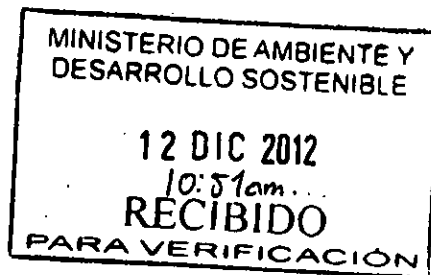




Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica

203



Bogotá, D.C.,

Doctor  
**SANTIAGO MARTINEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Calle 37 No. 8 - 40  
Bogotá

PARQUES - Archivo y Correspondencia- E  
Radicado: 00106-816- 011980  
Fecha: 11/12/2012 - 06:35 PM  
Remitente: ATUESTA CEPEDA CARMEN  
Dependencia: Oficina Asesora Jurídica  
Destinatario: SANTIAGO MARTINEZ OCHO  
Destino: N/A  
Folios: 4 Anexos: 0

Referencia: Solicitud reconsideración Concepto - Consulta Distrito de Manejo Integrado/ Concepto Previo No Vinculante - Oficio No. 8140-E2-27564 del 08 de mayo de 2012.

Estimado Santiago

Parques Nacionales Naturales, en el marco de la función de coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 3572 de 2011, y atendiendo las competencias de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a lo establecido en el artículo 11 del Decreto 3570 de 2011 y específicamente la relacionada con *"establecer criterios y directrices para unificar la interpretación y aplicación de la normativa del sector y absolver las consultas que le formulen"*, me permito elevar la siguiente solicitud de reconsideración del concepto de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

1. Del Concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Mediante oficio No. 8140-E2-27564 del 08 de mayo de 2012, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de ese Ministerio, da respuesta a la consulta elevada por el entonces Director de Minas del Ministerio de Minas y Energía, consiste en determinar *"si previo a la declaratoria de los DMI o DRMI por parte de las CARs, este Ministerio (el de Minas y Energía) debe emitir un concepto previo no vinculante tal como lo establece la Ley, o si por el contrario, es potestad de la Corporación declararlos sin necesidad de nuestro concepto"*

En el citado concepto, refiriéndose a la Sentencia C-339 de 2002 en cuanto señala que las zonas de exclusión minera además de las establecidas en la ley, pueden existir otras ya declaradas o que se declaren a futuro por la autoridad ambiental, concluye que respecto de las zonas de exclusión que establece la Ley 1382 de 2010 y la necesidad de contar con el concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas para su declaratoria, además de las zonas definidas por la Ley *"por su puesto los Distritos de Manejo Integrado, zonas que para ser declaradas deben cumplir, entre otras condiciones el concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía"*

Por último se concluye en la respuesta, que *"para la declaratoria, homologación o recategorización de los Distritos de Manejo Integrado de carácter nacional o regional, la autoridad ambiental competente podrá solicitar información al Ministerio de Minas y Energía sobre la existencia de solicitudes, títulos mineros o zonas de*



BRAB



204

interés minero estratégico en el marco de lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010, y la respuesta que dicha entidad emita para el efecto, de ninguna manera se constituye o excluye la emisión del concepto previo no vinculante, en los términos de la Ley 1382 de 2010"

2. De las conclusiones expuestas en la citada respuesta nos apartamos por las siguientes razones:

La Corte Constitucional en sentencia C-443-09, en el análisis de constitucional del artículo 34 de la Ley 685 de 2011, resuelve entre otros aspectos: "estarse a lo resuelto en la sentencia C-339 de 2002 mediante la cual se declaró exequible el inciso 1 del artículo 34 de la Ley 685 de 2001; se declaró exequible el inciso 2 del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, en el entendido que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental (...)" (subrayado fuera del texto) basó su decisión en el siguiente argumento que retoma de la sentencia C-339 de 2002:

"Por otra parte, el inciso segundo fue objeto de una precisión y de un condicionamiento. En tal sentido la sentencia C-339 de 2002 aclaró que las zonas de exclusión de la actividad minera no se limitaban a las áreas que integran los parques nacionales naturales, los parques naturales de carácter regional y a las zonas de reserva forestal sino que pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental. Esta precisión es de especial importancia en el presente caso pues hace parte de la ratio decidendi de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo y si bien no fue introducida como un condicionamiento en la parte resolutive tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta disposición. Por lo tanto las autoridades ambientales pueden declarar excluidos de la minería ecosistemas tales como los páramos así no estén comprendidos en parques nacionales o regionales o en zonas de reserva forestal. En segundo lugar el inciso segundo fue declarado exequible en el entendido que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental.

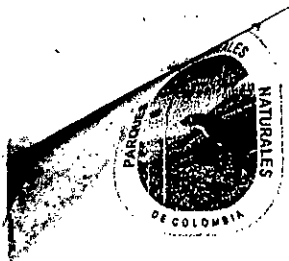
Del anterior análisis se extrae que la constitucionalidad del inciso segundo fue contrastada con el artículo 79.2 constitucional y con el principio de desarrollo sostenible establecido en el artículo 80 constitucional.  
(...)

