

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá, D.C.

13002023E2000797
Al responder por favor cítese este número 13002023E2000797
Fecha Radicado: 2023-01-17 14:32:27
Código de Verificación: f3106 Folios: 6
Radicador: Ventanilla Minambiente Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Señor

MATEO MENDEZ VILLAMIZAR

correo electrónico: mttmendez9@gmail.com y gerencia@javaholding.com

Asunto Concepto jurídico- Consulta sobre parágrafo 1º del artículo 5 de la Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1449 de 2018 –2022E1047248¹

Respetado señor Méndez Villamizar;

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el tema del asunto, la OAJ y relacionado con el tema, se ha pronunciado en anteriores oportunidades, destacamos entre otros conceptos, los radicados 8140-E2-0014255 del 5 de junio de 2017, 8140-E2-001484 del 5 de julio de 2019, 8140-E2-000383 del 25 febrero de 2020, 13002022E2017823 del 9 de noviembre de 2022.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio haremos mención al artículo 79 de la Carta Política de 1991, artículo 61 de la Ley 99 de 1993, Ley 685 de 2001, Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2015, Ley 1955 de 2019, Resoluciones 2006 de modificada por la Resolución 1449 de 2018.

III. ASUNTO A TRATAR:

A continuación, se transcriben sus preguntas:

¹ Remitido por la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano- 13 enero-2023
F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

1. ¿Es la restricción del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 una de las exclusiones que establecen las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015 para otorgar autorizaciones temporales o concesiones mineras?;
2. ¿Puede la ANM otorgar títulos mineros para explorar y explotar sal y autorizaciones temporales para materiales de construcción en cualquier zona de la Sabana de Bogotá?;
3. Por favor indicar de forma expresa ¿cuáles son las zonas de protección ambiental en la Sabana de Bogotá que no permiten el otorgamiento de autorizaciones temporales o concesiones mineras para explorar y explotar sal y materiales de construcción?
4. ¿En qué casos aplicarían las exclusiones a que hacen referencia de las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015 en el otorgamiento de títulos mineros para explorar y explotar sal en la Sabana de Bogotá?
5. De acuerdo con el artículo 116 de la ley 685, ¿es viable otorgar autorización temporal para vías que están en inicio de su construcción?
6. De acuerdo con el artículo 116 de la ley 685 de 2001, se determina que las autorizaciones temporales constan para el mejoramiento, reparación y construcción de vías públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales. En este sentido, el párrafo 1 de la Resolución MADSD, ¿únicamente la autorización temporal es viable únicamente para vías terciarias?

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Como línea metodológica se procederá a atender, en el orden presentado, cada uno de sus planteamientos así:

1. Conforme con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993. Prevé: *“Declarase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.*

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”.

Por su parte el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, establece: *“Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

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

Posteriormente a través de las leyes que adoptan el plan nacional de desarrollo, específicamente la Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015, se señala lo siguiente:

Ley 1450/2011, dispone en los artículos 204 y 207, lo siguiente: “**ARTÍCULO 204. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL.** *Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

PARÁGRAFO 1o. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia...
(Subrayado fuera de texto).

Artículo 207. **ARTÍCULO 207. CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS DE ARRECIFES DE CORAL.** *Se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el “Atlas de Áreas Coralinas de Colombia” y el “Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico”, elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”.*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

PARÁGRAFO 1o. En arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

PARÁGRAFO 2o. En pastos marinos, se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto... (Subrayado fuera de texto).

En la Ley 1753 de 2015, se prevé en los artículos 20, 172 y 173, lo siguiente: “Artículo 20. ÁREAS DE RESERVA PARA EL DESARROLLO MINERO... No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.

PARÁGRAFO 2o. No podrán declararse áreas de reserva para el desarrollo minero en zonas de exclusión de conformidad con lo dispuesto por la normatividad vigente”.

Artículo 172 “. ARTÍCULO 172. PROTECCIÓN DE HUMEDALES. Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un programa de monitoreo de los ecosistemas que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este plan, concurrirán los institutos de investigación adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales. Igualmente la implementación de las acciones estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales”.

PARÁGRAFO. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR no se podrán adelantar las actividades agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales...

Artículo 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos... (Subrayado fuera de texto).

En razón de lo anterior, respecto a su primer planteamiento se tiene que, la Sabana de Bogotá, como sistema de interés ecológico nacional, no está expresamente en las normas por usted mencionadas

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

dentro de las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, sin perjuicio que, al hacer una interpretación sistemática de la norma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para determinar las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras.

2. Respecto al segundo planteamiento, se indica que, para que la Agencia Nacional Minera -ANM pueda otorgar títulos mineros para explorar y explotar sal y autorizaciones temporales para materiales de construcción en la Sabana de Bogotá, debe cumplir con lo señalado en la Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1449 de 2018, de este Ministerio.

De esta resolución se resalta el artículo 5: “ZONAS COMPATIBLES CON LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LA SABANA DE BOGOTÁ. Las zonas compatibles para la exploración y explotación de minerales en la Sabana de Bogotá, se encuentran dentro de las coordenadas planas, origen Bogotá Magna Sirgas relacionadas en los Anexos números 2 y 3 los cuales hacen parte integral del presente acto administrativo, los cuales se describen a continuación: (...)

PARÁGRAFO 1o. Yacimientos de sal y minerales para mejoramiento de la red vial veredal o terciaria de los municipios. Únicamente los yacimientos de sal podrán ser explorados y explotados en cualquier parte de la Sabana de Bogotá, salvo en las áreas excluibles de la actividad minera establecidas en las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, o aquella que las modifique o derogue.

Los materiales construcción requeridos por los municipios de la Sabana de Bogotá que se requieran para el mejoramiento de sus vías veredales o terciarias podrán ser explotados en cualquier parte, salvo en las áreas excluibles de la actividad minera establecidas en las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, o aquella que las modifique o derogue.

En todo caso, dichas explotaciones deberán contar con las autorizaciones minero-ambientales exigidas para el efecto”.

Los temas de exclusión de las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, ya se trataron en el numeral 1. Por lo tanto, la Agencia Nacional Minera –ANM, NO puede otorgar títulos mineros para explorar y explotar sal y autorizaciones temporales para materiales de construcción en áreas de exclusión de la Sabana de Bogotá, así expresamente lo indica la norma cuando precisa: “Únicamente los yacimientos de sal podrán ser explorados y explotados en cualquier parte de la Sabana de Bogotá, salvo en las áreas excluibles de la actividad minera establecidas en las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, o aquella que las modifique o derogue”.

3. Respecto al tercer planteamiento, tal y como lo prevé el parágrafo 1 del artículo 5 Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1449 de 2018, de este Ministerio, zonas de protección ambiental en la Sabana de Bogotá que no permiten el otorgamiento de autorizaciones temporales o concesiones mineras para explorar y explotar sal y materiales de construcción, son las áreas y ecosistemas

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

presentes en la Sabana de Bogotá cuya connotación conforman las zonas excluibles de la minería y que se señalan en la Ley 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015².

4. para atender su cuarto planteamiento, se indica que, las zonas ambientales de exclusión, señaladas a través de las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, aplica a cualquier proyecto, obra o actividad minera, por lo tanto, No se pueden otorgar títulos mineros en estas zonas ambientales de exclusión, es decir no se permite otorgar títulos mineros en estas zonas de exclusión presentes, conforme a dichas leyes en la Sabana de Bogotá.

5. Las actividades mineras, incluyendo la relacionada autorización temporal para la construcción de vías del artículo 116 de la Ley 685 de 2001, se podrán adelantar exclusivamente en los polígonos compatibles, de conformidad con artículo 5 Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1449 de 2018, de este Ministerio, para lo cual se deberán tramitar y obtener las respectivas autorizaciones exigibles por la autoridad minera y ambiental. El supuesto de hecho exceptivo a que hace referencia el parágrafo 1 del artículo 5 de la Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1449 de 2018 expresamente aplica para actividades de construcción para el mejoramiento de vías aplica es a las vías veredales o terciarias.

6. De acuerdo con parágrafo 1 del artículo 5 modificada por la Resolución 1449 de 2018, la actividad minera de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías aplica es a las vías veredales o terciarias, se puede realizar en cualquier parte de la Sabana de Bogotá, salvo que se pretendan adelantar en las áreas excluibles de la actividad minera establecidas en las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015 y se tramiten y obtenga las respectivas autorizaciones exigibles por la autoridad minera y ambiental.

V. CONCLUSIONES

Debido a las consideraciones anteriores, se tiene que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, siendo norma especial que declara a la Sabana de Bogotá como un ecosistema de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal, faculta a este Ministerio a determinar las zonas compatibles con la minería, siendo un asunto que debe ser evaluado con las disposiciones expresamente señaladas por las Leyes 865 de 2011, 1450 de 2011 y 1753 de 2015.

Conforme con la resolución vigente que regula el artículo 61 de la 99 de 1993, esto es, la Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1499 de 2018, de este Ministerio, específicamente el artículo 5 parágrafo 1, se tiene que lo dispuesto en este parágrafo, aplica sólo a la actividad minera de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias, que puede realizarse en cualquier área del ecosistema de la sabana, siempre que se cumplan las

² áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales protectoras, páramos y humedales.

Se entiende que los “ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos”, de que trata el artículo 207 de la Ley 1450 de 2011, no se aplica en el caso de la Sabana de Bogotá.

F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

condiciones establecidas en dicha norma, a saber, 1) sean requeridos por los municipios de la Sabana de Bogotá para el mejoramiento de sus vías veredales o terciarias 2) no se desarrollen en las áreas excluibles de la actividad minera establecidas en las Leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, y 3) cuenten con las autorizaciones minero-ambientales exigidas para el efecto.

Lo previsto en dicho artículo, no es aplicable a los siguientes casos: 1) actividad minera de explotación de materiales de construcción para la “construcción de nuevas vías veredales o terciarias” 2) actividades de explotación de materiales de construcción para la construcción de nuevas vías, ni mejoramiento de vías nacionales, ni secundarias; se considera que estas actividades, sólo podrían adelantarse en los polígonos compatibles determinados en el artículo 5 de la Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1499 de 2018 y contando con las autorizaciones minero-ambientales exigidas para el efecto.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Mateo Méndez Villamizar, y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carmen Lucía Pérez Rodríguez- Asesora

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora- Coordinadora Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad