreto 035 de 1994<sup>2</sup> y artículo 16 del Decreto 4134 de 2011).

Destacó en relación con las competencias del Municipio de Maripí, que la mina La Pita para el momento del accidente se encontraba ejerciendo actividades de minería legal en razón al título minero 033-96M RMN GHDF-02, luego no había lugar para que la entidad territorial procediera a suspender labores de explotación de minerales en dicho título minero y ordenara el cierre de la misma; de lo cual pudiera vislumbrarse que en el marco de sus competencias constitucionales y legales el ente municipal a través de su representante legal como máxima autoridad político-administrativa instituida en el territorio, hubiese inobservado sus funciones de policía para contrarrestar la minería ilegal (artículo 306 de la Ley 685 de 2001), que acreditara omisión alguna por parte de dicha municipalidad.

Resaltó que la mina además de contar con el respectivo título minero 033-96M RMN GHDF-02, también tenía la respectiva licencia ambiental que le fue otorgada para la exploración y explotación de un yacimiento de esmeraldas, a desarrollarse en la vereda Guarumal, en jurisdicción del municipio de Maripí Boyacá y a su vez demandaba del titular minero tener en cuenta las normas sobre higiene y seguridad de las labores mineras establecidas en el Decreto 1335 de 1987, de forma que la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ**, efectuó control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración y explotación sobre el título minero 033-96M, según se corrobora del Concepto Técnico de Seguimiento a la Licencia OOLA-0141/98 de fecha 17 de marzo de 2011 (fl. 578 –DVD), en el cual se hizo alusión a la visita técnica realizada al área sobre la cual se otorgó licencia

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan unas disposiciones en materia de seguridad minera."



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

ambiental y se aprobó Plan de Manejo Ambiental y en la que se verificaron las condiciones de saneamiento básico, montajes, manejos de aguas mineras de la mina.

Concluyó que la **Sociedad PZ Prominas de Zulia S.A. Comercializadora Internacional PZ S.A.**, no era la titular, ni tampoco estaba ejerciendo la actividad de minería ilegal en la mina La Pita, al demostrarse que dicha mina corresponde al título minero 033-96M que se encontraba vigente para dicha época y no al BJO-111 que en efecto estaba caducado.

Para el juzgado, los demandantes enfocaron la responsabilidad extracontractual del Estado y de un particular bajo una falla en el servicio debido a **una presunta omisión en el deber de control y vigilancia de la mina La Pita**, que según afirmaron, no contaba con título minero vigente y ejercía actividades de minería ilegal, presupuesto desvirtuado al comprobar la legalidad de la mina y la vigencia del título minero perteneciente a la misma, no permitiendo endilgar responsabilidad alguna a las demandadas.

Adicionalmente, indicó que no es dable analizar responsabilidad de las demandadas por el accidente laboral padecido por el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), ya que al abordar un asunto de carácter laboral en sede de reparación directa desnaturalizaría la finalidad del medio del control y su naturaleza indemnizatoria, como quiera que esta jurisdicción no es la competente para pronunciarse sobre obligaciones a cargo del empleador y/o de las situaciones derivadas de un contrato de trabajo de carácter privado, siendo estos asuntos del resorte de la jurisdicción ordinaria laboral pues al respecto el artículo 2º numeral 1º del Código Procesal del Trabajo.

Finalizó señalando que se acreditó que los demandantes promovieron demanda laboral contra la Sociedad PZ Prominas de Zulia S.A. Comercializadora Internacional PZ S.A, la cual le correspondió al Juzgado Veintisiete Laboral del Circuito de Bogotá con el radicado No. 11001310502720150009000, de acuerdo a la consulta de procesos efectuada en el Sistema Siglo XXI de la Rama Judicial, proceso que culminó con sentencia condenatoria de primera y segunda instancia, no siendo factible analizar el accidente laboral con este medio de control, al desbordar por una parte la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y por otra la causa petendi.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

#### 4. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de instancia, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por la *a quo*, solicitando se revoque la misma y en consecuencia se accedan a las pretensiones del libelo (fls. 700 a 712).

Destaca la Sala que la parte demandante en el escrito del recurso transcribió apartes de la providencia objeto de alzada en relación al caso concreto y luego continuo con los fundamentos de la inconformidad haciendo alusión al artículo 90 Constitucional como la cláusula general de responsabilidad del Estado, derivada de las omisiones de las entidades públicas.

Destacó las disposiciones normativas relacionadas con el deber de control, inspección y vigilancia de los demandados, especialmente la de seguimiento y control de los títulos mineros a fin de erradicar la explotación minera ilegal.

Indicó el deber de control, inspección y vigilancia de la Agencia Nacional de Minería, fusilando consideraciones jurisprudenciales sin referencia de autoría para señalar que todo aquello que no se encuentra dentro del marco del título minero, no es competencia de la autoridad minera.

Resaltó los artículos 85, 198, 205, 206 y 211 del Código de Minas, para señalar que todos los trabajos y obras de explotación minera requieren de medios o instrumentos ambientales, como estudios de impacto ambiental, licencia ambiental, permisos, concesiones para la utilización de recursos renovables, guías ambientales, los cuales son expedidos por la autoridad ambiental competente, en este caso la CAR de acuerdo con el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

Aseveró en relación con el Municipio de Maripí, al texto *“Manifiesto frente a la orden de conminar a la Agencia Nacional de Minería y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para coordinar con la Secretaria de Planeación el Municipio la vigilancia del cumplimiento de las normas mineras y ambientales, no debe coordinar con estas entidades el cumplimiento de sus funciones, pues a la postre se convierte en una carga para Soacha sobre el control*



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

*de lo que esa empresa vaya a hacer y como lo esté haciendo, tratándose de asuntos ambientales y mineros”.*

Nuevamente y de manera generica sostuvo que en relación a si la Agencia Nacional de Minería, es competente para vigilar la minería ilegal, se debe atender el contenido normativo del artículo 4 del Decreto 4143 de 2011 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”*, procediendo a la trasccripción de los artículos 4 y 16.

Manifestó frente a la condena en costas y agencias en derecho lo siguiente: *“sobre la condena en costas acaecidas en el numeral segundo y tercero de la presente sentencia, me permito manifestar que Colombia es un Estado Social de Derecho, enmarcado en principios universales donde no se pueda coaccionar a la ciudadanía para acceder a la administración de justicia”*, por lo que en la presente demanda al ser temas de puro derecho, controversiales y discutibles, se presume que el derecho a obtener resultados favorables son demasiados, ya que las interpretaciones jurídicas y legales son discutibles, por lo que mal haría al condenarse en costas, atendiendo la sentencia C-089 de 2002.

## 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 5.1. Parte demandante

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión, en los cuales reiteró los argumentos del recurso de apelación (fls. 732 a 735), especialmente frente al marco normativo del cumplimiento de las funciones y deberes de cada uno de los demandados, solicitando se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones.

### 5.2. Parte demandada Municipio de Maripi

Reitero argumentos expuestos en la contestación de la demanda (fls. 737 a 740), destacando que no se encuentra legitimada para reconocer por las pretensiones, ya que el daño solo resulta atribuible a la conducta imprudente de la víctima quien a sabiendas de la prohibición de explotación, de las condiciones de su trabajo y de las fallas e irregularidades que presentaba *“el ascensor”*, así tomó el riesgo de la actividad.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

### 5.3. Parte demandada Agencia Nacional de Minería

Presentó alegatos de manera extemporánea (fl. 741).

### 5.4. Ministerio Público

El agente, no rindió concepto alguno.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMAS JURÍDICOS

*¿De acuerdo a la interpretación del recurso interpuesto, corresponde a la Sala establecer si hay lugar a declarar la responsabilidad administrativa y patrimonial de las demandadas por los presuntos daños y perjuicios causados a los demandantes con ocasión de los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), derivados de la **falla en el servicio por omisión**, al no atender las funciones y deberes relacionadas con el principio de legalidad de la actividad minera; o si de acuerdo a la valoración de las pruebas el daño alegado, no es imputable en los términos referidos por la parte demandante, procediendo a confirmar la sentencia de primera instancia?*

*¿De igual manera, corresponde a la Sala establecer si hay lugar a la imposición de condena en costas, teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho, enmarcado en principios universales donde no se puede coaccionar a la ciudadanía para acceder a la administración de justicia, de tal forma que en casos como este, al ser temas de puro derecho, mal haría al condenarse en costas, atendiendo la sentencia C-089 de 2002?*

### 2. TESIS ARGUMENTATIVAS DEL CASO

De acuerdo a lo anterior, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

## 2.1. Tesis del *a quo*

Negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante, al considerar en relación con la imputación alegada, que contrario a lo afirmado por la parte demandante, los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMÁN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), ocurrieron en el **título minero 033-96M RMN GHDF-02**, el cual se encontraba vigente, por lo que no puede predicarse omisión en el deber de control y vigilancia respecto de la orden de cierre y cese de actividades de minería ilegal y enfatizó, que de acuerdo con las pruebas el señor Diosde González Rodríguez estaba autorizado para ejercer actividades mineras de exploración y explotación de minerales en dicha área concesionada,

Destacó que en lo corrido del año 2011, la autoridad minera realizó seguimiento y control a las obligaciones contraídas por el titular minero, según se desprende de los conceptos técnicos realizados por la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero del Servicio Geológico Colombiano al contrato en virtud del aporte No. 033-96M de fechas 28 marzo y 11 de noviembre de 2011 en los cuales se evaluó obligaciones contractuales, entre otras cosas, formato básico minero, programa de trabajo y obras.

Señaló que el accidente laboral ocurrido en la mina y que conllevó a la muerte del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), no le fue puesto en conocimiento al titular minero, por lo que tal situación no puede ser óbice para la atribución de responsabilidad a la autoridad minera, habida cuenta que la obligación de adoptar medidas administrativas en materia de seguridad minera, surgen a partir del momento en que el titular minero o propietario de la mina le notifique su ocurrencia del accidente laboral a fin de adelantar la respectiva investigación y si es del caso, imponer las sanciones y multas a que haya lugar.

Recalcó en relación con las competencias del Municipio de Maripí, que la mina La Pita para el momento del accidente se encontraba ejerciendo actividades de minería legal en razón al título minero 033-96M RMN GHDF-02; luego no había lugar para que la entidad territorial procediera a suspender labores de explotación de minerales en dicho título minero y ordenara el cierre de la



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

misma; de lo cual pudiera vislumbrarse que en el marco de sus competencias constitucionales y legales el ente municipal a través de su representante legal como máxima autoridad político-administrativa instituida en el territorio, hubiese inobservado sus funciones de policía para contrarrestar la minería ilegal que acreditara omisión alguna por parte de dicha municipalidad.

Indicó que no es dable analizar responsabilidad de las demandadas por el accidente laboral padecido por el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), ya que al abordar un asunto de carácter laboral en sede de reparación directa desnaturalizaría la finalidad del medio del control y su naturaleza indemnizatoria, como quiera que esta jurisdicción no es la competente para pronunciarse sobre obligaciones a cargo del empleador y/o de las situaciones derivadas de un contrato de trabajo de carácter privado, siendo estos asuntos del resorte de la jurisdicción ordinaria laboral pues al respecto el artículo 2º numeral 1º del Código Procesal del Trabajo.

### **Tesis del apelante**

Considera que debe revocarse la sentencia de primera instancia y en consecuencia se acceda a las pretensiones de la demanda, al encontrarse probado el incumplimiento de las demandadas, en el deber de control, inspección y vigilancia de los títulos mineros a fin de erradicar la explotación minera ilegal, de acuerdo a las funciones legales y competencias.

De manera genérica sostiene que la Agencia Nacional de Minería, es competente para vigilar la minería ilegal y debe atender el contenido normativo del artículo 4 del Decreto 4143 de 2011.

Además colige que la condena en costas y agencias en derecho, no es procedente en un Estado Social de Derecho, enmarcado en principios universales donde no se pueda coaccionar a la ciudadanía para acceder a la administración de justicia, estimando que en la presente demanda al ser temas de puro derecho, controversiales y discutibles, se presume que el derecho a obtener resultados favorables son demasiados, ya que las interpretaciones jurídicas y legales son discutibles, por lo que mal haría al condenarse en costas, atendiendo la sentencia C-089 de 2002.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

## 2.2. Tesis de la Sala

Para la Sala, la decisión recurrida, se debe confirmar, atendiendo la valoración probatoria relacionada con las funciones y deberes de cada una de las demandadas, encontrando que los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMÁN RAMÍREZ CAMARGO (Q.E.P.D), sucedieron en el lugar del registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, correspondiente a la mina La Pita, que para el 26 de noviembre de 2011, que contaba con título minero vigente a favor del señor DIOSDE GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, es decir la actividad de minería estaba siendo ejercida en el marco del principio de legalidad.

Aunado a lo anterior, la Sala corrobora que la Agencia Nacional de Minería, certificó que para el momento de los hechos, la mina La Pita, contaba con título minero vigente el cual corresponde al expediente 033-96M y registro nacional minero GHDF-02, de lo cual se colige que el titular, era el señor Diosde González Rodríguez, quien estaba autorizado para ejercer actividades mineras de exploración y explotación de minerales en dicha área concesionada, según se corrobora de los certificados registro minero.

