

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002025E2001994	
	Fecha Radicado: 2025-01-30 14:55:33	
	Código de Verificación: dc12e	Folios: 12
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señores

GILDARDO DE JESUS PALACIO CARDENAS

DIEGO PALACIO ACEVEDO

RODRIGO ALBERTO SIERRA LONDOÑO

Sociedad Minera del Carmen

راسييرا29@gmail.com; diego.palacio@gmail.com; gildardopalacio@yahoo.es

Calle 37 B sur No. 27 B- 125 – La Reserva Apt 1007, Torre 1 Loma de las Brujas

Envigado – Antioquia

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Delimitación de áreas SINAP en el Departamento de Antioquia y zonas excluidas de Minería. Radicado 2024E1061902

Respetados señores,

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 OAJ

N/A

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Se presentan los siguientes antecedentes jurídicos relacionados con el asunto objeto de consulta

Decreto Ley 2811 de 1974.

Ley 99 de 1993, artículo 2, 4, 108, 111

Ley 685 de 2001, artículos 14,15, 34, 35, y 36

Ley 1437 de 2011, artículo 65

Decreto 4134 de 2011, artículos 3 y 4

Decreto 1076 de 2015. Título 2 Capítulo 1 Sección 1, 2 y 3.

Resoluciones 0769 del 5 de agosto de 2002

Resolución 886 del 18 de mayo de 2018

Sentencia proferida el 04 de agosto de 2022¹ por la Sección Primera de la sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la acción popular bajo radicado No. 25000234100020130245901

¹ Aclarada y adicionada mediante providencia de fecha 29 de septiembre de 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

III. ASUNTO A TRATAR:

De acuerdo al radicado referenciado se presenta la siguiente petición:

“El núcleo esencial de la Petición que le formulamos en este escrito está orientado a que: en ejercicio de sus competencias consagradas en la Constitución, en la Ley y en los Decretos Reglamentarios; expida el Acto Administrativo motivado mediante el cual la Señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible le delimite geográficamente a la Sociedad Minera del Carmen en forma clara cuales son las zonas excluidas de la minería, esto es, en donde y en qué sector geográficamente específicamente la sociedad Minera del Carmen no podrá ejecutar trabajos y obras de exploración y explotación minera en la Zona del río Grande, específicamente en el área de las minas de aluvión comprendidas en el R.P.P. No. 260 : Versalles, La Esperanza, Venecia, El Rubí, El Espantadero, El Botón y La Candelaria, extensión geográfica que se superpone con el área de influencia directa del Embalse de Rionegro II del “Proyecto Múltiple de Riogrande” adscrito al servicio público de agua potable para el Medellín Metropolitano y de energía eléctrica para el sistema de la interconexión Nacional, (Corte Constitucional Sentencia C-339 de 2002, Artículo 5 Ley 99 de 1993, literal e) Artículo 35° de la Ley 685 de 2001)

Por todo lo hasta aquí manifestado Señora Ministra; teniendo en cuenta que CORANTIOQUIA como Autoridad Ambiental responsable del POMCA del río Grande, nos señaló en el Oficio 160-1602-790 de Febrero 18 de 2016, que las “actividades mineras ubicadas en áreas de influencia al Embalse de Riogrande II, no podrá (Sic) llevarse a cabo” y las Zonas excluibles de la minera, según lo dejó establecido la Corte Constitucional en la citada Sentencia C – 339 de 2002, “.... Deben ser claramente delimitadas geográficamente y esta función se le asigna a la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5 de la ley 99 de 1993”, muy respetuosamente de su competencia como máxima autoridad del SINA queremos pedirle lo siguiente:

PRIMERO: Expedir el acto administrativo motivado mediante el cual la Señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible le delimite geográficamente a la Sociedad Minera del Carmen en forma clara cuales son las zonas excluidas de la minería, esto es, donde no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en el área de las minas de aluvión comprendidas en el RPP N° 260 ubicadas dentro de la cuenca del río Grande tributaria del Embalse de Riogrande II del “Proyecto Múltiple de Riogrande” (Artículo 5 de la Ley 99 de 1993; Artículo 34 y 35 (literal e) Ley 685 de 2001; Corte Constitucional Sentencia C – 339 de 2002)

SEGUNDO: Ordenar a quien corresponda el cumplimiento de los efectos y alcances de la resuelto y remitir la copia del acto o los actos administrativos proferidos por la Señora Ministra, en concreto se comunicará lo decidido a la Autoridad Nacional de Licencia Ambiental - ANLA.