Del anterior recuento se tiene que en la sentencia C-339 de 2002 la Corte Constitucional se pronunció sobre un cargo general de inconstitucionalidad del artículo 34 del Código de Minas por transgredir el deber del Estado de proteger las áreas de especial importancia ecológica y la diversidad e integridad del ambiente, y lo encontró ajustado a la Constitución al margen de ciertos condicionamientos introducidos en dicha decisión. La Corte Constitucional igualmente sostuvo que el requisito de la declaratoria y delimitación de las zonas de exclusión de la actividad minera era una manifestación del principio de desarrollo sostenible y se pronunció sobre el alcance del principio de precaución en cuanto a la aplicación del inciso tercero de esta disposición." (subrayado fuera del texto)

De la decisión y el argumento expuesto por la Corte Constitucional, se desprende con meridiana claridad que el deber de colaboración que trae la norma minera, artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y modificado por el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, en ningún caso tiene carácter vinculante y se encuentra en el marco del principio de colaboración y coordinación establecido en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998. Nótese además, que la



204



interpretación que extiende la protección a los demás ecosistemas no contemplados en la norma, como zonas posibles de exclusión de la actividad minera, se realizó a favor del ambiente, diferente a la prerrogativa que constituye el concepto previo no vinculante de la norma minera, a favor del Ministerio de Minas y Energía.

En cuanto se refiere al concepto previo del Ministerio de Minas y Energía la citada norma señala:

*"Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. (...)*

*Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.*

*(...)*

*PARÁGRAFO 3o. Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía"*

Esta normativa se refiere a las categorías de protección más restrictivas que trae el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, cuya declaratoria per se genera la prohibición o exclusión de la actividad minera, diferencia sustancial con la categoría de los Distritos de Manejo Integrado<sup>1</sup> nacionales y regionales, que permiten el uso sostenible<sup>2</sup> y

<sup>1</sup> Art. 14 **DISTRITOS DE MANEJO INTEGRADO.** Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura hay sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos al uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 numerales 10 y 11 del Decreto-Ley 216 de 2003, la declaración que comprende la reserva y administración, así como 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, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales 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."

<sup>2</sup> Art. 34 **ZONIFICACIÓN:** Las áreas protegidas del SINAP deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Las zonas y sus consecuentes subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida conforme a lo dispuesto en el presente decreto y podrán ser las siguientes:

*(...)*

Zona de uso sostenible: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Contiene las siguientes subzonas:

- a) Subzona para el aprovechamiento sostenible. Son espacios definidos con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración
- b) Subzona para el desarrollo: Son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.

206

en consecuencia el desarrollo de actividades mineras. Esta zonificación deberá estar contenida en el Plan de Manejo de la respectiva área protegida, que sumado a su dinamismo ecosistémico, puede o no contemplar actividades mineras, como parte de su uso sostenible en su zonificación, razón por la cual no configurarla el supuesto de hecho establecido en el artículo 34 del Código de Minas.

En cuanto se refiere al proceso de declaratoria, el capítulo V del Decreto 2372 de 2010, regula los criterios y el procedimiento para la designación y declaratoria del área protegida pública, y en el artículo 41<sup>3</sup> contempla la solicitud de información a otras entidades, que refleja el principio de coordinación y colaboración al que se refirió la Corte Constitucional en la sentencia reseñada.

En ese orden de ideas, la normatividad que regula la declaratoria de los Distritos de Manejo Integrado Nacionales y Regionales, y en los mismos términos las demás categorías de protección que no se encuentran señaladas en el artículo 34 del Código de Minas, no exige el concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía, que resulta ser una prerrogativa que trae la ley a favor de ese Ministerio, y que es distinto al alcance y extensión que hizo la Corte Constitucional a favor del ambiente al considerar otros ecosistemas de protección y conservación de los recursos naturales, como zonas de exclusión.

Considerar que requiere de concepto previo del Ministerio de Minas y Energía, aquellas zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de recursos naturales renovables o del ambiente y que excluyan trabajos de exploración y explotación, de acuerdo con el alcance de la Corte Constitucional, como lo interpretó el Ministerio en el concepto en cuestión, hace suponer que el ejercicio de Ordenación de Cuencas Hidrográficas, requeriría para su ordenamiento, de concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía, desbordando el alcance de la citada norma minera.

Esta situación nos preocupa, en tanto que ya han sido registradas muchas de las áreas protegidas, sin este concepto previo, lo que generaría una situación de incertidumbre jurídica al respecto, por lo que solicitamos ponderar las razones expuestas y reconsiderar el concepto emitido a la Dirección de Minas del Ministerio de Minas y Energía.

Atentamente,

  
CONSTANZA ATESTA CEPEDA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Andrea Pinzón- Oficina Asesora Jurídica

(...)

<sup>3</sup> "Artículo 41. SOLICITUD DE INFORMACIÓN A OTRAS ENTIDADES. En la fase de declaratoria, en los procesos de homologación y recategorización a que haya lugar, así como en la elaboración del plan de manejo, la autoridad que adelanta el proceso deberá solicitar información a las entidades competentes, con el fin de analizar aspectos como propiedad y tenencia de la tierra, presencia de grupos étnicos, existencia de solicitudes, títulos mineros o zonas de interés minero estratégico, proyectos de exploración o explotación de hidrocarburos, desarrollos viales proyectados y presencia de cultivos de uso ilícito."

*Handwritten mark*