Por lo anterior, concluye la instancia que la mina con el registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, para la época en la cual ocurrió la muerte del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), el 26 de noviembre de 2011, no era ilegal y la orden de cierre de las actividades correspondían en atención a las Resoluciones expedidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas DSM Nos. 0006 del 06 de enero de 2009 y la N° 293 del 24 de agosto de 2009, a la mina relacionada en el contrato de concesión No. BJO-111, suscrito con la Sociedad PZ- Prominas de Zulia S.A- Comercializadora Internacionalidad – PZ S.A, que no operaba desde el 2009, es decir dos años anteriores a la ocurrencia de los hechos objeto de estudio.

Así las cosas, al realizarse el análisis causal dentro del caso sometido a debate, se corrobora que la víctima para la fecha de los hechos, se encontraba al interior de la mina cumpliendo con su turno laboral y ejerciendo una actividad legal, de acuerdo con el registro minero, condición que cobra, a su vez, toda su significación cuando se considera que la explotación minera, es una de aquellas **actividades que por antonomasia comportan un riesgo excepcional** para la



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

sociedad, al tiempo que para quienes ejercen la minería, los ubica en condiciones de estar en peligro inminente cuando las condiciones técnicas de la explotación.

De esta manera esta Sala encuentra, que el deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se presentó en ejercicio de la actividad minería legal conocida como una actividad peligrosa y que estaba siendo ejercido en un terreno que contaba con el título minero N° 033-96M RMN GHDF-02 legal vigente y las licencias ambientales correspondientes y vigilancia e inspección previa a la ocurrencia del fatigo hecho que no puede ser imputable a ninguna de las demandadas.

Para efectos de absolver los interrogantes jurídicos planteados, comenzará la Sala por analizar los siguientes ítems considerativos:

### **3. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL Y PATRIMONIAL DEL ESTADO**

La responsabilidad patrimonial del Estado, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, desarrollado por la jurisprudencia y expresamente consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual a su vez debe interpretarse en concordancia con los artículos 2, 13, 58 y 83 del mismo ordenamiento superior que por un lado, le impone a las autoridades de la República el deber de proteger a todas las personas en Colombia en su vida, honra y bienes y, por el otro, la obligación de promover la igualdad de los particulares ante las cargas públicas y de garantizar la confianza, la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Bajo estos preceptos, la relevancia en el análisis sobre la responsabilidad del Estado, recae sobre la antijuridicidad del daño y no sobre el accionar de las autoridades. Así, resulta accidental si el daño fue causado a través de una actuación legítima o ilegítima del Estado, debiéndose hacer una lectura inminentemente reparativa del juicio de responsabilidad centrada principalmente en la protección de los particulares.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

En la responsabilidad del Estado, la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad a la cual pertenece, esto es, se define el factor de atribución que puede ser falla del servicio, riesgo creado o rompimiento de la igualdad de las personas frente a las cargas públicas.

En todo caso, en aplicación del **principio *iura novit curia***, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, por lo que es a este a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen.

#### **4. DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE AL CASO CONCRETO**

En el presente caso, aduce la parte actora, tanto en la demanda como de la interpretación del recurso efectuado por la Sala que se presentó una falla del servicio, **materializada en la omisión en la que incurrieron las entidades ante la desatención del deber de vigilancia respecto de la orden de cierre de la mina denominada la “La Pita” ubicada en el Municipio de Maripí –Boyacá, respecto del título minero BJO-111, el cual no estaban autorizados para explorar y explotar minerales y donde falleció el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D).**

Teniendo en cuenta el fundamento del recuro, la Sala destaca que el régimen de responsabilidad aplicable en casos como el presente, en donde se pretende endilgar a la Administración responsabilidad por omisión en el cumplimiento de sus funciones, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado<sup>3</sup>, que debe **estudiarse bajo el régimen subjetivo con título de imputación de falla en el**

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 25 de agosto de 2011. Radicación Número: 66001-23-31-000-1997-03870-01-(17613)



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

servicio, debiéndose efectuar el contraste entre el contenido obligatorio fijado y el grado de incumplimiento del mismo:

*“2.3.1 Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.*

*La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en casos como el que es objeto de estudio en el presente proveído, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio; en efecto, frente a supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión, por parte de una autoridad pública, en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado y el grado de cumplimiento o de observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro. En este sentido, se ha sostenido que la «...responsabilidad derivada del incumplimiento de obligaciones de control que a ella le corresponden [se refiere a la Policía Vial] (...) no es objetiva, pues requiere que los perjuicios que se reclamen puedan imputarse al incumplimiento de una obligación determinada.*

*Esta responsabilidad, incluso bajo la óptica del artículo 90 de la C.P., sólo puede surgir cuando se evidencia la existencia de una falla del servicio, teniendo en cuenta que tal concepción es relativa. Su régimen fue precisado por la sala en sentencia del 5 de agosto de 1.994 (exp. 8487, actor VICTOR JULIO PARDO, ponente, Carlos Betancur Jaramillo), en la cual se señaló:*

*“1. - En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.*

*(...)*

*2. - Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.*

*“La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que,*



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente" Subrayado fuera de texto.

Así mismo el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha indicado en relación con la valoración de la responsabilidad, en casos como el *sub judice*, lo siguiente:

“(...)

*Debe, sin duda, plantearse un juicio de imputación en el que una vez demostrado el daño antijurídico, se analice la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. La atribución jurídica debe hacerse en un solo título de imputación; en primer lugar, debe examinarse en cada caso si el elemento fáctico constituye una falla en el servicio, en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado, sustentada en la vulneración de deberes normativos<sup>5</sup>, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho”.*<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, debe precisarse que en los casos en que se invoca la falla del servicio por omisión en el cumplimiento de un deber legal, con el fin de determinar la responsabilidad de la entidad, el análisis debe realizarse atendiendo a las específicas condiciones de exigibilidad a la misma, tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*“(...) Igualmente, resulta apropiado señalar que, si bien es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, la Sala ha considerado que no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas, porque sus obligaciones son relativas, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se puedan desarrollar, dado que “nadie está obligado a lo imposible”. De igual manera se ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa de manera absoluta su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que según el caso concreto le correspondían”.*<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de septiembre once de mil novecientos noventa y siete; Consejero ponente: Carlos Betancur Jaramillo; Radicación número: 11764; Actor: Olimpo Arias Cedeño y otros; Demandado: La Nación- Ministerio de Obras, Intra y Distrito Especial De Bogotá.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de septiembre once de mil novecientos noventa y siete; Consejero ponente: Carlos Betancur Jaramillo; Radicación número: 11764; Actor: Olimpo Arias Cedeño y otros; Demandado: La Nación- Ministerio de Obras, Intra y Distrito Especial De Bogotá.

<sup>6</sup> Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 680012315000199902617 01 (30924) Actor: GABINO REMOLINA MÉNDEZ Y OTROS. Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y OTROS. Asunto: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (Sentencia). Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015).

<sup>7</sup> Ver sentencia de 23 de febrero de 2012, Radicación: 23027. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

En pronunciamiento del 20 de octubre de 2014, la Sección Tercera del Consejo de Estado, reiteró lo siguiente:

*“(... ) el daño antijurídico puede ser ocasionado por el funcionamiento anormal de la administración que se concreta en el incumplimiento de una obligación legal. Así, ‘el análisis del caso debe hacerse bajo el régimen de la falla del servicio, toda vez que según la jurisprudencia de esta Corporación en los casos en que se analiza la responsabilidad como consecuencia de la producción de daños, por omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones, es necesario confrontar el deber funcional con el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto’<sup>8 9</sup>.*

De igual manera, la jurisprudencia definido que en los casos en que se imputa a las autoridades públicas, la omisión en el cumplimiento de sus deberes, **es preciso identificar los preceptos de orden constitucional, legal y reglamentario, así como los pronunciamientos judiciales, que hubieren precisado el alcance de sus obligaciones** y una vez determinado el contenido obligacional a cargo de la autoridad pública en el caso concreto, *“debe proceder a establecerse si el sujeto accionado defraudó las expectativas de actuación que se desprendían del que constituye su rol, de este modo configurado”<sup>10</sup>.*

De lo expuesto es claro que cuando la falla atribuida a la administración proviene del incumplimiento de una obligación legal, como en este caso, en el que se alega por parte de los demandantes, que las entidades no cumplieron en debida forma con sus deberes de inspección y vigilancia de la actividad minera, así el asunto se debe estudiar bajo el régimen de falla en el servicio.

Se colige de lo expuesto, que para **endilgar una falla en el servicio**, se requiere demostrar que el comportamiento de la Administración es **anómalo, tardío, irregular u omisivo frente a las obligaciones legales concretas**, así como la existencia del daño y adicionalmente, una relación de causalidad que ubique al referido perjuicio como consecuencia directa y cierta de la falla.

Como lo ha mencionado esta Corporación<sup>11</sup> en varias oportunidades, para que exista responsabilidad se requiere la ocurrencia de un daño que afecte la

<sup>8</sup> Cita del original: “Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 15 de noviembre de 2011; Exp. 21768”.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. C.P.: Olga Melida Valle de de la Hoz Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01906-01(27136).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 17613, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>11</sup> Sala de Decisión N° 2- ponencia del Magistrado Luis Ernesto Arciniegas Triana - reparación directa - radicado 150012331002-2011-00062-00



767

*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

integridad física, moral o patrimonial de una persona, la actuación de un sujeto, y la existencia de un nexo causal que permita imputar, es decir, atribuir el daño a la conducta del sujeto, en el caso, la Administración.

## 5. DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD MINERA

El Constituyente de 1991, eligió un sistema de economía social de mercado, según el cual, la dirección de la misma corresponde al Estado, a quien le compete intervenir a fin de evitar o corregir las denominadas fallas del mercado, garantizar el pleno empleo de las fuerzas económicas, preservar la libre competencia de quienes concurren al mercado, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, etc, de acuerdo a los postulados vertidos en los artículos 333<sup>12</sup> y 334<sup>13</sup> de la Constitución Política.

En este contexto, debe decirse que el referente constitucional del artículo 333, dirigido a garantizar la libertad de empresa e iniciativa económica, vinculado estrechamente con la protección y garantía del derecho a la propiedad y el libre desarrollo de la personalidad, supone, para los particulares, la libertad de emprender cualquier tipo de actividad comercial y/o empresarial, de manera libre y autónoma; advirtiendo que este derecho, como todos los demás de raigambre constitucional y legal, puede ser limitado por el Estado<sup>14</sup>, en ejercicio de la cláusula competencial habilitante del mismo artículo, al señalar que “la ley determinará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”.

<sup>12</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

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

<sup>13</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 334. *-Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:- 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.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

<sup>14</sup> Puntualmente sobre esta cuestión la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente: “No obstante, en los términos del artículo 333, las libertades económicas no son absolutas. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Con base en esta disposición de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las libertades económicas son reconocidas a los particulares por motivos de interés público.<sup>14</sup> Por esta razón, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha aclarado que las libertades económicas no son en sí mismas derechos fundamentales.”. Sentencia T-197 de 2012.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

Por lo tanto, la intervención del Estado, en la economía de la actividad minera, reviste un carácter restrictivo, razón por la cual, la regla general, como se explicó, consiste en la garantía de la libertad de empresa e iniciativa privada<sup>15</sup>, cuestión que se entiende claramente cuando se verifica el inciso primero del artículo 333, ya mencionado, que dispone: *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio nadie podrá exigir permisos precios ni requisitos, sin autorización de la ley.”*

Es por tal razón que la economía social de mercado, establecida en la Constitución de 1991, supone, para el particular un derecho general de libertad<sup>16</sup>, entendido como *“una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar un patrimonio”*<sup>17</sup>, mientras que para el Estado, como es característico en el marco del Estado de Derecho, opera una limitante jurídica en su actuación, por vía del concepto jurídico de competencia<sup>18</sup>, razón por la cual sólo podrá **intervenir en el decurso de un actividad económica, cuando así lo disponga una ley para tal efecto**, cuestión que quiere decir, adicionalmente, que se trata de un asunto revestido con reserva de ley.

Dicho en otras palabras, el derecho de libertad de empresa implica la asunción de una posición jurídica concreta susceptible de modulaciones por cuenta del Estado pero, a su vez, revestida de un amparo administrativo y judicial a fin de defenderlo de intromisiones injustificadas (en tanto que no exista disposiciones

<sup>15</sup> Sobre la libertad de empresa anota Rodolfo Arango: *“Ella está garantizada como un derecho constitucional y puede entenderse como una concreción del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. Es claro que con la garantía de la libertad de empresa queda excluido el marco constitucional un sistema económico que prescindiera de dicha libertad, bien sea porque la proscriba o porque en la práctica la anula al adoptar una economía centralmente dirigida.”* ARANGO, Rodolfo. *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2004. págs. 166-167.

<sup>16</sup> Una formulación del derecho general de libertad se encuentra en Robert Alexy cuando dice que éste se explica de la siguiente manera: (2) Si *x* es una acción (hacer u omisión) y no está prohibida por una norma jurídica formal y materialmente constitucional, entonces está permitida la realización de *x*”. ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. 1ª edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, p. 337.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1992. No obstante, es preciso advertir que la jurisprudencia constitucional ha precisado que del artículo 333 constitucional se desprenden dos clases de libertades, una consistente en la libertad de empresa (en donde a su vez se encuentra la libertad contractual y de iniciativa privada) mientras que por otro lado se encuentra la libertad de competencia (de donde se desprenden derechos a concurrir y hacerse parte en el mercado, la libertad de ofrecer sus productos y/o servicios y de contratar con cualquier consumidor. Véase en general: Sentencias C-524 de 1995, C-616 y C-815 de 2001, C-389 de 2002, C-992 de 2006, C-197 de 2012, entre otras.