TERCERO: Proporcionarnos copia del Acto o Actos Administrativos que se expidiesen por la Señora Ministra en virtud de la decisión de esta Petición que le hemos formulado.”

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A efectos de atender la consulta presentada procederá esta oficina a abordar varios aspectos desarrollados en los siguientes ejes temáticos 1. Actividad Minera y áreas restringidas para actividad minera 2. Sistema Nacional de áreas Protegidas y la delimitación de Páramos 3. Procedimientos de expedición del acto administrativo y por ultimo 4. aspectos relacionados con el fallo proferido por el Consejo de Estado bajo radicado No. 25000234100020130245901.

En primer término resulta pertinente indicar que la Ley 685 de 2001, Código de Minas, la cual regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el

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

subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada, salvo exclusión de algunas actividades expresamente señaladas, establece en su artículo 14 lo siguiente:

“Derecho a explorar y explotar

Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este Código únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

Artículo 15. Naturaleza del derecho del beneficiario. El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales “in situ” sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.”
(Subrayado propio)

Adicionalmente, la referida Ley, contempla en su artículo 34 y siguientes, las zonas excluidas y restringidas de Minería, así como los efectos de esta, adicionalmente, señala algunas prohibiciones en cuanto al ordenamiento territorial en dichas zonas, así:

“ Artículo 34². Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

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

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

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

“Artículo 35. Zonas de minería restringida. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

² Ley 685 de 2001. Artículo 34. Modificado por el art. 3, Ley 1382 de 2010.

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

(...)

e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando:

- i. Cuento con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio;
- ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y
- iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio. (...)

Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 37³. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.”

Ahora bien, atendiendo lo anterior, y con el fin de buscar mayor eficiencia en la administración del recurso minero fue creada una entidad especializada encargada de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras, por lo que a través del Decreto 4134 de 2011⁴, fue creada la Agencia Nacional de Minería – ANM; al respecto el referido decreto estableció en sus artículos 3 y 4:

“Artículo 3⁵. Objeto. El objeto de la Agencia Nacional de Minería, ANM, es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

Artículo 4^o. 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.
2. Administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación.”
(Subrayado propio)

El derecho de exploración y explotación sólo se adquiere mediante el otorgamiento de títulos mineros de conformidad al artículo 14 de la Ley 685 de 2001, por lo que ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o

³ Ley 685 de 2001. Artículo 37. Prohibición legal. Reglamentado por el Decreto Nacional 934 de 2013, reglamentado por el Decreto Nacional 2691 de 2014,

⁴ Decreto 4134 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.”

⁵ Artículo compilado en el Decreto 1073 de 2015. “Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”

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

características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros.

Conforme a lo expuesto, la facultad de administración, titulación, registro y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras y títulos mineros en el territorio nacional es la Agencia Nacional de Minería conforme a las funciones designadas a través del Decreto 4134 de 2011.

La Ley 685 de 2001, en su artículo 34, prevé las zonas excluidas de la actividad minera, en las cuales no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente.

Al respecto, la Ho. Corte Constitucional en la sentencia C-339 del 2002, condicionó la constitucionalidad del referido artículo precisando que *“además de las zonas de exclusión previstas en esta Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental”* y que *“la autoridad minera tiene deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión; por esta razón en la parte resolutive se condicionará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 34 de la Ley 685 de 2001”*

Ahora bien, una vez abordado lo anterior, es pertinente hacer referencia a la declaratoria de áreas protegidas, la cual tiene un sustento normativo nutrido, así como respaldo jurisprudencial, que imprime fuerza a las figuras de conservación y protección ambiental en el país.

