

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

	*13002023E2011415*	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2011415	
	Fecha Radicado: 2023-04-24 08:47:06	
	Código de Verificación: 1de95	Folios: 0
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor
LUDBIN FORTUNATO AMÉZQUITA SATOBA
 Correo electrónico: aludbin@yahoo.es
 Avenida calle 4 28-141
 Zipaquirá -Cundinamarca
 Ciudad

Asunto Concepto jurídico - Sabana de Bogotá y actividades mineras, artículo 61 de la Ley 99 de 1993. Resolución 2001 de diciembre 02 de 2016, modificada por la Resolución 1499 de 03 de agosto de 2018. Radicado 2023E1006864

Respetado señor Amézquita;

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-Ley 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

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en mención nos fundamentaremos especialmente en los artículos 79, 80 150 numeral 7 de la Carta Política de 1991, el Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 31 y 61 de la ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015, este último que compila entre otros, el Decreto 2372 de 2010 sobre el SINAP.

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

III. ASUNTO A TRATAR

A continuación, se transcriben sus inquietudes las cuales recaen sobre las Resoluciones 2001 de diciembre 02 de 2016, modificada por la Resolución 1499 de 03 de agosto de 2018 que regulan el artículo 61 de la Ley 99 de 1993:

1. *¿En el análisis para la determinación de dichas zonas compatibles la Corporación Autónoma de Cundinamarca participó y expuso las determinantes ambientales que consideraba deberían ser tenidas en cuenta para definir los polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá?*
2. *¿Puede la Corporación Autónoma Regional superponer determinantes ambientales por encima de los polígonos compatibles con la minería como polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá para negar autorizaciones y licenciamientos ambientales a la actividad minera dentro de estos polígonos?*
3. *¿Puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR manifestar que el DMI Guargua-Laguna Verde es determinante ambiental que está por encima de los polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y esta simple razón es suficiente para impedir la realización de actividades mineras dentro de la zona compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, provenientes de la Resolución 1197 de 2004 específicamente el polígono (ID:13)?*
4. *¿Puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR manifestar que la zonificación del POMCA del Rio Bogotá es determinante ambiental que está por encima de los polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y esta simple razón es suficiente para impedir la realización de actividades mineras dentro de la zona compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, provenientes de la Resolución 1197 de 2004 específicamente el polígono (ID:13)?*
5. *¿Puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR manifestar que a pesar que un proyecto minero antiguo (antes de 1990) a pesar de que el área se encuentre dentro de un polígono compatible con la minería, las categorías de priorización de orden ambiental dados por la CAR respecto al DMI Guargua laguna verde y POMCA del rio Bogotá están sobre la categorización de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y por ende la minería debe ser prohibida en específicamente el polígono (ID:13)?*

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

A continuación, se procede a atender sus peticiones, manifestando de manera general que el artículo 79 y 80 de la Carta Política establecen: “Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un

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

ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

“Artículo 80. El Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos”.

Que igualmente el Decreto-ley 2811 de 1974, por el cual se adopta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente contempla unas denominaciones y figuras legales de protección.

Adicionalmente, se precisa que este Ministerio, no tiene competencia para revisar no decidir sobre las actuaciones administrativas de las Corporaciones Autónomas Regionales, que conforme con el artículo 150 numeral 7 de la Carta Política de 1991 y artículo 23 de la Ley 99 de 1993, son creadas bajo un régimen especial de autonomía.

1. *¿En el análisis para la determinación de dichas zonas compatibles la Corporación Autónoma de Cundinamarca participó y expuso las determinantes ambientales que consideraba deberían ser tenidas en cuenta para definir los polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá? .*

Respuesta

Iniciaremos con citar el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el cual prevé: *“ARTÍCULO 61. Declárase 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”. (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Es así, como la regulación que expide este Ministerio cuyo objeto es desarrollar el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, se elabora teniendo en cuenta no solo entre otros sectores, con las autoridades ambientales cuya jurisdicción se ejerce en la Sabana de Bogotá su jurisdicción y a las entidades territoriales.

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

De otra parte, téngase en cuenta que conforme con el Decreto 1081 de 2015 y modificaciones, este tipo de regulación, debe cumplir entre otras etapas con la consulta pública, en la cual puede hacer comentarios cualquier persona, antes de la expedición del acto administrativo.