<sup>18</sup> *“El atributo de la competencia, en general, debe ser entendida como la posibilidad que tiene una determinada persona, esto es, un órgano público o un particular de proferir o realizar un acto productor de determinados cambios normativos, que repercutirán en quien lo produce o un tercero, reconocido por el ordenamiento jurídico superior, siempre que se sigan los pasos establecidos para tal fin, o lo que es lo mismo, mientras se dé el estado de cosas dispuesto en la norma jurídica que establece la competencia”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Pleno de Sección Tercera. Auto de 17 de octubre de 2013, exp. 45679.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

legislativa que avale ello) o desproporcionadas (atentatorias del núcleo esencial del derecho de libertad).

En lo que respecta a la **actividad de exploración y explotación minera**<sup>19</sup>, vale decir que la intervención del Estado, en este campo económico se encuentra razonablemente justificada en términos constitucionales dada la necesidad de modular cuestiones como son el deber de garantizar un medio ambiente sano, fomentar el desarrollo de la actividad a fin de responder a las demandas del sector y que el Estado es el titular del subsuelo al tenor del artículo 332 constitucional, lo que redundará, en una exploración y explotación racional de los recursos naturales<sup>20</sup>; objetivos estos materializados a partir de la creación de instrumentos jurídicos particulares como son la suscripción de contratos de concesión entre el Estado y particulares, dotados de requisitos y exigencias particulares que persiguen realizar los cometidos constitucionales mencionados y la prevalencia del interés general<sup>21</sup>.

## 6. DE LA ACTIVIDAD MINERA EN DESARROLLO DE LAS FUNCIONES LEGALMENTE ATRIBUIBLES A LAS AUTORIDADES COMPETENTES

La legislación a fin de desarrollar los lineamientos constitucionales, expidió un nuevo código minero, contenido en la Ley 685 de 2001, que dispuso el **procedimiento denominado amparo minero, tendiente a controlar la actividad minera ilegal y a proteger a los titulares del título minero.**

Sobre este punto la Sala destaca lo referido por la Corte Constitucional, donde ha sostenido:

<sup>19</sup> *Actividades entendidas como de carácter comercial según la legislación comercial: Código de Comercio. Artículo 20. Son mercantiles para todos los efectos legales:*

(...)

16) *Las empresas para el aprovechamiento y explotación mercantil de las fuerzas o recursos de la naturaleza;*

<sup>20</sup> *Ley 685 de 2001. Artículo 1º. Objetivos. El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.*

<sup>21</sup> *Sobre este punto la Corte Constitucional ha sostenido: "el Estado en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tiene de un lado, la obligación de conservación de estos bienes y, de otro lado, los derechos económicos que se deriven de su explotación, y por tanto la competencia y la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre dichos recursos, a través de concesiones, las cuales constituyen derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público." Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2010. En similar sentido sentencia C-029 de 1997.*



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

*“El Estado en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tiene de un lado, la obligación de conservación de estos bienes y, de otro lado, los derechos económicos que se deriven de su explotación, y por tanto la competencia y la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre dichos recursos, a través de concesiones, las cuales constituyen derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público.”<sup>22</sup>*

En virtud de lo anterior, la Ley 685 de 15 de agosto de 2001, en su artículo 317 estableció como facultad de la autoridad minera, al Ministerio de Minas y Energía o la entidad que corresponda, la organización de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en dicho código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras y donde prevé la disposición:

*“Artículo 317. Autoridad Minera. Cuando en este Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.”*

A su vez, en los artículos 318, 319, 320 y 321 de dicha regulación indicaron:

*“Artículo 318. Fiscalización y vigilancia. La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad.*

*Artículo 319. Delegación Interna. La autoridad minera podrá cumplir todas las funciones de tramitación y otorgamiento de los contratos de concesión a través de sus dependencias centrales, regionales o locales de que disponga. La delegación interna de funciones la hará hasta el nivel que las normas de organización administrativa lo permitan.*

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2010. En similar sentido sentencia C-029 de 1997”



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

*Artículo 320. Delegación Externa. La autoridad minera, previa reglamentación, podrá delegar en forma permanente, temporal u ocasional, sus funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, en los gobernadores de departamento y en los alcaldes de ciudades capitales de departamento. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-036 de 2005.*

*Artículo 321. Auditorías Mineras Externas. La autoridad minera contratante previo concepto del Consejo Asesor de Política Minera previsto en este Código, podrá autorizar a profesionales y firmas de reconocida y comprobada idoneidad en el establecimiento y desarrollo de proyectos mineros, para que a petición y a costa del contratista, evalúen los estudios técnicos presentados y hagan la auditoría de las obras y labores del proyecto y de la forma como da cumplimiento a sus obligaciones. Las decisiones que se adopten siempre serán del conocimiento de la autoridad minera.*

*Dichos profesionales y firmas, serán solo auxiliares de la autoridad minera que para estos efectos conservará su autonomía y facultad decisoria". Subrayado fuera de texto*

La Corte Constitucional en Sentencia C-983/10, al definir el contrato de concesión, señaló lo siguiente:

*"Los contratos de concesión son aquellos que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden".*

De esta definición se deducen lo siguiente respecto de los contratos de concesión: (i) son aquellos celebrados entre un grupo de personas o asociación y entidades estatales; (ii) tienen como fin actividades tales como la prestación, operación, funcionamiento, explotación, organización, gestión o construcción; (iii) estas actividades se refieren a un servicio público, a una obra o bien destinados al servicio público; (iv) la responsabilidad de estas actividades recae en el concesionario; (v) **la vigilancia y control de estas actividades corresponde a la entidad pública contratante;** (vi) la contraprestación en estos contratos consiste en derechos, tarifas, tasas, valoración, en un canon periódico, único y



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

porcentual, en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en otra modalidad de contraprestación acordada.

Es decir se genera en las autoridades la obligación de ejercer permanente vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario. La facultad de dar instrucciones al concesionario sobre la explotación del bien y, en fin, las potestades para asegurar el correcto ejercicio de la concesión y la eficiente explotación del mismo.

Por lo anterior, entra la Sala entonces a determinar si en el presente asunto se presentó una falla en el servicio por omisión con ocasión de la obligación de fiscalización y vigilancia de la autoridad minera demandada.

## **6.1 DE LAS FUNCIONES DE LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA**

Ahora bien teniendo en cuenta el contenido de las disposiciones de la autoridad minera del orden nacional, la Sala continuando con el estudio de las funciones y deberes de las demandadas, procede a destacar las de competencia de la Agencia Nacional de Minería, inicialmente plasmadas en Resolución No. 180074 del 27 de enero del 2004, el Ministerio de Minas y Energía delegó al Instituto de Investigación e Información Geo-científica, Minero Ambiental – en adelante – Ingeominas sus facultades de autoridad minera y concedente, con excepción de algunas funciones respecto de las cuales hizo expresa mención, de la siguiente forma:

*“Artículo 1º. Delegar en Instituto de Investigación e Información Geo científica, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas, las funciones que le competen al Ministerio de Minas y Energía como autoridad minera y concedente en los términos de la Ley 685 de 2001, excepto las que se relacionan a continuación:*

- a) La expedición de la reglamentación necesaria para la aplicación del código de minas;*
- b) Expedición de la providencia a que se refiere el inciso final del artículo 29 de la Ley 685 de 2001;*
- c) Declaración de zonas de reserva especial del artículo 31 ibídem;*
- d) Constitución de zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas;*



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

- e) Expropiación regulada en el capítulo XIX ibídem;*
- f) Adopción de términos y guías de que trata el artículo 199 ibídem;*
- g) Auditorías ambientales externas referidas en el artículo 216 ibídem;*
- h) Delimitación de áreas con explotaciones tradicionales del artículo 257 ibídem;*
- i) Adopción de términos de referencia y guías contempladas en el artículo 278 ibídem;*
- j) Auditorías mineras externas consagradas en el artículo 321 ibídem;*
- k) Lo relativo al sistema nacional de información minera previsto en el capítulo GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D) ibídem;*
- l) Modificación de las áreas de aporte que resulte de la aplicación del artículo 351 ibídem;*
- m) Señalamiento de áreas con inversión estatal previstas en el artículo 355 ibídem;*
- n) Establecimiento de contraprestaciones económicas distintas de las regalías señaladas en el artículo 355 ibídem;*
- o) Las funciones que hayan sido delegadas por el Ministerio de Minas y Energía a las gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, La Guajira y Norte de Santander, en los términos y parámetros en que fueron otorgadas.*

*Parágrafo. La aprobación de los proyectos y programas de promoción minera a ejecutar por los entes territoriales con financiación del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Fomento del Carbón y del Fondo de Metales Preciosos, se llevará a cabo dentro de los lineamientos y criterios que fije el Ministerio de Minas y Energía.*

A través del Decreto 252 del 28 de enero del 2004, el Gobierno Nacional reestructuró Ingeominas y precisó sus funciones, así:

*“Artículo 2°. Naturaleza jurídica. El Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas, es un establecimiento público del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Minas y Energía.*

*(...)*



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

*Artículo 5°. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas, cumplirá las siguientes funciones:*

*11. Ejercer las funciones de autoridad minera que le sean delegadas;*

*12. Desarrollar actividades de ciencia y tecnología relacionadas con el objeto del Instituto;*

El Decreto 4131 del 3 de noviembre del 2011, cambió la naturaleza de Ingeominas de un establecimiento público a Instituto Científico y Técnico y denominación a Servicio Geológico Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Minas y Energía e integrante del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI<sup>23</sup>.

Mediante el Decreto 4134 del 3 de noviembre del 2011<sup>24</sup>, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por los literales e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011<sup>25</sup> el Presidente de la República creó la **Agencia Nacional de Minería como un ente estatal del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional adscrita al Ministerio de Minas y Energía**, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, y adicionalmente estableció sus funciones de la siguiente manera:

*“Artículo 4. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Minería, ANM las siguientes:*

*1. Ejercer las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional.*

*(...)*

<sup>23</sup> Artículo 1. Naturaleza y Denominación. *Cámbiase la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, que se denominará Servicio Geológico Colombiano, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual hará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI.*

<sup>24</sup>

<sup>25</sup> Artículo 18º. Facultades Extraordinarias. *De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para:*

[...]

e) *Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;*

f) *Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado;*

[...]



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

15. Fomentar la seguridad minera y coordinar y realizar actividades de salvamento minero sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los particulares en relación con el mismo”.

Además de lo anterior, la mencionada disposición normativa estableció un régimen de transición respecto del Servicio Geológico Colombiano y la Agencia Nacional de Minería, que se transcribe de la siguiente forma:

*“Artículo 19. Régimen de transición. El Servicio Geológico Colombiano seguirá ejerciendo todas las funciones, incluyendo aquellas en materia minera que por competencia directa o por delegación se le habían asignado al Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS, hasta que entre en operación la Agencia Nacional de Minería -ANM, lo cual deberá ocurrir dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto.*

*El Presidente de la Agencia Nacional de Minería -ANM- deberá adelantar de manera inmediata las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas en el presente decreto que entrará a regir dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto”.*

Ahora bien, según se desprende de las normas referidas la Agencia Nacional de Minería tiene la función de autoridad minera y concedente a partir de la vigencia de Decreto 4134 del 2011<sup>26</sup> que antes correspondían al Servicio Geológico Colombiano, es decir, una de **vigilancia y control respecto de la actividad minera en el territorio nacional, es decir, en ejercicio de títulos mineros vigentes.**

## 6.2 DE LAS FUNCIONES DE LOS ALCALDES EN DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD MINERA

En lo que respecta a las funciones en materia minera que corresponde a los alcaldes de los municipios, el artículo 164 de la Ley 685 del 2001 dispone:

*“Artículo 164. Aviso a las autoridades. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.*

<sup>26</sup> 3 de noviembre de 2011, según publicación en el Diario Oficial 48242 del 3 de noviembre del 2011.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

Así mismo, el artículo 306 *ibidem*, precisa en lo que respecta a las competencias de los alcaldes lo que a continuación se relaciona:

*“Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave”. (Subrayado fuera del texto)*

Según lo precedente el control por parte de los alcaldes, de oficio o a petición de cualquier persona, se **ejerce únicamente respecto de la minería sin título inscrito en el Registro Minero Nacional**.

En síntesis, la autoridad minera de la que se encuentra facultada la Agencia Nacional de Minería, recae sobre minas que ostenten vigente su título minero, esto es, minería lícita según lo indicó dicha entidad en la contestación de la demanda<sup>27</sup> y en el escrito de apelación<sup>28</sup>, mientras que los alcaldes de los municipios deben, de manera oficiosa o por solicitud, ejercer el control de la actividad minera que no se encuentre en el Registro Minero Nacional.

En virtud de lo anterior, la Sala colige que el Ministerio de Minas y Energía, es la autoridad minera y quien formula y adopta las políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país, de ahí que la entidad ejecutora sea AGENCIA NACIONAL DE MINERIA, quien está encargada de inspeccionar y controlar la actividad minera legal y los Alcaldes Municipales el control y vigilancia cuando la actividad se desarrolle de manera ilegal.