En relación con ello la Ley 99 de 1993, organizó el Sistema Nacional Ambiental y en general la institucionalidad pública encargada de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con base en principios generales de la política ambiental contenidos en la declaración de Río de Janeiro en junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Adicionalmente la Ley 99 de 1993 ha impuesto a las autoridades ambientales una función de coordinación y apoyo entre entidades para adelantar planes de cofinanciación y adquisición de áreas y ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de recursos naturales, así como para declarar áreas de interés público que son de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos.⁶

En concordancia, el Decreto 1076 de 2015, prevé en su artículo 2.2.2.1.1.3. *lo siguiente:*

“Artículo 2.2.2.1.1.3. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.”

Respecto a las áreas Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, existen categorías las cuales pueden ser públicas o privadas, dentro de las públicas se encuentran a) Las del Sistema de Parques Nacionales

⁶ Ley 99 de 1993. Artículo 108 modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y Artículo 111.

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. b) Las Reservas Forestales Protectoras. c) Los Parques Naturales Regionales. d) Los Distritos de Manejo Integrado. e) Los Distritos de Conservación de Suelos. f) Las Áreas de Recreación y dentro de las privadas se encuentran g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Así las cosas, el calificativo **de pública** de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración.

En el mismo sentido el Decreto 1076 de 2015, ha hecho referencia a cada una de las figuras de áreas protegidas, para lo cual es importante señalar que, conforme a lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente, unos de carácter Nacional y otros de un carácter Regional, bajo la administración y manejo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Atendiendo la naturaleza de la consulta, el artículo 2.2.2.1.3.8 del Decreto 1076 de 2015, señala que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, corresponden a un ecosistema estratégico, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el referido decreto.

Ahora bien, una vez mencionadas las diferentes áreas de conservación, es importante señalar que para su declaración el artículo 2.2.2.1.5.1. del Decreto 1076 de 2015, establece unos criterios para la designación de áreas protegidas, señalando que la declaratoria de áreas protegidas se hará con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Al respecto el Decreto 1076 de 2015, señala:

“Artículo 2.2.2.1.5.1. Criterios para la designación de áreas protegidas. La declaratoria de áreas protegidas se hará con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, en los cuales se aplicarán como mínimo los siguientes criterios:

Criterios biofísicos:

- a) *Representatividad:* Que el área propuesta incluya niveles de la biodiversidad no representados o insuficientemente representados en el sistema de áreas protegidas, de acuerdo a las metas de conservación definidas.
- b) *Irreemplazabilidad:* Que considere muestras únicas o poco comunes y remanentes de tipos de ecosistemas, que por causas debidas a procesos de transformación o por su singularidad, no se repiten dentro de unidades espaciales de análisis de carácter superior como biomas o unidades biogeográficas.
- e) *Integridad ecológica:* Que el área propuesta permita mantener la integridad ecológica, garantizando la dinámica natural de cambio de los atributos que caracterizan su biodiversidad.
- d) *Grado de amenaza:* Que el área propuesta proteja poblaciones de especies consideradas en alguna categoría global o nacional de amenaza o que están catalogadas en esta condición a partir de un análisis regional o local.

Criterios socioeconómicos y culturales:

- a) *Que contribuya al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural; como un proceso activo para la pervivencia de los grupos étnicos reconocidos como culturas diferenciadas en el país.*
- b) *Que incluya zonas históricas y culturales o sitios arqueológicos asociados a objetivos de conservación de biodiversidad, fundamentales para la preservación del patrimonio cultural.*

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

- c) Que consideren áreas en las cuales sin haber ocupación permanente, se utilicen los diferentes niveles de la biodiversidad de forma responsable, estableciéndose parcial o totalmente sistemas de producción sostenible.
- d) Que incluya zonas que presten beneficios ambientales fundamentales para el bienestar de las comunidades humanas.
- e) Que la propiedad y tenencia de la tierra no se considere un elemento negativo frente a la posibilidad de alcanzar los objetivos de conservación del área protegida y exista la posibilidad de generar soluciones efectivas para no comprometer el diseño del área protegida.
- f) Que logre aglutinar el trabajo y esfuerzo de actores sociales e institucionales, garantizando así la gobernabilidad sobre el área protegida y la financiación de las actividades necesarias para su manejo y administración.