Es importante señalar, que siendo las Resolución 2001 de diciembre 02 de 2016, modificada por la Resolución 1499 de 03 de agosto de 2018, las normas vigentes del citado artículo 61 de la Ley 99 de 1993, no podría entenderse, que las autoridades ambientales, se encuentran inhabilitadas, imposibilitadas para adelantar sus funciones cuyo objeto sea reservar, declarar, delimitar áreas protegidas o ecosistemas de importancia estratégica conforme con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, concordante con el autoridades ambientales presentes en este ecosistema, conforme con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y concordante con el Decreto Ley 2811 de 1974 y Decreto 2372 de 2010 que trata del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP.

2. ¿Puede la Corporación Autónoma Regional superponer determinantes ambientales por encima de los polígonos compatibles con la minería como polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá para negar autorizaciones y licenciamientos ambientales a la actividad minera dentro de estos polígonos?

Respuesta

Téngase en cuenta lo anteriormente manifestado, es decir se reitera lo anterior, en el entendido que este Ministerio al regular el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, no impide que las autoridades ambientales que ejercen su jurisdicción en la Sabana de Bogotá, puedan reservar, declarar y delimitar áreas protegidas u otros ecosistemas de importancia ambiental.

Ahora bien, sobre las actuaciones administrativas que expida una Corporación Autónoma Regional, este Ministerio no tiene competencia para revisar y decidir sobre la legalidad.

2. ¿Puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR manifestar que el DMI Guagua- Laguna Verde es determinante ambiental que está por encima de los polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y esta simple razón es suficiente para impedir la realización de actividades mineras dentro de la zona compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, provenientes de la Resolución 1197 de 2004 específicamente el polígono (ID:13)?

Respuesta

Se reitera lo señalado en las respuestas dadas en los numerales 1 y 2.

De otra parte, sobre el Distrito de Manejo Integrado – DMI, esta área de protección se prevé en el Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015, así: “Artículo 2.2.2.1.2.1. Áreas protegidas del sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:

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

Áreas protegidas públicas:...

(...)

d) Los Distritos de Manejo Integrado..."

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.5. DISTRITOS DE MANEJO INTEGRADO. Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible¹, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

(...)

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos, en cuyo caso se denominarán Distritos Regionales de Manejo Integrado”.

Por último, se recalca que este Ministerio no es instancia de revisión de las actuaciones administrativas que expide la Corporación Autónoma Regional.

4. *¿Puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR manifestar que la zonificación del POMCA del Río Bogotá es determinante ambiental que está por encima de los polígonos de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y esta simple razón es suficiente para impedir la realización de actividades mineras dentro de la zona compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, provenientes de la Resolución 1197 de 2004 específicamente el polígono (ID:13)?*

5. *¿Puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR manifestar que a pesar que un proyecto minero antiguo (antes de 1990) a pesar de que el área se encuentre dentro de un polígono compatible con la minería, las categorías de priorización de orden ambiental dados por la CAR respecto al DMI Guargua laguna verde y POMCA del río Bogotá están sobre la categorización de las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y por ende la minería debe ser prohibida en específicamente el polígono (ID:13)?*

¹ ARTÍCULO 2.2.2.1.1.2. DEFINICIONES. Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

f) Uso sostenible: Utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras;

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

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

Frente a estas dos inquietudes es oportuno indicar que el Plan de Ordenación y Manejo de una Cuenca Hidrográfica -POMCA, es el espacio para planificar entre otros aspectos el uso sostenible de la cuenca, mediante el establecimiento de una serie de lineamientos y directrices ambientales, el cual se constituye en una determinante ambiental, que debe ser tenida en cuenta por los municipios en la regulación de los usos del suelo².

En este último sentido, se precisa que, de conformidad con el literal b) del numeral 2) del artículo 10 de la ley 388 de 1997 “Determinantes ambientales”, las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas, expedidas por la Corporación Autónoma Regional en el área de su jurisdicción, son normas de superior jerarquía, (POMCA) que rigen desde el momento mismo en que expedidas por las respectivas autoridades.

Adicional a lo anterior, se recuerda que este ministerio no se encuentra llamado a pronunciarse sobre casos particulares ni emitir juicios de valor sobre actos administrativos emitidos por otras autoridades en el ejercicio de sus funciones administrativas.

Sin perjuicio de lo anterior, el POMCA “per se” no es el instrumento con el cual se autoriza o no la ejecución de proyectos, obras o actividades ni tampoco autoriza el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, ya que ello dependerá de la evaluación de cada caso en particular y concreto, conforme a la normativa que regula el tema.