### **6.3 DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES Y LAS FUNCIONES DE LA CORPORACION AUTONOMA EN LA ACTIVIDAD MINERA**

Destaca la Sala, que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, es un ente corporativo de carácter público, creado por la ley, dotado de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio y

<sup>27</sup> Folio 141 reverso del primer cuaderno principal, “2. No puede endilgarse responsabilidad a la autoridad minera sobre una labor minera ilegal por cuanto el deber legal de seguimiento y control recae sobre las actividades mineras cobijadas por un título minero vigente.

<sup>28</sup> Folio 404 del segundo cuaderno principal.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

personería jurídica, encargado de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

De igual manera, se tiene que son funciones de CORPOBOYACA, según lo establece el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las siguientes:

- i) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;
- ii) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los **recursos naturales no renovables**, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental;
- iii) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y **los demás recursos naturales renovables**, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos;
- iv) **Imponer y ejecutar a prevención** y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las **medidas de policía y las sanciones previstas en la ley**, en caso de **violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables** y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, **la reparación de los daños causados**; y
- v) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Así mismo, las corporaciones autónomas regionales de acuerdo con la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, así como lo es el Estado, **son titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental.**

Las obligaciones del Estado en materia ambiental, cobran especial relevancia cuando se encuentra involucrada la explotación de un recurso natural no renovable, por el impacto que ello puede causar en caso de no adoptarse todas las medidas preventivas para lograr su protección o reducir los riesgos.

Precisamente, el numeral 2° del artículo 2° del Decreto 2811 de 1974 *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”*, consagró que en consideración a que el ambiente es patrimonio común de la humanidad, el objetivo de la regulación ambiental, radica entre otros, en **prevenir** y **controlar** los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables.

En el mismo sentido, la Ley 99 de 1993, por la cual se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente, en el artículo 1°, numerales 6° y 11°, indicó que la política ambiental se fundamentaría entre otros principios generales, en el fomento de la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales, así como en los estudios de impacto ambiental como instrumentos básicos para la toma de decisiones respecto de actividades que afecten el medio ambiente.

En la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano el 16 de junio de 1972<sup>29</sup>, se estableció como principios la **preservación** de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga; la responsabilidad

<sup>29</sup> <http://www.ordenjuridico.sob.mx/1/rallnt/Derechos%20Humanos/iNST%2005.pdf>



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

773

especial de la personas de **preservar y administrar** juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat; y el empleo de los recursos no renovables de la tierra de forma tal que se evite el peligro de su agotamiento y asegure a la humanidad beneficios.

En efecto, estos principios aluden a la **prevención ambiental**, que exige de las **autoridades públicas una actuación especial a favor del medio ambiente**, cuando se conocen los resultados de la intervención de las personas con fines de explotación.

Con el objeto de garantizar la vigencia de este principio de prevención, el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, **consagró como obligatoria la Licencia Ambiental para la ejecución de obras o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir el deterioro grave del medio ambiente**, que incluye sin lugar a dudas la actividad minera, así como introducir modificaciones considerables o notorias en el paisaje. Esa decisión de la administración debe incluir obligaciones, así como condiciones al beneficiario de la misma a fin de prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto<sup>30</sup>.

Para la expedición de la licencia ambiental, se exige la realización de un **estudio de impacto ambiental**<sup>31</sup> como instrumento del principio de “*prevención ambiental*” que permite definir las medidas de “prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.” (Art. 22 Decreto 1753 de 1994). En efecto, el mismo otorga elementos que permiten describir así como caracterizar el medio físico del lugar donde se realizaran las obras, los impactos y los planes que se formularán al respecto para proteger el medio ambiente.

## 7 DEL TITULO MINERO Y LA PROTECCION JURIDICA DE SU TITULAR

A la luz del actual régimen jurídico, se afirma la titularidad estatal del subsuelo y los recursos naturales no renovables como prevé el artículo 332 constitucional<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Auto del 13 de julio de 2017. Radicación número: 15001-23-33-000-2014-00223-01 (AP) A. Actor: Defensoría del Pueblo. Demandado: CORPOBOYACA y otros.

<sup>31</sup> Art. 23 Decreto 1753 de 1994

<sup>32</sup> Constitución Política. Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

yo reitera el artículo 5° de la Ley 685 de 2001<sup>33</sup>, siendo esta una de las elecciones fundamentales del constituyente, sin perjuicio de los derechos adquiridos que antiguas legislaciones reconocieron sobre el subsuelo<sup>34</sup>.

Por consiguiente, la posición jurídica del tercero interesado en relación al subsuelo y los recursos naturales no se identifica con las prerrogativas del derecho de dominio, merced a que la Ley enseña como requisito habilitante la celebración de un contrato de concesión<sup>35</sup>, que funge como título minero, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional<sup>36-37</sup> y que no concede más que un derecho temporario<sup>38</sup> a explorar y explotar recursos no renovables sin envolver dominio sobre los mismos, los que en todo tiempo seguirán siendo de propiedad estatal<sup>39</sup>.

La Sala destaca del glosario técnico minero elaborado por el Ministerio de Minas y Energía<sup>40</sup>, que el título minero es “*el acto administrativo escrito (documento) mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo minero de propiedad de la Nación*”<sup>41</sup>.

Así mismo, el mencionado documento define el contrato de concesión como aquellos “*(...) celebrados entre el Estado (Ministerio de Minas y Energía, como representante de la Nación) y un particular (persona natural o jurídica) para efectuar, por cuenta y riesgo de éste, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que pueden encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en la legislación vigente al momento de su celebración*”<sup>42</sup>.

<sup>33</sup> Ley 685 de 2001. Artículo 5° Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.

<sup>34</sup> “Posteriormente, con la expedición de la Constitución para la Confederación Granadina del 22 de mayo de 1858 la propiedad de las minas pasó a estar en cabeza de los Estados Federados, excepto las minas de esmeralda o las de sal gema. Desde este momento, casi todos los Estados cedieron la propiedad de las minas al dueño del suelo, aunque se reservaban la propiedad sobre las minas de oro, plata y platino”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 22 de octubre de 2015, Exp. 48061.

<sup>35</sup> La ley expresamente se ocupa de definir el contrato de concesión minera en los siguientes términos: “El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código”. Artículo 45 Ley 685 de 2001.

<sup>36</sup> Ley 685 de 2001. Artículo 14. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

<sup>37</sup> Ley 685 de 2011. Artículo 331. La inscripción en el Registro Minero será la única prueba de los actos y contratos sometidos a este requisito. En consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complementa.

<sup>38</sup> Ley 685 de 2001. Artículo 70. El contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años. Dicha duración se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional.

<sup>39</sup> Cfr. Ley 685 de 2001. Artículo 5°.

<sup>40</sup> Año 2003, Tomado de: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>

<sup>41</sup> Pág. 155 ibidem

<sup>42</sup> Pág. 39 ejusdem



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

De acuerdo a lo precedente se desprende que el título minero, es un acto administrativo que entrega el derecho de exploración o explotación y el contrato minero es el acuerdo de voluntades que tiene como finalidad la exploración, montaje de minas, explotación, y beneficio de minerales y debe inscribirse en el registro minero.

En ese orden de ideas, se advierte de las definiciones en comento, que el título minero y el contrato son términos diferentes, ya que el primero se refiere a la resolución que determina la el derecho de explotación o exploración minera en determinada zona y el segundo al acuerdo de voluntades que asigna directamente la mencionada actividad.

Así las cosas, se trata de un instrumento de ordenación en el ámbito administrativo que siendo respetuoso de la libertad económica e iniciativa privada incursiona en el espectro económico a los fines de asegurar el primado del interés general a partir de la habilitación expresa, consensuada, individual y sometida al principio de legalidad a un particular que persigue sus intereses y colabora en la realización de aquellos que la Carta impone al Estado.

En esos términos, el modelo concesional, no escapa a los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho, de ahí que la actividad minera y en sí mismo el procedimiento administrativo deban asegurar el respeto y garantía de derechos e intereses tutelados por el ordenamiento<sup>43</sup> tales como la protección del ambiente, en tanto expresión del mandato de uso racional de los recursos naturales, y la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo que se concreta en el deber convencional y constitucional de consulta previa<sup>44</sup>; lo cual es reflejo de una ponderación multipolar de

<sup>43</sup> "4. 5.- En lo que respecta a la actividad de exploración y explotación minera<sup>43</sup>, vale decir que la intervención del Estado en este campo económico se encuentra razonablemente justificada en términos constitucionales dada la necesidad de modular y ponderar en una justa medida intereses encontrados entre la iniciativa privada y la libertad económica, por un lado, y el deber estatal de proveer disposiciones, acciones y políticas que redunden en la protección de un medio ambiente sano, el uso racional del recurso no renovable en el marco de un desarrollo sostenible y la salvaguarda de las comunidades diferenciadas titulares de protección constitucional especial. Tales cuestiones, entonces, operan como fundamento teleológico de los instrumentos jurídicos diseñados por el legislador en materia minera como son, entre otras, la obtención previa de título minero para ejercer las actividades de exploración y explotación, el deber de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del componente ambiental de estas actividades, las cargas impuestas por la Ley a los interesados en suscribir un contrato de concesión minera en el marco de un procedimiento administrativo, el aseguramiento de plenas garantías para el ejercicio de la consulta previa en los casos que así lo demande el ordenamiento jurídico, entre otros aspectos relevantes dirigidos, en últimas, a garantizar el primado del interés general como criterio de acción de la administración en este específico ámbito de acción". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 19 de septiembre de 2016, Exp. 47693.

<sup>44</sup> "11.10.- Así las cosas, una aproximación analítica en torno a la operatividad de ese derecho requiere, cuanto menos, verificar dos elementos ínsitos en la norma: las situaciones respecto de las cuales procede y la cualificación que las mismas deben tener. De otra parte, se revisará lo atinente a las características preponderantes de esta figura conforme a los estándares de la materia.

11.11.- El primero de ellos, que es necesario más no suficiente, refiere que el derecho de consulta previa se activa respecto de medidas de orden legislativo o administrativo, debiendo ser comprendido el término "medidas legislativas" en un sentido amplio donde tiene cabida toda expresión de carácter normativo, no administrativo, que satisfaga los postulados de generalidad y abstracción, de ahí que no solo tenga lugar dentro de esa denominación la 'Ley' creada por el Congreso de la República sino también aquellas que en sentido sustancial puedan ser consideradas, con arreglo al ordenamiento jurídico interno, como de ese rango aun cuando fueren expedidas por otra autoridad e,



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

derechos de intereses encontrados llamados a ser reconducidos, dúctilmente, por la vía del instrumento concesional minero y en las competencias que la Ley otorga a las Autoridades Administrativas para asegurar la vigencia de tales mandatos.

De lo anterior, se colige que un **título minero debidamente otorgado e inscrito estructura una situación jurídica consolidada**, en tanto emanación del principio de seguridad jurídica. Ello le dispensa un derecho exclusivo y excluyente de aprovechamiento de la riqueza minera del área concesionada, su apropiación mediante su extracción o captación y posterior tráfico económico.

Esa protección, en su variante normativa, encuentra reflejo en la regla general de la aplicabilidad al contrato de las normas vigentes al tiempo de su perfeccionamiento<sup>45-46</sup>, lo que constituye inobjetable garantía convencional y constitucional a los derechos adquiridos pues, atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se tiene averiguado que los

---

*inclusive, aquellos actos normativos de entidad superior como son los propios de enmienda constitucional<sup>44-44</sup> o las leyes aprobatorias de tratados internacionales<sup>44</sup>.*

*11.12.- Similar criterio, pro homine, debe seguirse en cuanto hace a la noción "medidas administrativas", donde hay que entender que bajo esta idea tienen arropo cualquiera de las formas en que se manifiesta y concreta el accionar de la administración pública según los respectivos ámbitos sectoriales (procedimientos, actos, contratos, operaciones administrativas), de ahí que no solo comprende manifestaciones de carácter normativo propiamente dicho (acto reglamentario o particular) sino también abarca el cúmulo de actividades materiales o fácticas que recaen bajo el ámbito competencial de la autoridad pública. La jurisprudencia constitucional, en este ámbito, ha reconocido el deber de consulta previa frente a licencias ambientales, contratos de concesión y concesión minera; cuando se trata de la elaboración de presupuestos y ejecución de proyectos de inversión financiera con cargo al presupuesto nacional; decisiones en materia de servicio de educación<sup>44</sup>; entre otras cuestiones.*

*11.13.- Dicho lo anterior, conviene abordar el elemento necesario para la procedente de la consulta previa y que no es otro que el de "afectación directa" que aquellas medidas administrativas o legislativas puedan generar respecto de las comunidades diferenciadas. Para una aproximación inicial a esta cuestión vale decir, por simple ejercicio de exclusión, que no satisfacen este elemento aquellas medidas que generan para las comunidades indígenas y afrodescendientes una afectación apenas indirecta o mediata que están llamados a soportar u observar en pie de igualdad respecto de los demás ciudadanos del territorio nacional.*

*11.14.- Se sigue de lo expuesto que, de cualquier manera, debe tratarse de una afectación diferenciada que impacte singularmente a esas comunidades y ello puede ser así cuando, luego de valorar el alcance jurídico de las medidas<sup>44</sup>, se concluya que las mismas tienen entidad o potencialidad como para afectar, diferenciadamente, un derecho, situación o interés jurídicamente tutelado a las comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>44</sup>." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 9 de febrero de 2017, Exp. S2149.*

<sup>45</sup> "1. La Constitución Política dispone que "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores." <sup>45</sup> Este precepto superior, entre otros, consagra la garantía de la irretroactividad de la ley y da lugar al principio según el cual las leyes rigen para el futuro. De acuerdo con ésta garantía constitucional, por regla general<sup>45</sup> una ley posterior no puede pretender cobijar situaciones jurídicas acontecidas antes de su vigencia para de ésta manera desconocer, cercenar o vulnerar los derechos que válidamente se adquirieron bajo el imperio de la ley anterior. Cuando una ley posterior desconoce o vulnera los derechos adquiridos válidamente bajo la legislación que le precede, se predicará de ella que es retroactiva y en consecuencia quedará en entredicho su exequibilidad por ser contraria a la previsión constitucional. Pero esto no significa que en algunos casos la ley no pueda regular situaciones acontecidas antes de su vigencia pero sin desconocer, cercenar o vulnerar los derechos que válidamente se adquirieron bajo el imperio de una ley anterior, caso en el cual se dirá de ella que es retrospectiva y no estará cuestionada su exequibilidad precisamente por no comprometer los derechos adquiridos con anterioridad." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 28 de marzo de 2012, Exp. 21669.