Parágrafo. El análisis de estos criterios no es excluyente y deberá atender a las particularidades que se presentan en la escala nacional o regional correspondiente. “(Subrayado propio)

Respecto al procedimiento para su declaración, el Decreto 1076 de 2015, también indica que:

“Artículo 2.2.2.1.5.3. Procedimiento. El procedimiento para la declaratoria de áreas protegidas tiene por objeto señalar las actuaciones que deben realizar las autoridades ambientales del orden nacional o regional, involucrando los principales elementos de las dimensiones biofísica, socioeconómica y cultural, de manera que se logren objetivos específicos de conservación específicos y estratégicos.”

Por otra parte, respecto a la Declaración de Distritos de Manejo Integrado, podrán ser de escala Nacional y Regional, conforme a lo establece el Decreto 1076 de 2015 así:

“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 sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3570 de 2011 la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderación, y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de Parques Nacionales de Colombia o mediante delegación en otra autoridad ambiental.

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.”

Así las cosas, las declaraciones y delimitaciones de áreas SINAP, deben atender unos criterios y prerrogativas establecidos en la norma, así mismo, las delimitadas por parte de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de las normas referidas, y reglamentarias dan cuenta del cumplimiento del objeto de estas, que es establecer las condiciones y mecanismos que permitieran la conservación de los ecosistemas de páramo.

El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió la Resolución 0769 del 5 de agosto de 2002⁷ y la Resolución 886 del 8 de mayo de 2018⁸, conforme a la cuales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y

⁷ Resolución 0769 de 2002 “Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos”

⁸ Resolución 886 de 2018 “Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones”

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

a los Grandes Centros Urbanos elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt” y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, IGAC.

Lo anterior, en concordancia con la labor de las autoridades ambientales de adoptar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, a través del cual se zonifiquen, ordenen y establezca un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de conservación y manejo ambiental en las diferentes áreas.

A su vez, resulta pertinente señalar, que la identificación, delimitación y declaratoria de categorías de áreas excluidas son expedidas a través de actos administrativos de carácter general, los cuales cuentan con un concepto técnico, soportado en anexos de este mismo tipo que dan cuenta de la evaluación (cartografía, delimitación y área), dicha información conforme a lo establecido en el artículo 65 Ley 1437 de 2011⁹, es objeto de publicación para su obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, las referidas declaraciones y delimitaciones de área se encuentran publicados en la página web de la entidad, como información de carácter público para su consulta los actos administrativos por medio de los cuales se ha declarado y delimitado áreas de reserva bajo los criterios y figuras ambientales antes descritas.

Al respecto, en la petición se han referido Actos Administrativos expedidos por esta Cartera conforme a los cuales se ha indicado se encuentran publicados en la página oficial de la entidad, y los cuales cuentan con los anexos técnicos, normativos y geográficos para su delimitación y pueden ser consultados para su interés.

Respecto a las figuras de declaratoria y delimitación específicamente a la Delimitación de Áreas de Manejo Integrado, es importante señalar que las mismas son expedidas por las autoridades ambientales, por lo que no es competente esta Cartera Ministerial emitir pronunciamientos respecto de las mismas, pues su delimitación obedece al Acuerdo que los Consejos Directivos realicen, de conformidad a lo establecido en el párrafo del artículo 2.2.2.1.5.3. en donde se señala que podrá surtirse dicho trámite ante el Consejo Directivo de la Corporación.

En lo concerniente a los títulos mineros referidos, conforme a las competencias establecidas en el Decreto 4134 de 2011, corresponde a la competencia de la Agencia Nacional de Minería, y escapa a todas luces de la órbita de competencias de esta Cartera.

Considerando su petición, de la cual se concluye la necesidad que le atañe para tener certeza sobre la compatibilidad del área *de influencia al Embalse de Riogrande II* con la actividad minera, resulta de relevancia traer

⁹ “...Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Parágrafo. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.”