En este sentido, a la respectiva autoridad ambiental, le compete evaluar las solicitudes de autorizaciones ambientales para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, teniendo en cuenta las normas que regulan la materia y adoptar las decisiones que bien correspondan.

En el marco de lo anterior, se resalta que, frente al uso o aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, el POMCA no regula su uso o aprovechamiento, pero es uno de los varios instrumentos que la autoridad ambiental debe tener en cuenta al momento de evaluar el trámite ambiental.

Además, el Decreto 1076 de 2015 ha dispuesto, entre otros aspectos, lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.3.1.6.2. De las Autorizaciones Ambientales. Durante el período comprendido entre la declaratoria en ordenación de la cuenca y la aprobación del Plan de Ordenación y Manejo, la Autoridad Ambiental Competente, podrá otorgar, modificar o renovar los permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales a que haya lugar, conforme a la normatividad vigente. Una vez se cuente con el plan debidamente aprobado, los permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales otorgadas, deberán ser ajustados a lo allí dispuesto.

² Constitución Política de Colombia, artículo 313, numeral 7.
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

(Decreto 1640 de 2012, art. 25).

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.6. De la consideración de los instrumentos y planes sectoriales. *En las fases de diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica, se deberán considerar los instrumentos sectoriales de planificación, con el fin de prever la demanda de recursos naturales renovables de la cuenca, los impactos potenciales sobre los mismos, los ecosistemas y la biodiversidad.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 29).

Asimismo, se destaca que para poder acceder a los recursos naturales no renovables, el ordenamiento jurídico ha definido que se debe cumplir con lo dispuesto por las normas de carácter ambiental, tales como son las normas referidas al tema del licenciamiento ambiental, en donde se ha establecido que le compete a la respectiva autoridad ambiental autorizar o negar “(...) la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de ésta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada³.

En este sentido, la autoridad ambiental llamada a conocer del trámite de una licencia ambiental, debe tener en cuenta por un lado, que el POMCA “per se” no es el instrumento con el cual se autoriza o no la ejecución de proyectos, obras o actividades, ni tampoco autoriza el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y además debe partir del hecho de que la zonificación ambiental adoptada en el POMCA, aunque es un referente que debe tenerse en cuenta al momento de realizar la evaluación ambiental de un proyecto, obra o actividad, no significa ello que dicha autoridad se inhiba de pronunciarse sobre el fondo del asunto, como quiera que sólo al momento de realizar la evaluación de los respectivos estudios ambientales, se podrán considerar si los futuros impactos que pueda generar el proyecto, obra o actividad, representan o no riesgos para la determinante ambiental específica definida en la zonificación ambiental, teniendo claro la escala de desarrollo del proyecto y las condiciones en terreno.

En consonancia con lo anterior, en el momento de la toma de las decisiones que bien correspondan, las autoridades ambientales, previa evaluación técnica y jurídica, deberán considerar si para cada caso en particular, se está frente a una situación jurídica consolidada, bajo los lineamientos definidos por la jurisprudencia constitucional.

³ Artículo 2.2.2.3.1.3, Decreto 1076 de 2015.
F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

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

V. CONCLUSIONES

Debido a las consideraciones anteriores, se tiene que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, faculta a este Ministerio a regular dicha norma, la cual no solo, en su elaboración cuenta con la colaboración de entre otras entidades, de las autoridades ambientales que ejercen sus funciones en el territorio que comprende la Sabana de Bogotá, y se considera que no impide para que dichas autoridades puedan reservar, declarar y delimitar áreas protegidas o ecosistemas de importancia ambiental, entre estos los distritos de manejo integral – DMI, categoría regional.

Por último, se precisa al peticionario que este Ministerio no tiene competencia para revisar ni decidir sobre la legalidad de los actos administrativos que expide las corporaciones autónomas regionales, teniendo en cuenta que estas gozan de autonomía, conforme con el artículo 150 numera 7 de la Carta Política de 1991.

En relación con las preguntas 4 y 5, nos atenemos a lo ya considerado anteriormente.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Lubdin Fortunato Amézquita, 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 ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carmen Lucía Pérez Rodríguez- Asesora, Hector Abel Castellanos - Contratista

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora- Coordinadora Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad
Emma Judith Salamanca Guauque – Asesora – Grupo de Conceptos y Normatividad en Política Sectorial
Adriana Marcela Durán Perdomo- Abogada contratista