<sup>46</sup> Ley 685 de 2001. Artículo 46. Al contrato de concesión le serán aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna. Si dichas leyes fueren modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serán aplicables estas últimas en cuanto amplíen, confirmen o mejoren sus prerrogativas exceptuando aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

derechos adquiridos son “derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas”<sup>47</sup>.

Por otro tanto, en lo que hace a la variante fáctica, la protección que provee la ley se advierte en instrumentos tales como el amparo administrativo minero recogido en los artículos 307<sup>48</sup> y siguientes del Código de Minas con el que se dispensa una defensa en terreno a la labor de exploración o de explotación ejercida por el titular minero frente a aquellas manifestaciones que perturben, alteren o afecten el desarrollo de la actividad minera. Pretende este instrumento garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos que el titular ha adquirido con ocasión de la celebración del contrato de concesión<sup>49</sup>.

Por consiguiente, tan valioso para el titular es que no se desmejoren sus derechos adquiridos como que estos, ya integrados a su patrimonio personal, puedan ser efectivamente ejercidos. Se trata de elementales consideraciones de la cláusula de Estado de Derecho que se corresponden con un concepto amplio y sustantivo de seguridad jurídica que involucra tanto expectativas normativas como su eficaz garantía en el ámbito de lo fáctico, a las que no resulta ajeno el derecho administrativo minero.

## 7.1 DE LA MINERA ILEGAL

El artículo 159 de la Ley 685 del 2001, define claramente lo que debe entenderse por la exploración y explotación ilícita, así

<sup>47</sup> “55. El primer párrafo del artículo 21 de la Convención Americana consagra el derecho a la propiedad privada, y señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien. Incluye a su vez una limitación a dichos atributos de la propiedad en razón del interés social. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad<sup>47</sup> que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor<sup>47</sup>. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas<sup>47</sup>.” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga c. Ecuador, fallo de 6 de mayo de 2008. Postura reiterada en el Caso Acevedo Buendía (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) c. Perú, fallo de 1º de julio de 2009, párr. 84; Caso Abrill Alosilla y otros c. Perú, fallo de 4 de marzo de 2011, párr. 82 y Caso Furlan y Familiares c. Argentina, fallo de 31 de agosto de 2012, párr. 220.

En términos similares la jurisprudencia constitucional ha sostenido: “ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales” Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 1997.

<sup>48</sup> Ley 685 de 2001. Perturbación. El beneficiario de un título minero podrá solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que la realice en el área objeto de su título. Esta querrela se tramitará mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes. A opción del interesado dicha querrela podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional.

<sup>49</sup> “El Código de Minas -artículo 307- establece que el beneficiario de un título minero puede solicitarle al alcalde o a la autoridad minera nacional, a través de la interposición de una querrela, la suspensión inmediata de la ocupación, despojo de terceros, o perturbación. Lo anterior confirma que el amparo administrativo tiene como finalidad, brindarle al beneficiario del título minero la garantía de poder adelantar el inmediato ejercicio de todos los derechos que se derivan del título, y de impedir el ejercicio indebido de la minería.”. Corte Constitucional, Sentencia T-187 de 2013.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

“Artículo 159. Exploración y explotación ilícita. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad”. ( N y SFT)

En ese sentido es preciso aclarar que la mencionada disposición hace referencia al artículo 338 y no al artículo 244 de la Ley 599 del 2000 “Por la cual se expide el Código Penal” que señala:

*Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Según lo precedente la **exploración y explotación ilegal se caracteriza por la falta del título minero** o porque aquél ya no se encuentra vigente.

## 8 DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS

Al expediente fueron allegados los siguientes elementos de prueba, útiles a efectos de resolver los problemas jurídicos planteados:

- Registro civil de defunción del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), con indicativo seria N° 04397546 (fl. 15).
- Copia de la noticia criminal N° 151096103098201180045 del 28 de noviembre de 2011, donde se consignó la denuncia de oficio por el delito de homicidio, de acuerdo a lo reportado por la entidad receptora Policía Nacional de Buenavista (fls. 24 a 26), acompañada del reporte de la iniciación – FPJ-1- (fl. 27), el informe ejecutivo – FPJ-3- (fls. 28-31), registro de los elementos materiales de prueba o evidencia (fl. 32), actuación del primer respondiente –FPJ-4 (fl. 33), entrevista realizada al señor Juan Agustín Ávila Ritiva – FPJ-14 (fls. 34 a 35).



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

776

- Copia de la inspección técnica a cadáver – FPJ-, realizada el 27 de noviembre de 2011 a las 13:45 horas (fls. 36 a 39), en el Municipio de Maripi- Vereda Guarumal- sector la Pita, con el álbum fotográfico (fls. 41 a 43).
- Copia del informe pericial de necropsia (fls. 46 a 49), del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), realizado en la E.S.E – Centro de Salud Rafael Salgado- Maripi – Boyacá, el 27 de noviembre de 2011.
- Copia del informe de accidente de fecha 27 de noviembre de 2011, presentado por el señor Delio Mongui Viracacha (fl. 552), encargado del mantenimiento de la mina.
- Certificación suscrita por el representante legal de PZ Prominas de Zulia S.A C.I, de fecha 20 de septiembre de 2017 (fl. 553).
- Copia del contrato suscrito entre la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Limitada y PZ- Prominas de Zulia S.A- Comercializadora Internacionalidad, de concesión para la exploración-explotación de esmeraldas No. BJO-111 de fecha 12 de diciembre de 2002, con inscripción de registro minero, del 24 de abril de 2003 con el No. BJO-111 (fls. 235 a 242 y 531 a 539), para la actividad minera en la Vereda Guarumal del Municipio de Maripí (Boyacá).
- Copia del **expediente administrativo minero BJO -111**, contenido en el DVD, visto a folio 526.
- Copia de las Resoluciones expedidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas DSM Nos. 0006 del 06 de enero de 2009 y la N° 293 del 24 de agosto de 2009, mediante las cuales fue **declarada y confirmada la caducidad del contrato de concesión No. BJO-111**, suscrito con la Sociedad PZ- Prominas de Zulia S.A- Comercializadora Internacionalidad – PZ S.A, como la ejecutoriada de las mismas (fls. 51 a 54, 92 a 95, 590 y 526 –DVD- fl. 359).



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

- Certificados de registro minero expedidos por la Agencia Nacional de Minería de fechas 05 de agosto de 2014, 26 de enero de 2016, 12 y 14 de septiembre de 2017, relacionados con el expediente minero BJO-111, el cual se reporta como caducado (fl. 97, 258, 522, 551 y 588).
- Oficio S/G.TRD.310.10.194 del 28 de septiembre de 2017, suscrito por el Alcalde Municipal de Maripí, con el cual informa que no encontró en los archivos documentos que evidencien alguna actuación administrativa iniciada por la entidad territorial o a solicitud de parte con ocasión de la actividad minera correspondiente al **título minero BJO-111** y/o la mina La Pita en jurisdicción del Municipio (fl. 529).
- Oficio No. 110-012209 del 25 de octubre de 2017, emanado por la autoridad ambiental – Corpoboyacá, mediante el cual reiteró que respecto del título **minero BJO-111**, no obra en la entidad documentación alguna relacionada con el mismo para la exploración y explotación de un yacimiento de esmeraldas, localizado en jurisdicción del Municipio de Maripí (fl. 576).
- Contrato suscrito por el representante legal de Minerales de Colombia- Minercol S.A y Diosde Gonzalez Rodriguez, para la exploración, montaje y explotación de esmeraldas en la Mina La Pita vereda guarumal del Municipio de Maripi, en un área del aporte No. 033-96M de fecha 08 de octubre de 1996 e inscrito en el registro minero el 30 de diciembre de 1997 con el No. 21227 y luego con el código RMN GHDF-02 (fl. 527 – DVD- Expediente minero Cuaderno -1 -Fl. 1, 26- y Cdn 4 –fl. 243, 641 – DVD y 578 –DVD) y del otro sí de fecha 07 de febrero de 2003.
- Copia del auto No. 679 del 08 de abril de 2010 expedido por CORPOBOYACA, por medio del cual se requirió al titular de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución N° 0796 del 21 de diciembre de 2000, esto es al señor DIOSDE GONZALEZ RODRIGUEZ, para que allegará certificado minero actualizado e informes de avances del plan de manejo ambiental (Fls. 282 a 285).
- Copia del **expediente administrativo minero N° 033-96 M- RMN GHDF-02**, contenido en el DVD, visto a folio 527.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

## 9 DEL CASO CONCRETO

La Sala de la interpretación efectuada al recurso de apelación incoado por la parte demandante, considera que el estudio del caso debe atender la falla en el servicio por omisión, como consecuencia de actividades que desarrollan los terceros, así en el *sub lite*, la instancia verificara las funciones y deberes de cada una de las demandadas relacionadas con el principio de legalidad de la actividad minera y de acuerdo a la valoración de las pruebas allegas determinar si el daño alegado es imputable en los términos referidos por la parte demandante, procediendo al estudio del juicio de responsabilidad extracontractual de la siguiente manera:

### 9.1 DAÑO

En virtud de lo anterior, encuentra la Sala probado que el fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), acaecido el 26 de noviembre de 2011, en la Vereda Guarumal Sector La Pita Mina La Pita en el Municipio de Maripí, de acuerdo al registro civil con indicativo seria N° 04397546 (fl. 15), concordante con la nota del 18 de enero de 2013 en remplazo del serial 004397510 del 13 de diciembre de 2011, por corrección en fecha y hora de la defunción y el registro de las actuaciones penales de actos urgentes.

Aunado a que el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), estaba inscrito en el programa social SISBEN III, de acuerdo con la certificación expedida el 13 de diciembre de 2011 (fl. 17), con registro de última encuesta del 16/06/2011.

### 9.2 IMPUTACIÓN

A través del número único de noticia criminal 151096103098201180045 del 28 de noviembre de 2011, se consignó la denuncia de oficio por el delito de homicidio, de acuerdo a lo reportado por la entidad receptora Policía Nacional de Buenavista (fls. 24 a 26) y de la cual se destaca los siguientes aspectos:

*“Aproximadamente a las 06:00 horas del 27 de noviembre de 2011 el señor intendente jefe Wilson Richard Padilla Molano comandante de la estación de policía*



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

*maripi, informa que en la vereda guarumal, sector la pita del municipio de maripi se halló un cuerpo sin vida de sexo masculino dentro de un mina, al parece se asfixio.*

*Se traslada personal de la SIJIN Buenavista conformada por el señor si rodriguez gomez Antonio de Jesus, hasta el lugar de los hechos donde al llegar se encuentra con personal de la estación de policía de maripi quienes actúan como primer respondiente, custodiando y protegiendo la escena del crimen y anexando formato de primer respondiente, se da aviso de inmediato mediante vía celular, al doctor clemente fiscal seccional uri de la ciudad de Chiquinquirá, quien ordena realizar los actos urgentes dando inicio a las 12:30 horas del 27 de noviembre de 2011, a la diligencia de inspección técnica a cadáver, con el fin de realizar diferentes procedimientos, se trata de las instalaciones de la empresa prominas de Zulia kiosco en madera techo zinc, piso de concreto dentro del kiosco se encuentra un cuerpo sin vida, en posición de cubito dorsal a quien en vida le correspondía el nombre de German rodríguez Camargo ef nº 1, quien se encuentra vestido de pantalón color azuñ marca ydaos talla 3, ropa interior tipo bóxer con logotipo pat bravo, el occiso presenta un hematoma en forma lineal en región abdominal y toraxica (...)"*

Concordante con la denuncia, se encuentra el reporte de la iniciación – FPJ-1- (fl. 27), el informe ejecutivo – FPJ-3- (fls. 28-31), registro de los elementos materiales de prueba o evidencia (fl. 32), actuación del primer respondiente – FPJ-4 (fl. 33), entrevista realizada al señor Juan Agustín Ávila Ritiva – FPJ-14 (fls. 34 a 35) de la cual se destacan los siguientes aspectos:

*“El día de ayer 26 de noviembre del 2011, eran más o menos las 8:00 a 08:30 de la noche y resulta y pasa que estábamos dentro del túnel de explotación de esmeraldas de la empresa la pita y estábamos a una distancia de aproximadamente de 200 metros y habíamos hechado el aire la clavada para dejar unos 30 a 40 minutos para proceder a instalar una electrobomba para bombiar el agua nosotros estábamos mas o menos 200 metros retirados de la lavada, duramos ese tiempo y después nos desplazamos a yo me sentía muy mal de ver a un amigo como había perdido la vida y entonces le pedi el favor al R el cual estuvo don zumir y Arnulfo ortiz y sali acompañando por ellos y el señor quedo en la camilla adentro en el túnel y don zumir me trajo en el carro hasta la empresa y aquí dure mas o menos hasta la una de la mañana y después trajeron al muchacho al muerto para la empresa y eso fue todo.*

De igual manera, la Sala destaca de la actuación del primer respondiente de fecha 27 de noviembre de 2011, suscrita por el Comandante de la Policía de Maripi, lo siguiente: *“(...) murió dentro de un socabon (sic) o túnel de explotación de Esmeraldas y fue sacado por personal que labora en el mismo túnel o Empresa (...)* (sic) Narro el señor Juan Agustín Ávila Ritiva operario del (sic) asensor o canasta y el señor Luis Alberto Cova que el (sic) asensor del (sic) tunel estaba fallando, estaba largo de frenos el señor German Ramírez Camargo, estaba trabajando, le dijeron que no se subiera al (sic) asensor pero que este hizo caso omiso y se subió con fines de



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

778

*continuar laborando pero fue (sic) precionado por la guaya del (sic) asensor.” (fl. 33 y Fl. 10- CD518 proceso penal)*

Además se verifica que se realizó la inspección técnica a cadáver – FPJ-el 27 de noviembre de 2011 a las 13:45 horas (fls. 36 a 39), en el Municipio de Maripi- Vereda Guarumal- sector la Pita, con registro de hipótesis de la manera de muerte “*por afixia*”, e hipótesis de causa de muerte “*se apresiono con la gualla del motor*”, acompañada con el álbum fotográfico (fls. 41 a 43).