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

a consideración algunas órdenes emitidas por el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, mediante Sentencia (AP) número 250002341000-2013-02459-01 del 4 de agosto de 2022, (aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre del mismo año) y que están encaminadas, entre otras cosas, a la consolidación de un ordenamiento minero ambiental que permita, precisamente, tener certeza sobre las áreas compatibles con la minería a efectos de garantizar, por un lado, los objetivos de conservación y preservación de los recursos naturales, y por el otro, la seguridad jurídica de los proponentes y/o titulares mineros.

Dentro de las consideraciones expuestas por el ente judicial se planteó como falencia la falta de información sobre las áreas compatibles con la minería a nivel nacional, lo que trajo consigo la titulación minera desmesurada y dificultades al momento de solicitar permisos ambientales o licenciamiento ambiental y como medidas para superar esa situación fáctica, resolvió, entre otras cosas las siguientes:

“

1.1. *En lo atinente a la preservación de las áreas pertenecientes al SINAP y a las zonas de conservación in situ de origen legal que actualmente no están catalogadas como zonas de exclusión o restricción, y que deberían estarlo de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído:*

1.1.1. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de organismo rector del SINA, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes, deberá elaborar un documento que relacione e identifique: i) los ecosistemas del SINAP zonificados en los que esté prohibida o restringida la minería; ii) los ecosistemas del SINAP en los que sí esté permitida la minería, y iii) los ecosistemas del SINAP que no cuenten con zonificación y, por ende, con plan de manejo que defina los sectores en donde se autoriza este tipo de actividades.*

1.1.2. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de organismo rector del SINA, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, junto con las autoridades mineras y ambientales competentes, deberán elaborar un documento que relacione e identifique las áreas de conservación in situ de origen legal que no pertenecen al SINAP, esto es: i) las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959; ii) las cuencas hidrográficas catalogadas como áreas de manejo especial en el CNRNR; iii) las reservas forestales productoras y protectoras productoras; iv) las reservas de recursos naturales consignadas en el artículo 47 del CNRNR; v) los humedales RAMSAR y los humedales no RAMSAR; vi) los páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recargas de acuíferos; vii) los arrecifes de coral, los pastos marinos, los manglares, y viii) las zonas no compatibles con las explotaciones mineras en la sabana de Bogotá*

1.1.3. *1.1.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la presentación de estos documentos, elaborará y adoptará, mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir en tales áreas el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido.”*

Nótese como el Ho. Consejo de Estado impone la obligación de identificar las áreas compatibles y de exclusión minera, no solo en las categorías del SINAP sino también en las categorías de conservación in situ de origen legal que no pertenecen al SINAP – dentro de las cuales se encuentran las cuencas hidrográficas de manejo especial, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos - y establece que en

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

aquellos casos en los cuales no exista certeza de la compatibilidad de la actividad extractiva con los objetivos de conservación del área se debe dar aplicación al artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, en el sentido de reservar el área de manera temporal, hasta que exista certeza de la compatibilidad referida.

Así las cosas, para los casos en los cuales hay duda sobre la compatibilidad de la categoría de conservación con la actividad minera, el Despacho Judicial, teniendo en cuenta las competencias legales y reglamentarias de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, dispuso que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendría que reservarlas de manera temporal, con el fin de que no sea posible otorgar títulos mineros allí mientras la entidad competente - de orden nacional o regional – adelanta lo relacionado para determinar con certeza la respectiva compatibilidad.

El Consejo de Estado, previendo que esta gestión de ordenamiento minero ambiental conlleva un esfuerzo significativo por parte de la administración y requiere de un término igualmente significativo, impuso como medida temporal la siguiente:

“1.3.1. La Agencia Nacional de Minería, deberá exigir a los proponentes que aporten con su solicitud de titulación un certificado de las autoridades ambientales competentes en el que se informe: (i) si su proyecto se superpone o no con alguno de los ecosistemas a que se refieren los subtítulos b) y c) del capítulo II.3.3. de esta sentencia; (ii) si tal territorio se encuentra zonificado, y (iii) si las actividades mineras están permitidas en el instrumento de zonificación. En el evento en que se presenten dudas sobre la compatibilidad del proyecto con el propósito de conservación, la Agencia Nacional de Minería deberá abstenerse de resolver de fondo la propuesta hasta que exista certeza sobre la referida compatibilidad, dando aplicación al principio de precaución.