Y en la E.S.E – Centro de Salud Rafael Salgado- Maripi – Boyacá, el 27 de noviembre de 2011, se adelantó el informe pericial de necropsia (fls. 46 a 49), del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), con opinión pericial de “*Manera de muerte: violenta con la información aportada por la autoridad y los hallazgos: violenta, accidental. Causa básica de muerte: asfixia mecánica*”.

Continuando con las circunstancias de lo acaecido, reposa informe de accidente de fecha 27 de noviembre de 2011, presentado por el señor Delio Mongui Viracacha (fl. 552), encargado del mantenimiento, del cual se destaca lo siguiente:

*“INFORME SOBRE EL ACCIDENTE PRESENTADO EN LA CLAVADA 3, MINA LA PITA, EL DÍA 26 DE NOVIEMBRE DE 2011. Con la presente me permito dar un informe sobre la situación presentada en la clavada 3 de la Mina La Pita, a raíz del accidente del sr. GERMAN RAMIREZ CAMARGO. El montacarga de la clavada 3, requería mantenimiento preventivo para su normal y eficiente funcionamiento. La persona que debía realizar dicha función era el señor Ramírez, quien se desempeñaba como técnico y persona capacitada para tal efecto. En el turno de las 14:00 a las 22:00 PM, del día 26 de noviembre de 2011, debió asistir a realizar una inspección en dicho sector, ya que por recomendaciones de su operador se debía efectuar. Una vez en el sitio, se le indicó que éste equipo NO se podía utilizar porque estaba presentando fallas, se usa única y exclusivamente para el transporte de carga. El personal debe hacer uso de la escalera habilitada para tal efecto. El sr. Ramírez era conocedor de lo anterior y aun así, optó por usar para su transporte dicho montacarga, lo cual fue atrapado. De acuerdo con lo anterior, el accidente se presentó por fallas humanas, es decir por el técnico mencionado.”. (NySFT).*

Igualmente, con la demanda fue allegada certificación suscrita por el representante legal de PZ Prominas de Zulia S.A C.I, de fecha 20 de septiembre de 2017 (fl. 553), en la que se indicó:

*“(…), se permite CERTIFICAR que en ningún momento el accidente del sr. GERMAN RAMIREZ ocurrió en el área del contrato de concesión BJO-111, por cuanto allí NUNCA se desarrollaron labores mineras, y además el contrato fue*



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

*caducado mediante la resolución No. 006 del 06 de enero – 2009, expedido por la Autoridad Minera. El accidente sucedió por fallas humanas es decir por culpa del trabajador, en otra área de la concesión, de acuerdo al informe anexo, dirigido a la administración por el del sr. Delio Mongui”.*

De lo destacado probatoriamente, hasta esta etapa del proceso, encuentra la Sala que para el **26 de noviembre de 2011**, el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se encontraba laborando como técnico de mantenimiento, en la Mina La Pita ubicada en la Vereda Guarumal, en el Municipio de Maripí (Boyacá), cuando al descender a uno de los túneles, el ascensor, presentó una falla relacionada con los frenos y fue aprisionado por una guaya causándole la muerte por asfixia mecánica.

No obstante lo anterior y con el fin de determinar si las demandadas, incurrieron en alguna falla del servicio por omisión, objeto de litis, la Sala, advierte que reposa en el plenario el contrato suscrito entre la **Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Limitada y PZ- Prominas de Zulia S.A-Comercializadora Internacionalidad**, de concesión para la exploración-explotación de esmeraldas No. BJO-111 de fecha 12 de diciembre de 2002 e inscrito en el registro minero el 24 de abril de 2003 con el No. BJO-111 (fls. 235 a 242 y 531 a 539), para la actividad minera en la Vereda Guarumal del Municipio de Maripí (Boyacá)<sup>50</sup>, cuyas coordenadas, son:

C.N.I. <sup>51</sup>	C.E.I. <sup>52</sup>
1111425.000	998780.000
1111147.000	999617.000
1110994.000	999942.000
1110942.000	999917.000
1110942.000	999967.000
1111711.000	1000251.000
1111882.000	999889.000

Teniendo en cuenta las coordenadas determinadas en el contrato de concesión mineral, la Sala infiere del Oficio No. 20094300022861 del 15 de diciembre de 2009, suscrito por el Coordinador Grupo de Trabajo Regional Nobsa de INGEOMINAS, la remisión al Alcalde Municipal de Maripí de las Resoluciones DSM Nos. 0006 del 06 de enero de 2009 y 293 del 24 de agosto de 2009, por medio de las cuales se declara y confirma la caducidad del **contrato de concesión No. BJO-111** como la ejecutoriada de las mismas, con el fin de

<sup>50</sup> Tomado del expediente minero BJO -111- DVD – fl. 526

<sup>51</sup> Tomado del contrato de concesión - Coordenada norte inicial.

<sup>52</sup> Tomado del contrato de concesión - Coordenada este inicial.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

que procediera de conformidad con el artículo 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, a realizar la suspensión de labores ilícitas (fl. 590 y 526 –DVD- expediente minero).

Aunado a lo anterior, con el Oficio No. 20094300022811 del 15 de diciembre de 2009, el Coordinador Grupo de Trabajo Regional Nobsa de INGEOMINAS, le remitió a Subdirectora de Gestión Ambiental-Corpoboyacá copia de las Resoluciones precedentemente indicadas, con el fin de que ordenará las medidas necesarias para mitigar y corregir el impacto ambiental producido por la explotación (fl. 526 –DVD- expediente minero).

A su turno, la Sala encuentra probado con Resoluciones expedidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas DSM Nos. 0006 del 06 de enero de 2009 y la N° 293 del 24 de agosto de 2009, que fue **declarada y confirmada la caducidad del contrato de concesión No. BJO-111**, suscrito con la Sociedad PZ- Prominas de Zulia S.A- Comercializadora Internacionalidad – PZ S.A, como la ejecutoriada de las mismas, con el fin de que procediera de conformidad con el artículo 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, a realizar la suspensión de labores ilícitas (fls. 51 a 54, 92 a 95, 590 y 526 –DVD- fl. 359).

Además con el Oficio ANM No. 2012-430-001689-1 del 19 de noviembre de 2012, la Agencia Nacional Minera, a través del cual el Coordinador Punto de Atención Regional Nobsa, precisó:

*“... el título en el momento en que se decreta la caducidad, no había pasado a etapa de explotación, toda vez que no tenía Programa de Trabajos y Obras aprobado, ni la autoridad competente otorgado mediante acto administrativo licencia ambiental debidamente ejecutoriada...”<sup>53</sup>*

Igualmente la instancia verifica de la ficha de control y seguimiento que la Vicepresidencia Seguimiento, Control y Seguridad Minera Punto de Atención Regional Nobsa de la Agencia Nacional Minera, calendada del 24 de noviembre de 2012 (fl. 550), indicó:

*“(...) el día 29 de noviembre de 2012, se realizó visita técnica de fiscalización al área otorgada al contrato No. BJO-111 con el objeto de recibo de área. De acuerdo a lo observado una vez ubicados en el área, no se detectó ningún trabajo de explotación minera” (NySFT)*

<sup>53</sup> Expediente minero – DVD – fl 526



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Concordante con lo anterior, se encuentra probado con los certificados de registro minero expedidos por la Agencia Nacional de Minería de fechas 05 de agosto de 2014, 26 de enero de 2016, 12 y 14 de septiembre de 2017, que el expediente BJO-111 se encuentra caducado (fl. 97, 258, 522, 551 y 588).

De igual manera, con la certificaciones expedidas por la Agencia Nacional de Minería No. CERT-VCTGIAM-3316 de fechas 12 de noviembre de 2013 y 07 de noviembre de 2017, se consta que el título minero en mención se encuentra en archivo inactivo (fls. 62, 257, 526-DVD- y 589).

Además con el Oficio No. 110-012209 del 25 de octubre de 2017 (fl. 576), la autoridad ambiental – **Corpoboyacá**, reiteró que **respecto del título minero BJO-111 no obra en la entidad documentación alguna relacionada con el mismo para la exploración y explotación de un yacimiento de esmeraldas**, localizado en jurisdicción del Municipio de Maripí.

Así las cosas y respecto de la autoridad local, la Sala advierte que mediante el oficio S/G.TRD.310.10.194 del 28 de septiembre de 2017, el Alcalde Municipal de Maripí, informó que no encontró en los archivos documentos que **evidencien alguna actuación administrativa iniciada por la entidad territorial o a solicitud de parte con ocasión de la actividad minera correspondiente al título minero BJO-111 y/o la mina La Pita en jurisdicción del Municipio** (fl. 529).

De las pruebas relacionadas y emanadas por las autoridades competentes, la Sala colige que las actividades de la Sociedad PZ Prominas del Zulia S.A. Comercializadora Internacional, fueron ejercidas hasta la ejecutoria de la declaratoria de caducidad del título minero BJO-111 -08 de septiembre de 2009 y teniendo en cuenta que el deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), acaeció el 26 de noviembre de 2011, **no se establece nexo de causalidad entre el deceso y alguna falla por omisión de las entidades demandadas**.

No obstante lo anterior, al continuar con la verificación de las pruebas en relación con los hechos planteados en la demanda, el recurso y la ocurrencia del deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), avizora la



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Sala, el contrato suscrito por el representante legal de Minerales de Colombia-Minercol S.A y Dios de González Rodríguez, para la exploración, montaje y explotación de esmeraldas en la Mina La Pita vereda Guarumal del Municipio de Maripí, en un área del aporte No. 033-96M de fecha 08 de octubre de 1996 e inscrito en el registro minero el 30 de diciembre de 1997 con el No. 21227 y luego con el código RMN GHDF-02 (fl. 527 –DVD- Expediente minero Cuaderno -1 -Fl. 1, 26- y Cdn 4 –fl. 243, 641 –DVD<sup>54</sup> y 578 –DVD<sup>55</sup>) y del otro sí de fecha 07 de febrero de 2003<sup>56</sup>, en coordenadas<sup>57</sup> de:

C.N.I.	C.E.I
1111425.0000	998780.0000
1111200.4600	998999.5000
1112138.2500	999346.7100
1111881.8400	999889.1600
1110944.0500	999541.9500

Precisado lo anterior, para la Sala, está acreditado que el lugar de los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), acaecieron en el título minero 033-96M RMN GHDF-02 que para el 26 de noviembre de 2011, se encontraba vigente y en el cual se observa la existencia de una mina denominada La Pita ubicada en la vereda Guarumal del Municipio de Maripí.

Así que para la Sala, la verificación del registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, también corrobora que las actuaciones en el marco de las funciones de la demandada autoridad ambiental, se concretaron mediante la Resolución No. 0796 del 21 de diciembre de 2000, cuando Corpoboyacá, otorgó licencia ambiental para la exploración y explotación de un yacimiento de esmeraldas de un área de aporte 1226, localizada en la vereda Guarumal, en jurisdicción del Municipio de Maripí-Boyacá (fls. 278 a 281).

Adicionalmente, Corpoboyacá atendiendo sus funciones de autoridad ambiental, expidiendo el auto No. 679 del 08 de abril de 2010, por medio del cual se requirió al titular de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución N° 0796 del 21 de diciembre de 2000, al señor DIOSDE

<sup>54</sup> Documento "CONTRATO 033-96M 170120182 fl. 4 s.

<sup>55</sup> Documento – folio 141-98 CARP-1" fl. 19 s.

<sup>56</sup> Folio 527 –DVD

<sup>57</sup> Tomadas de los folios 156, 161 y s., 523 y s. y 527 –DVD-57



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

GONZÁLEZ RODRIGUEZ, para que allegará certificado minero actualizado e informes de avances del plan de manejo ambiental (Fls. 282 a 285).

Además la Sala advierte que el registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, contó con acta de visita de seguridad minera a explotaciones subterránea efectuada por el Grupo de Trabajo Regional Nobsa de INGEOMINAS de fecha 21 de septiembre de 2010<sup>58</sup>, es decir un año antes del deceso y con el concepto Técnico de Seguimiento a la Licencia<sup>59</sup> OOLA-0141/98 de fecha 17 de marzo de 2011, emitido por la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, en razón a la visita técnica efectuada al área de interés localizada en la Vereda Guarumal del Municipio de Maripí en el cual se hace alusión a la existencia de una bocamina.

De igual manera se acredita que el registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, conto con el concepto técnico<sup>60</sup> realizado por la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero de INGEOMINAS, el 28 de marzo de 2011, a través del cual evalúa unas obligaciones contractuales y se hace unos requerimientos; además del concepto técnico del 11 de noviembre de 2011<sup>61</sup>, realizado por la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero del Servicio Geológico Colombiano al contrato en virtud del aporte No. 033-96M a través del cual evalúa unas obligaciones contractuales y se hace unos requerimientos al titular minero.

Concordante con lo anterior y mediante el oficio del 21 de noviembre de 2011<sup>62</sup>, el titular del registro minero, esto es el señor Diosde González Rodríguez, informa al Servicio Geológico Colombiano que *“En el transcurso del año 2011 la MINA LA PITA, ha estado en etapa de preparación, mantenimiento y revisión de su equipo y maquinaria. Igualmente se realizaron labores de exploración dentro del área de la licencia, con varios túneles horizontales...”*

A su turno la Sala evidencia del informe de avance ambiental, realizado en la vereda Guarumal municipio de Maripí -2011<sup>63</sup>, por un Ingeniero Geólogo de

<sup>58</sup> Cuaderno -6 -Fl. 1 - del DVD- fl. 527

<sup>59</sup> DVD- expediente del título minero - fl. 527

<sup>60</sup> Cuaderno -5 -Fl. 212 - del DVD - fl. 527

<sup>61</sup> Cuaderno -6 -Fl. 1 - del DVD - fl. 527

<sup>62</sup> Cuaderno -5 -Fl. 273.

<sup>63</sup> Contenido en el expediente minero - DVD 527



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

la Mina, que el **proyecto minero cuenta con una infraestructura minera**, que comprende el Túnel La Pita localizada en la vereda Guarumal del Municipio de Maripí dentro del contrato de concesión No. GHDF-02.

Está acreditado que el registro minero N° **033-96M RMN GHDF-02**, se encuentra **vigente hasta el 29 de junio de 2025**, según los certificados de registro minero expedidos por la Agencia Nacional de Minería de fechas 07 de octubre de 2011 y 13 de septiembre de 2017 (fls 161 a 162, 523 a 524).

De igual manera, la Sala confirma, a través de los oficios No. S/G.TRD.310.10.210 del 11 de octubre de 2017 y 049 del 27 de diciembre de 2017<sup>64</sup>, suscritos por la Administración Municipal de Maripi, el reporte de las actividades de verificación de campo de títulos mineros entre ellos 033-96M.

La Sala acredita con la Resolución No. 003637 del **27 de agosto de 2013**<sup>65</sup>, que la Agencia Nacional Minera, autorizó una cesión de derechos a favor de la Sociedad PZ Prominas del Zulia S.A. dentro del Contrato No- 033-96M, es decir posterior al deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D).

De la valoración probatoria relacionada con las funciones y deberes de cada una de las demandadas, encuentra la Sala que contrario a lo asentado por la parte demandante, los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), sucedieron en el lugar del registro minero N° **033-96M RMN GHDF-02**, correspondiente a la mina La Pita, que para el 26 de noviembre de 2011, contaba con título minero vigente a favor del señor DIOSDE GONZALEZ RODRIGUEZ, es decir la actividad de minería estaba siendo ejercida en el marco de la legalidad.

Aunado a lo anterior, la Sala corrobora que la **Agencia Nacional de Minería, certificó**<sup>66</sup> que para el momento de los hechos, la mina La Pita, contaba con título minero vigente el cual corresponde al expediente **033-96M y registro nacional minero GHDF-02**, de lo cual se colige que el titular, era el señor Diosde González Rodríguez, quien estaba autorizado para ejercer actividades

<sup>64</sup> Documento contenido en el DVD - fl. 616

<sup>65</sup> Cuaderno -6 -Fl. 327 - del DVD - fl. 527

<sup>66</sup> Visto en los folios 161 a 162 y 523 a 524



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

mineras de exploración y explotación de minerales en dicha área concesionada, según se corrobora de los certificados registro minero.

Situación que se aprueba con el único testimonio aportado por los extremos en litis, consistente en la declaración del señor JORGE OSWALDO RAMÍREZ CAMARGO, recepcionada en la audiencia de pruebas celebrada el 25 de octubre de 2017 y de la cual la Sala destaca los siguientes aspectos relevantes:

*“Preguntado: Señor Jorge Oswaldo y usted relata que trabajaba en una mina usted me puede decir el nombre de la mina en la cual ustedes laboraban. Contesto: La Pita de minas del Zulia. Preguntado: Quien lo tenía contratado a usted y a su hermano para laborar en esa mina. Contesto: Nosotros estábamos directo por Don Salvador Rincón. Preguntado: Es decir el Señor Salvador Rincón era el dueño de esa mina. Contesto: Era uno de los socios. Preguntado: A hecho usted alusión a que el ascensor donde ingreso su hermano estaba en una clavada que no estaba en ese momento funcionando entendí bien. Contesto: Estaba funcionando la clavada solo que no tenía el cajón con que se bajaba entonces solo funcionaba con la guaya pero estaba funcionando común y corriente funcionaba con el motor arriba y todo e incluso lo mandaron bajar con estas. Preguntado: Es decir que estaba permitido por el señor salvador que ingresaran trabajadores a la mina por intermedio de ese ascensor que funcionaba solo con la guaya porque aún no tenía el cajón. Contesto: Si exactamente porque el que manejaba eso era e ingeniero que estaba era el hijo de don Salvador Rincón. Preguntado: Usted sabe si esta mina la pita tenía autorización de la autoridad minera para funcionar. Contesto: pues realmente cuando nosotros dentramos allá la mina funcionaba normalmente a nosotros todo el mundo sabía que la mina estaba funcionando legalmente todo en regla que tenían sus papeles y todo en regla. (...)<sup>67</sup>*

En conclusión, la mina con el registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, para la época en la cual ocurrió la muerte del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), el 26 de noviembre de 2011, no era ilegal y la orden de cierre de las actividades correspondían en atención a las Resoluciones expedidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas DSM Nos. 0006 del 06 de enero de 2009 y la N° 293 del 24 de agosto de 2009, a la mina relacionada en el **contrato de concesión No. BJO-111**, suscrito con la Sociedad PZ- Prominas de Zulia S.A- Comercializadora Internacionalidad – PZ S.A, no operaba desde el 2009, es decir dos años anteriores a la ocurrencia de los hechos objeto de estudio.

En ese orden de ideas y recordando que la facultad de los municipios se encuentra limitada a la minería ilegal y en el asunto *sub examine* se concluye que

<sup>67</sup> Minuto 18:32 a minuto 27:10.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

la ejercida con el registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, era legal, por tanto el Municipio de Maripi, no incumplió ninguno de sus deberes y funciones legalmente instituidas.

En lo que tiene que ver con la Agencia Nacional de Minería, la Sala considera que dados sus atributos como autoridad minera y su función concerniente a la seguridad en aquellas actividades que cuenten con el título minero vigente, dicho ente no omitió su deber legal de velar por la seguridad de los trabajadores que laboraban en la mina La Pita, ya que como se demostró en el informes de visita previa y concepto del ingeniero, la actividad minera ejercida por el titular registro minero N° 033-96M RMN GHDF-02, cumplía con las especificaciones de funcionamiento.

Según lo precedente la Agencia Nacional de Minería, también ejecutó su deber legal al permitir que una mina funcionara con el debido control de seguridad y prevención que debía ejercer, situación que conlleva a la confirmación en ese punto de lo resuelto por la A-quo y por lo tanto no existe prosperidad en la declaración de su responsabilidad al no haberse demostrado la falla en el servicio alegada por la parte demandante.

En pocas palabras, la Agencia Nacional de Minería, no incurrió en una falla del servicio por cuanto, su deber de vigilancia y autoridad impone asumir respecto de las minas que bajo un título minero se encuentran en funcionamiento legal, tomando de forma oportuna, esto es, previamente a la ocurrencia de los hechos objeto del proceso, las decisiones tendientes al control y vigilancia de la actividad minera legal.

De acuerdo con el acervo probatorio recopilado en el presente asunto, se puede inferir **que la imputación planteada en la demanda no cuenta con respaldo probatorio**, desde el cual, sea factible construir una falla u omisión del servicio, por parte de las entidades demandadas y propiamente, del Municipio de Maripi, ente encargado de realizar el control en su jurisdicción al tenor de lo dispuesto por el artículo 306 del Código de Minas, en cuanto corresponde a los alcaldes suspender la explotación de minerales sin título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, por lo cual es finalmente en ellos donde se radica toda la responsabilidad de clausurar las minas de hecho, convirtiéndolos en una especie de autoridad minera en los casos de minería ilegal.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

En consecuencia, no puede predicarse omisión en el deber de control y vigilancia respecto de la orden de cierre o interrupción de actividades de minería ilegal en la mina denominada La Pita, ubicada en el Municipio de Maripí – Boyacá, pues de las pruebas aportadas, el deceso acaeció en la mina denominada La Pita ubicada en la vereda Guarumal del Municipio de Maripí, la cual contaba con **título minero 033-96M RMN GHDF-02**.

Para la Sala, esta más que acreditado que en lo corrido del año 2011, es decir previo al deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), la autoridad minera realizó, seguimiento y control a las obligaciones contraídas por el titular minero, concretados con la emisión del conceptos técnicos realizados por la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero del Servicio Geológico Colombiano al contrato en atención a la concesión No. 033-96M de fechas 28 marzo y 11 de noviembre de 2011 en los cuales se evaluó obligaciones contractuales, entre otras cosas, formato básico minero, programa de trabajo y obras.

Por consiguiente, es de recordar, que la hoy víctima directa, no era persona extraña a la actividad minera legal que llevaba a cabo el día 26 de noviembre de 2011 y si bien, los demandantes reprochan la omisión de las entidades demandadas, por exponer en peligro la vida e integridad de su hijo, quien laboraba en la explotación minera en el sector tantas veces mencionado, no se puede desconocer, que la hoy víctima señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), era uno de los numerosos trabajadores que se beneficiaban de la explotación legal y quien se expuso a los riesgos que esa actividad genera, que a pesar de desconocerse la causa determinante de lo acaecido con el ascensor, donde se extraía el mineral y que generó el deceso del precitado, no hay lugar a endilgar responsabilidades a las demandadas.

Debe indicarse que el análisis de la causal eximente de responsabilidad del hecho de la víctima, para que tenga efectos liberadores de responsabilidad, según ha señalado el Consejo de Estado, debe indicar que la conducta de la víctima fue la que llevó a la ocurrencia del daño.

En reciente jurisprudencia, el Consejo de Estado indicó:



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
 Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
 Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
 Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

*“(...) las consideraciones relativas a si el hecho de la víctima, esto es, la actuación dolosa o gravemente culposa de la persona afectada con el daño que se intenta reparar, es decir, si fue o no su causa eficiente, se circunscriben al análisis de imputabilidad de este último, indispensable en cualquier juicio de responsabilidad. En efecto, lo que interesa para el estudio de la causal eximente de responsabilidad del hecho de la víctima es que su conducta, dolosa o gravemente culposa desde la perspectiva civil, haya sido la causa eficiente del daño, es decir, la razón sin la que aquél no se habría producido. Así pues, al analizar el carácter determinante y exclusivo del hecho de la víctima como causal eximente de responsabilidad, el juez de lo contencioso administrativo se limita a verificar que si la que ahora, y desde la perspectiva civil, se califica como conducta dolosa o gravemente culposa de la persona afectada con el daño alegado, fue la que llevó a la concreción del mismo”<sup>68</sup> (N y SFT)*

Así entonces, al realizar el análisis causal dentro del caso sometido a debate, tenemos que la víctima para la fecha de los hechos, se encontraba al interior de la mina cumpliendo con su turno laboral y ejerciendo una actividad legal, de acuerdo con el registro minero, condición que cobra, a su vez, toda su significación cuando se considera que la explotación minera es una de aquellas actividades que por antonomasia comportan un riesgo excepcional para la sociedad, al tiempo que para quienes ejercen la minería, los ubica en condiciones de estar en peligro inminente cuando las condiciones técnicas de la explotación.

El anterior examen, parte de lo preceptuado por el Código de Minas, que define en su artículo 159, que la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

Así que esta Sala encuentra, que el deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se presentó en ejercicio de la actividad minería conocida como una actividad peligrosa y que estaba siendo ejercido en un terreno que contaba con el título minero N° 033-96M RMN GHDF-02 legal vigente y las licencias ambientales correspondientes y vigilancia e inspección previa a la ocurrencia del fatico hecho que no puede ser imputable a ninguna de las demandadas.

<sup>68</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 63001-23-31-000-2008-00242-01(40684) Actor: MARÍA TERESA DE JESÚS ROA BULLA.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

Ahora bien, la instancia procede a resolver la inconformidad del recurrente relacionado con la imposición de la condena en costas, señalando que la condena en costas tuvo un importante cambio en relación con la regulación que venía operando en el proceso contencioso administrativo, sistema que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 171 del C.C.A, dependía de si la parte vencida en el proceso había actuado con temeridad o mala fe, es decir, se trataba de un sistema subjetivo, toda vez que la norma en mención disponía que la condena en costas se haría *“teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes”*.

No obstante lo anterior, con la nueva codificación, esto es el artículo 188 del C.P.A.C.A<sup>69</sup>., las costas se regulan mediante remisión al Código de Procedimiento Civil (Art. 392)<sup>70</sup>, hoy Código General del Proceso, en virtud del cual el nuevo sistema es objetivo, así que la regla general del estatuto procesal enseña que se condena en costas a la parte vencida en el proceso sin que sea necesario examinar el comportamiento procesal de la parte, salvo cuando se trate de procesos donde se ventile un interés público<sup>71</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que como todo sistema objetivo cuenta con unas excepciones al carácter predeterminado, contenido en el numeral 5º del artículo 365 del C.G.P., que al texto refiere:

*“Artículo 365. Condena En Costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)*

*5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. (...).”(Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Excepción que no es aplicable en el *sub judice* por haberse proferido sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, es decir la parte demandante fue vencida y al acogerse el criterio objetivo legalmente determinado, no se puede desconocer las facultades del fallador de primera instancia.

<sup>69</sup>C.P.A.C.A. Artículo 188. Condena en costas. Salvo en procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

<sup>70</sup>C. de P.C. Artículo 392.- Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1º mod. 198. Modificado. Ley 794 de 2003, en art. 42. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Modificado. Ley 1395 de 2010, art. 19. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión, o anulación, que haya propuesto.

(...)

3. En la sentencia se segundo grado que confirme en todas sus partes la del inferior se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.

<sup>71</sup>Benavides José Luis, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 Comentado y Concordado, primera edición, Universidad Externado de Colombia, páginas. 418 y 419.



Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros  
Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros  
Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02  
Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia

784

Además, de la norma transcrita, la Sala colige claramente que en los casos en que las pretensiones prosperen es su totalidad la condena a la parte vencida es incuestionable, sin embargo y excepcionalmente cuando la prosperidad sea parcial, es potestativo del juzgador imponer o no las costas, y en el caso de que opte por imponerlas, debe advertir las razones por las cuales se adopta tal determinación, lo que trae consigo un examen subjetivo que exceptúa el nuevo sistema objetivo contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión que hace el artículo 188 del CPACA, en virtud de lo cual para el *sub examine*, efectivamente no se configura la excepción al régimen objetivo en la medida que las pretensiones de la demanda no prosperaron, no encontrándose prosperidad en lo pretendido por la parte demandante recurrente.

A su turno destaca la Sala que las costas<sup>72</sup>, comprenden a más de las expensas erogadas por la otra parte, **las agencias en derecho**, entendidas como los gastos de apoderamiento en que ha incurrido la parte, resultando procedente su fijación conforme lo prescribe par la fecha de emisión de la sentencia de primera instancia, el artículo 365 del C.G.P, acudiendo para ello a lo establecido en el numeral 3.1.2 del Acuerdo 1887 de 2003<sup>73</sup> del Consejo Superior de la Judicatura.

En este orden de ideas y examinando la determinación adoptada por el Juez de primera instancia así como lo expuesto en líneas precedentes, luego de hacer un análisis de las pretensiones invocadas y en donde no **hubo prosperidad de las suplicas**, resulta procedente a criterio del A- quo, determinar la imposición de la condena en costas y revisada la decisión de primer grado, encontrando la Sala que en la decisión se expuesto los argumentos normativos, no se encuentran de recibo el argumento del recurrente de la parte demandada.

En consecuencia, la imposición de costas y agencias en la decisión de primera instancia, no vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia, pues la A-quo, atendió lo preceptuado en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículo 365 y 366 del CGP, sin que advierta la Sala que en el asunto se

<sup>72</sup>Blanco Hernán, *Procedimiento civil*, tomo 1. Dupré Editores, Bogotá Colombia 2005, pág. 1022. "las costas son la carga económica que debe afrontar quien no tenía la razón, motivo por el que obtuvo decisión desfavorable y comprende, a más de las expensas erogadas por la otra parte, las agencias en derecho, ósea el pago de los honorarios de abogados que la parte gananciosa efectuó, y a la que le deben ser reintegradas."<sup>72</sup>

<sup>73</sup> Teniendo en cuenta que el Acuerdo PSAA-16- 10554 Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho", fue expedido el 05 de agosto de 2016.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

aplica alguna excepción, por lo que no procede los argumentos del recurrente y en tal sentido la decurión recurrida también se confirma en este aspecto.

## CONCLUSIONES

- Para la Sala, en lo que respecta a la actividad de exploración y explotación minera, la intervención del Estado, en este campo económico se encuentra razonablemente justificada en términos constitucionales, dada la necesidad de modular cuestiones como son el deber de garantizar un medio ambiente sano, fomentar el desarrollo de la actividad a fin de responder a las demandas del sector y que el Estado es el titular del subsuelo al tenor del artículo 332 constitucional. Lo anterior redundante en una exploración y explotación racional de los recursos naturales; objetivos estos materializados a partir de la creación de instrumentos jurídicos particulares como son la suscripción de contratos de concesión entre el Estado y particulares, dotados de requisitos y exigencias particulares que persiguen realizar los cometidos constitucionales mencionados y la prevalencia del interés general.
- En cuanto a la responsabilidad del Estado por su omisión en el deber de vigilancia y control de la actividad minera, la Sala adopta los lineamientos jurisprudenciales, relacionados con que el título jurídico subjetivo de imputación, consiste en la denominada falla del servicio por omisión, se enmarca al incumplir o desconocer las obligaciones a cargo de la autoridad respectiva, por haberle sido atribuidas las correspondientes funciones en las normas constitucionales, legales y/o reglamentarias en las cuales se especifique el contenido obligacional que a la mencionada autoridad se le encomienda.
- De las normas referidas en el marco considerativo, la Agencia Nacional de Minería, tiene la función de autoridad minera a partir de la vigencia de Decreto 4134 del 2011, de vigilancia y control respecto de la actividad minera en el territorio nacional, pero en ejercicio de títulos mineros vigentes, esto es, **sobre la minería lícita**, como fue el caso que se presentó en este medio de control.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramirez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

- En el marco y límites de las competencias y funciones, a los Alcaldes Municipales les corresponde, de manera oficiosa o por solicitud, ejercer el control de la actividad minera **que no se encuentre en el Registro Minero Nacional**, es decir, sobre la **minería ilegal**.
- Al verificar las pruebas allegadas, especialmente el expediente minero, está acreditado que el lugar de los hechos que dieron lugar al fallecimiento del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), acaecieron en el **título minero 033-96M RMN GHDF-02** que para el 26 de noviembre de 2011, se encontraba vigente y en el cual se observa la existencia de una mina denominada La Pita ubicada en la vereda Guarumal del Municipio de Maripí.
- Para el **26** de noviembre de 2011, el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), se encontraba laborando como técnico de mantenimiento, en la Mina La Pita ubicada en la Vereda Guarumal, en el Municipio de Maripí (Boyacá), cuando al descender a uno de los túneles, el ascensor, presentó una falla relacionada con los frenos y fue aprisionado por una guaya causándole la muerte por asfixia mecánica.
- Reposa en el plenario el contrato suscrito entre la **Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Limitada y PZ- Prominas de Zulia S.A-Comercializadora Internacionalidad**, de concesión para la exploración-explotación de esmeraldas No. BJO-111 de fecha 12 de diciembre de 2002 e **inscrito en el registro minero el 24 de abril de 2003 con el No. BJO-111**, el cual fue caducado desde el 2009.
- La Sala corrobora que la **Agencia Nacional de Minería**, **certificó** que para el momento de los hechos, la mina La Pita, donde falleció el señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), contaba con título minero vigente el cual corresponde al expediente **033-96M y registro nacional minero GHDF-02**, de lo cual se colige que el titular, era el señor Diosde González Rodríguez, quien estaba autorizado para ejercer actividades mineras de exploración y explotación de minerales en dicha área concesionada, según se corrobora de los certificados registro minero.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

- Para la Sala, se comprobó que la mina donde acaeció el deceso del señor GERMAN RAMIREZ CAMARGO (Q.E.P.D), además de contar con el respectivo título minero, también tenía la respectiva licencia ambiental que le fue otorgada para la exploración y explotación de un yacimiento de esmeraldas, a desarrollarse en la vereda Guarumal, en jurisdicción del municipio de Maripí Boyacá y a su vez demandaba del titular minero tener en cuenta las normas sobre higiene y seguridad de las labores mineras establecidas en el Decreto 1335 de 1987, de forma que la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ**, efectuó control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración y explotación sobre el referido título minero.

## 10 COSTAS DE SEGUNDA INSTANCIA

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, de conformidad con el numeral 3º del artículo 365 del CGP, se condenará a la parte recurrente, esto es demandante, por confirmarse la providencia apelada<sup>74</sup> y por cuanto en el expediente aparece que se causaron únicamente por la demandada entidad territorial, de conformidad con lo previsto en el **ordinal 8º del Artículo 365 del C.G.P**, esto es por parte del **Municipio de Maripi**, presentó alegaciones en esta instancia.

## 11. DE OTROS ASPECTOS

De otro lado, observa la Sala que mediante escrito que obra a folios 752, la abogada NATALIA ANDREA GONZALEZ PUENTES, manifestó renunciar al poder que le fue conferido por el MUNICIPIO DE MARIPI, adjuntando para el efecto oficio del 11 de enero de 2019, dirigido al Alcalde Municipal, en el que le comunica la terminación del Contrato de representación en procesos judiciales (fl. 753).

<sup>74</sup>C. G. P. Artículo 365. *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)*

3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

(...)



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

Por lo anterior, se procederá a aceptar tal renuncia, por cumplir con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 76 del C.G.P., pues se entiende que la accionada tiene conocimiento de la renuncia presentada.

De igual manera, la Sala advierte memorial (fl. 754), mediante el cual se solicita reconocer personería jurídica para actuar como apoderado de la parte demandada MUNICIPIO DE MARIPI, al abogado PEDRO YESID LIZARAZO MARTINEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 71.713.240 de Medellín y portador de la T.P. No. 101.347 del C.S.J., en los términos del poder conferido por el Alcalde del Municipio (fl. 755), no obstante el mismo no fue allegado con los documentos que acrediten la calidad del representante de la localidad, incumpliendo la carga impuesta por los artículos 159 y 160 del CPACA, en consecuencia la Sala se abstendrá de reconocer personería al no aportar los documentos necesarios para validar el otorgamiento del poder.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR**, la sentencia del 29 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de esta instancia a la parte demandante, por el trámite de la segunda instancia y a favor únicamente de la demandada Municipio de Maripi. Para el efecto, el juez de primera instancia **efectuará su liquidación**, conforme al artículo 366 del CGP.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.



*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

**CUARTO: ACEPTAR** la renuncia del poder presentada por la abogada NATALIA ANDREA GONZALEZ PUENTES, como apoderada del MUNICIPIO DE MARIPI.

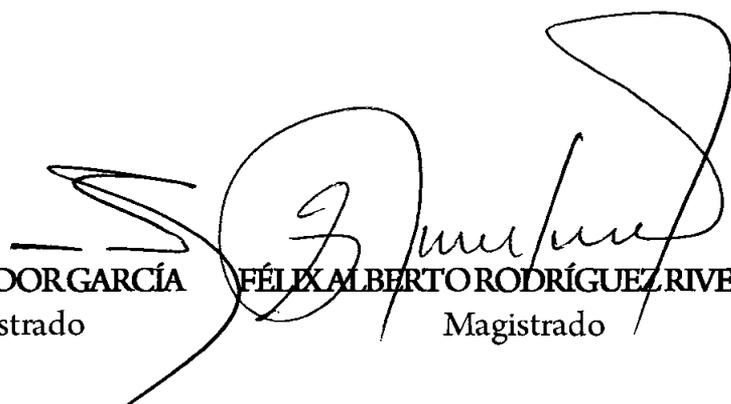
**QUINTO: ABSTENERSE DE RECONOCER** personería para actuar como apoderado de la parte demandada MUNICIPIO DE MARIPI, al abogado PEDRO YESID LIZARAZO MARTINEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 71.713.240 de Medellín y portador de la T.P. No. 101.347 del C.S.J.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**      **FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado                                      Magistrado

*HOJA DE FIRMAS*  
*Demandante: Blanca Cecilia Camargo de Ramírez y Otros*  
*Demandado: Agencia Nacional de Minería y Otros*  
*Expediente: 15001-33-33-011-2014-00103-02*  
*Reparación Directa - Sentencia de 2ª instancia*

REPUBLICA DE COLOMBIA  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
El auto anterior se notifica por estado  
No. 181 de hoy 25 OCT 2019.

EL SECRETARIO