Para tal efecto, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energías, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, y junto con las entidades de los sectores minero y ambiental que estimen competentes, establecerán previamente: (i) el procedimiento y los mecanismos de coordinación intersectorial que se utilizarán para la expedición de los certificados, (ii) los plazos máximos para la expedición de los certificados, y (iii) las garantías al debido proceso de los peticionarios.”

En lo relacionado con el cumplimiento de esta orden, desde la cartera ministerial se emitió la Circular externa No. SG -40002023E4000013 estableciendo entre otras cosas, los requisitos mínimos de la solicitud de certificación ambiental, el trámite y término de respuesta y sus contenidos.

En este contexto y aterrizando lo expuesto a su solicitud, es claro que:

- En el marco del cumplimiento del fallo se busca identificar con certeza las áreas compatibles con la minería a nivel nacional, incluyendo la ubicada en el “RPP N° 260 ubicadas dentro de la cuenca del río Grande tributaria del Embalse de Riogrande II del “Proyecto Múltiple de Riogrande” con la colaboración de las autoridades ambientales regionales.
- Luego de la identificación y verificación de información, en caso de que no exista certeza sobre la compatibilidad del área se procederá la autoridad ambiental regional deberá expedir certificación conforme lo establecido en el Circular externa No. SG -40002023E4000013.

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

- Mientras se cuenta con la información respectiva de compatibilidad no podrá haber titulación minera en aquellos casos donde no hay certeza de compatibilidad en virtud de la certificación ambiental ordenada en el numeral 1.3.1 de la orden tercera del fallo judicial.

Finalmente se precisa que esta cartera se encuentra adelantando de manera eficiente, todas las gestiones encaminadas a dar cumplimiento al fallo judicial, cuyos avances pueden ser verificados en la pagina web de la Entidad, a través del siguiente enlace:

<https://www.minambiente.gov.co/ordenamiento-ambiental-minero/>

IV. CONCLUSIONES

En el Sistema Nacional de Áreas Protegidas convergen los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, y en atención a ello existen categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP las cuales pueden ser públicas o privadas y se encuentran señaladas en el artículo 2.2.2.1.2.1. Decreto 1076 de 2015 y a su vez desarrolladas en los artículos Subsiguientes del Decreto referido.

Los Ecosistemas de Paramo han sido reconocidos como área de especial importancia ecológica que cuentan con una protección especial por parte del Estado, atendiendo los servicios ecosistémicos estratégicos que pueden prestar.

Existen áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que pueden ser declaradas y delimitadas por los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, respecto de los cuales esta Cartera Ministerial no es la competente para pronunciarse.

Adicionalmente, para la delimitación de estas áreas SINAP, es imperativo tener en cuenta unos criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.

Según lo expuesto, corresponde a la Autoridad Ambiental Regional determinar la necesidad de delimitar un área específica para actividades mineras, por otra parte, se debe tener en cuenta si las actividades mineras autorizadas en el respectivo título minero son compatibles en el área donde se ubica el Embalse Riogrande II, y esto, en razón a que de la documentación remitida, la autoridad ambiental regional señalo la imposibilidad de llevar a cabo las mismas en razón a que los polígonos mineros se superponen con el área de influencia del citado Embalse.

Así las cosas, en relación con las peticiones formuladas y los actos administrativos referidos en la parte considerativa del mismo¹⁰ en lo que refiere a los emitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrán ser consultados en la pagina web de la entidad en donde reposan los anexos técnicos de la misma, los cuales son de público conocimiento.

¹⁰ "...y contrastando con las zonas de importancia estratégica definidas por el ministerio (Sic) de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 0947 dl 2016 y por la Corporación mediante acuerdo 408 del 13 de febrero de 2012 ...". Página 7 . Escrito Petitorio Radicado 2024E1061902.

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

El presente concepto se expide a solicitud de los señores Gildardo de Jesús Palacio Cárdenas, Diego Palacio Acevedo y Rodrigo Alberto Sierra Londoño, 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: Diana Maritza Ramírez Canaria – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ

