



Libertad y Orden
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50 años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá D.C

Doctora
LILIANA RODRIGUEZ VENEGAS
Representante Legal -S- Colombia Clean Power SAS
Calle 90 No. 19-41 Ed. Quantum Oficina 901
Bogotá D.C.

PARQUES NATIONALES
Radicado: 00106-812-000504
Fecha: 21/01/2012 - 09:17 AM
Remite: LILIANA RODRIGUEZ VENEGAS
Destinatario: Oficina Asesora Jurídica
Destinatario: LILIANA RODRIGUEZ VENEGAS

Asunto: Respuesta Consulta. Zonas amortiguadoras y zonas de exclusión de la minería.
Radicado 00106-812-000118 del 04 de Enero de 2012

Respetada Doctora Rodríguez:

Atendiendo a su consulta, damos respuesta teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales como encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y como Coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP- conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 y al artículo 1 del Decreto ley 3572 de 2011¹, en los siguientes términos:

1. Se aclare si de acuerdo con la normatividad ambiental vigente, las denominadas zonas de amortiguación de áreas protegidas de carácter nacional, regional, que hagan parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, o adyacentes a las áreas protegidas declaradas y alinderadas antes de la expedición del Decreto 2372 de 2010, se consideran como zonas excluibles para actividades mineras.

Respuesta: A fin de resolver su interrogante, es preciso tener en cuenta los preceptos normativos que regulan los conceptos de zonas de amortiguación de áreas protegidas y función amortiguadora regulada en el Decreto 2372 de 2010, para determinar si se enmarcan dentro de las zonas excluibles de la minería establecidas en el artículo 34 del Código de Minas, modificado por el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010² y reiterados en los artículos

¹ ARTÍCULO 1o. *CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.* Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

² A través de la Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2001, la Corte Constitucional, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010, "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas", no obstante, decidió diferir los efectos de la inexecutable declarada por el término de dos (2) años.

202, 204 y 207 de la Ley 1450 de 2001 - a través de la cual se expidió la Ley del Plan de Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

En ese sentido, se debe señalar que el artículo 8 de la Ley 165 de 1994 "*Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica*", establece, entre otras obligaciones a cargo del Estado Colombiano en materia de conservación *in situ*, la de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas. No obstante, debemos señalar que de acuerdo con la normativa ambiental vigente, el concepto de zona amortiguadora de un área protegida, solo está contemplada para las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme se dispone en el Decreto ley 2811 de 1974, el cual en el artículo 330 establece:

"ARTICULO 330. De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.

En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio."

En el mismo sentido el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 622 de 1977 "Por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto 2811 de 1974 Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959", señala:

"Artículo 5. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

8. Zona amortiguadora: *Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas".*

De las normas transcritas se puede concluir, que "*las zonas amortiguadoras, por definición, son zonas externas, aledañas y circunvecinas a las áreas protegidas del SPNN, que tienen un régimen de uso y manejo diferente, por ello no se puede considerar como la ampliación de las restricciones que existen al interior de las áreas protegidas*"³, no obstante que pueden imponerse restricciones y limitaciones del dominio como lo establece la norma transcrita.

Así mismo, se debe señalar que la normativa que regula las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, respecto de las zonas amortiguadoras establece:

Decreto Ley 3570 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:

³ MANUAL PARA LA DELIMITACIÓN Y ZONIFICACIÓN DE ZONAS AMORTIGUADORAS. Parques Nacionales de Colombia 2008. Página 14.



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

En suma, el proceso de determinación de la zona amortiguadora de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, estará coordinado por el nivel nacional, esto es, por *Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos* del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con Parques Nacionales Naturales de Colombia, y debe obedecer a un análisis técnico que incluya aspectos ambientales, sociales y económicos, así como los valores objeto de conservación del área protegida, entre otros aspectos.

En cuanto al concepto de función amortiguadora del territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas, establecida en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional del Áreas Protegidas, se debe señalar lo siguiente:

“Artículo 31. FUNCIÓN AMORTIGUADORA. *El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.*

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997”.

Nótese de la norma transcrita, que el Decreto 2372 de 2010, establece una **función amortiguadora** del territorio circunvecino y colindante de las áreas protegidas que conforman el SINAP, la cual aplica para todas las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP, reiterando la finalidad que persiguen las normas ambientales como determinantes en la ordenación del territorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997⁵. Así mismo, este concepto está ligado con el concepto propio de la función ecológica

⁵ **“ARTICULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** *En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

b) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma*



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

2. Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. (Resaltado fuera de texto).

Decreto ley 3572 de 2011 "Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se determinan sus objetivos, estructura y funciones"

Artículo 2. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

(...)

11. Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

(...)

Artículo 13. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, las siguientes:

(...)

2. Proponer directrices técnicas para la promoción de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

(...)

9. Proponer las bases técnicas para el diseño de las políticas y estrategias para la determinación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 16. Direcciones Territoriales. Son funciones de las Direcciones Territoriales, las siguientes:

(...)

3. Coordinar la puesta en marcha de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales adscritas.

(...)

9. Implementar, en lo de su competencia el nivel regional, las políticas y estrategias para la determinación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales".

En ejercicio de las funciones establecidas por la normativa antes transcrita, se puede concluir que "el proceso de delimitación, zonificación, reglamentación y gestión de zonas amortiguadoras, es un proceso de análisis que debe, primero justificar dicha necesidad desde la planeación del manejo del área protegida; y segundo, establecer la mejor alternativa de ordenamiento ambiental para los sectores definidos, teniendo en cuenta los diferentes procesos de ordenamiento ambiental del territorio que se estén adelantando"⁴, y que como se manifestó previamente, estas zonas solamente se determinan tratándose de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

⁴ MANUAL PARA LA DELIMITACIÓN Y ZONIFICACIÓN DE ZONAS AMORTIGUADORAS. Parques Nacionales de Colombia 2008. Página 14



En suma, el proceso de determinación de la zona amortiguadora de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, estará coordinado por el nivel nacional, esto es, por *Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos* del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con Parques Nacionales Naturales de Colombia, y debe obedecer a un análisis técnico que incluya aspectos ambientales, sociales y económicos, así como los valores objeto de conservación del área protegida, entre otros aspectos.

En cuanto al concepto de función amortiguadora del territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas, establecida en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional del Áreas Protegidas, se debe señalar lo siguiente:

“Artículo 31. FUNCIÓN AMORTIGUADORA. *El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.*

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997”.

Nótese de la norma transcrita, que el Decreto 2372 de 2010, establece una **función amortiguadora** del territorio circunvecino y colindante de las áreas protegidas que conforman el SINAP, la cual aplica para todas las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP, reiterando la finalidad que persiguen las normas ambientales como determinantes en la ordenación del territorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997⁵. Así mismo, este concepto está ligado con el concepto propio de la función ecológica

⁵ **“ARTICULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** *En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

1. *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

b) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma*



Libertad y Orden
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50 años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

de la propiedad y de la función de las áreas protegidas, definido en el citado decreto como el "*Atributo de la biodiversidad que hace referencia a la variedad de procesos e interacciones que ocurren entre sus componentes biológicos*", y en ese entendido, la función de amortiguación del territorio deberá valorarse de acuerdo con los objetivos de conservación del área protegida o que se pretenda proteger.

De manera tal que las zonas amortiguadoras deben ser expresamente determinadas a través de acto administrativo motivado, y consecuentemente con esto, deben ser espacialmente definidas, contar con zonificación y determinación del régimen de usos.

Por su parte, las medidas tendientes a garantizar la función amortiguadora de las superficies de territorio circunvecinas y colindantes a las áreas protegidas, deben ser establecidas por los diferentes municipios en cuya jurisdicción se encuentren áreas protegidas, con el objeto de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

En ese último caso, las CAR cumplen un primordial papel, a fin de que en los POT se incluya la función amortiguadora, como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997. Esto tanto en el establecimiento general de los determinantes, como en los procesos de concertación del componente ambiental de los POT, sea para su adopción, revisión o modificación.

Ahora bien, es evidente que conforme a la normativa ambiental antes citada, especialmente a lo señalado en el artículo 330 del Decreto ley 2811 de 1974 y al numeral 8 del artículo 5 del Decreto 622 de 1977, en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el objeto de atenuar "*las perturbaciones que pueda causar la acción humana*", "*se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio*",

Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley."



Libertad y Orden
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50 años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

las cuales, dependiendo de los resultados de los estudios efectuados, la importancia y fragilidad del área, los valores objeto de conservación del área protegida, entre otros aspectos, podrían conllevar a que en la zonificación y régimen de usos previstos para la zona amortiguadora, no se permita, en la totalidad de la zona amortiguadora determinada, o en parte de ella, la realización de actividades mineras, entre otras.

En armonía con lo anterior, se debe señalar que en el artículo 34 del Código de Minas, modificado por el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, así como los artículos 202, 204 y 207 de la Ley 1450 de 2001, se establecen una serie de zonas que se consideran excluibles de la minería, dentro de las cuales se encuentran las que conforman el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, reservas forestales protectoras (tanto nacionales, como regionales), ecosistemas de páramo, los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar, en los arrecifes de coral y manglares. En estas áreas no se pueden realizar actividades mineras.

Ahora bien, es evidente que estas zonas, para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

En cuanto a los ecosistemas de páramo, se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

Por su parte, las áreas de reserva forestal, diferentes de las protectoras, si bien en principio no pueden ser objeto de actividades de exploración y explotación minera, se debe señalar que conforme a las normas que regulan la materia, pueden ser objeto de sustracción para el desarrollo de estas actividades, como ocurre con las establecidas por el artículo 1 de la Ley 2 de 1959. Ara efectos de la sustracción, el interesado deberá aportar los estudios correspondientes y dar aplicación al procedimiento previsto en la Resolución 918 de 2011 del Ministerio de Ambiente.

Así mismo, en los ecosistemas de humedales no designados dentro de la Lista de la Convención Ramsar y en las zonas con pastos marinos, se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Además de lo anterior, debe señalarse que de acuerdo a lo dispuesto en la normativa ambiental vigente y conforme lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-339/02, reiterado a través de la Sentencia C-443/09, además de las zonas y áreas antes citadas, pueden constituirse en zonas de exclusión de la minería, las que hayan sido declaradas con anterioridad a la promulgación del Código de Minas y las que se declaren de manera posterior, las cuales deberán ser "delimitadas geográficamente" con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

A manera de ejemplo, se puede señalar que lo anterior aplica tratándose de POMCAS, DMI, humedales, fajas paralelas a los cuerpos de agua, nacimientos, e incluso zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Parques Nacionales Naturales, donde producto de la delimitación, zonificación y determinación del régimen de usos, puede resultar factible prohibir la actividad minera. Para este efecto, como se expresó, estas áreas deben delimitarse por las autoridades ambientales, previo cumplimiento del procedimiento señalado para esos fines. En ese sentido, debe expresarse que el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, establece la necesidad de contar con concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía⁶ para establecer nuevas zonas de exclusión de la minería.

Como conclusión de lo anterior, se puede señalar que las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, *per se* no son zonas excluibles de la minería, pero producto de su determinación, zonificación y establecimiento del régimen de usos, pueden llegar a serlo, de manera parcial o total. Esta situación dependerá del resultado de los estudios que se realicen de manera particular y concreta frente a cada área del sistema de parques nacionales naturales.

2. **Se aclare si las zonas de amortiguación de las áreas protegidas de orden nacional o regional, para producir los efectos derivados de su establecimiento por parte de la autoridad ambiental competente, o para que les sea aplicable un régimen de usos específico, deben estar debidamente delimitadas y alinderadas geográficamente mediante un acto administrativo?**

⁶ En la Sentencia C'443-09, la Corte Constitucional, entre otras cosas, expresa que: "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.

(...)...Considera entonces necesario la Corte Constitucional exhortar al Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplan con los distintos deberes ambientales a su cargo y, por una parte, avancen en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y por otra parte adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos.
(...)"



Respuesta: Como se indico en la respuesta anterior, las denominadas zonas amortiguadoras son aplicables, tratándose de las áreas del si Sistema de Parques Nacionales Naturales, y deberán determinadas, delimitadas, zonificadas y establecido su régimen de usos a través de acto administrativo motivado que expida el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces.

3. La exclusión de actividades mineras en las áreas protegidas que se vayan a declarar o que hayan sido declaradas antes de la expedición de la Ley 1382 de 2010 y el Decreto 2372 de 2010, debe estar precedida de un concepto previo del Ministerio de Minas y Energía? Para el caso de áreas protegidas declaradas antes de la vigencia de dichas normas, se debió haber contado con la participación directa y colaboración de autoridad minera, tal como lo establecía el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010?

Respuesta: Es evidente que en este caso aplica la regla general que las leyes no son retroactivas, de manera tal y como lo ha expresado la Corte Constitucional en las sentencias citadas en la respuesta al interrogante 1, las zonas que hayan sido declaradas como excluibles de la minería con anterioridad a la promulgación de las Leyes 685 de 2001 y 1382 de 2010, se encuentran produciendo efectos legales. No debe olvidarse, como bien lo ha expresado la Corte Constitucional, que quien tiene a su cargo la declaratoria de zonas excluibles de la minería, son las autoridades ambientales, sin perjuicio de las limitaciones y restricciones que exista para otros efectos en materia arqueológica y de ordenamiento territorial; de manera tal que el deber de colaboración de la autoridad minera y hoy día de la emisión de un concepto previo no vinculante, no condiciona esa facultad.

En materia de ecosistemas, debemos señalar que la exclusión legal efectuada por las Leyes 685 de 2001, 1382 de 2010 y 1450 de 2011, con respecto a los ecosistemas de páramo, los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar, los arrecifes de coral y manglares produjo efectos inmediatos a partir de la promulgación de dichas normas, si que se requiera de un proceso adicional para ese efecto. En materia de áreas protegidas, no existe discusión alguna sobre la exclusión de las actividades mineras, tratándose de áreas del sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y las áreas de reserva forestal protectoras (regionales y nacionales).

Ahora bien, se precisa que la exclusión de actividades mineras en las áreas protegidas, entendida como la prohibición de realizar esta actividad, se predica por aplicación de la normativa ambiental, que para el caso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo regula Decreto Ley 2811 de 1974, reglamentado por el Decreto 622 de 1977 en donde la actividad minera se encuentra totalmente prohibida, sin que para estos efectos se requiera de concepto previo del Ministerio de Minas y Energía.

Así mismo, debemos ser expresos en señalar que la declaratoria de las áreas protegidas cuenta con una norma especial, cual es el Decreto 2372 de 2010, donde se contemplan los requisitos y el procedimiento para su declaratoria.

De acuerdo con el artículo 6 del decreto citado, los objetivos de conservación que se pretende con la declaratoria de las áreas protegidas del SINAP, son:



- a) *Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos.*
- b) *Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida.*
- c) *Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.*
- d) *Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.*
- e) *Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de estas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.*
- f) *Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza.*
- g) *Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.*

Parágrafo. *En el acto mediante el cual se reserva, alinda, delimita, declara o destina un área protegida, se señalarán los objetivos específicos de conservación a los que responde el área respectiva”.*

Como se puede apreciar las áreas protegidas del SINAP no tienen como objeto la exclusión de las actividades mineras, esta situación puede surgir o no como consecuencia expresa de un mandato legal (como ocurre con las áreas del sistema de parques nacionales naturales, parques naturales regionales y las áreas de reserva forestal protectoras) o del resultado de los estudios que se realizan para su declaratoria, zonificación y determinación de régimen de usos, donde se puede concluir que ciertas actividades altamente impactantes, como por ejemplo la minería, la explotación de hidrocarburos, la construcción de hidroeléctricas, etc, no son compatibles con los objetivos de conservación que se pretenden con el desarrollo del área protegida y en tal sentido, se prohíben o se restringen a ciertas zonas, como puede ocurrir en un Distrito de Manejo integrado.

Por esa razón, es evidente que ante la existencia de una norma especial para la declaratoria de áreas protegidas, que tienen una finalidad mucho más amplia que la exclusión de actividades mineras, por obvias razones se da aplicación a dicha norma. En todo caso, en el procedimiento respectivo, se establecen los mecanismos de participación, de divulgación y publicidad correspondiente, a fin de que quien tenga interés pueda participar de activa forma.

4. **Se determine si la declaración por parte de la autoridad ambiental de áreas diferentes a las previstas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y en la Ley 1450 de 2011 (p- ej. Zonas de amortiguación), como zonas excluibles para actividades mineras debe estar precedida de estudios económicos, ambientales y sociales previos, las áreas deben ser delimitadas geográficamente y debe contar con la participación directa o concepto previo no vinculante de la autoridad minera, como presupuesto de su validez jurídica y carácter vinculante, ya sea que**



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

hayan sido declaradas antes de la vigencia de la Ley 1382 de 2010 que modificó el artículo 34 de la Ley 685 de 2011 o con posterioridad a la expedición de esta norma.


Respuesta: Como ya se expresó las áreas protegidas y demás áreas de conservación ambiental que conforme a las disposiciones legales se hayan declarado con anterioridad a la existencia de las normas por usted citadas y a través de las cuales, entre otras cosas, se haya prohibido la actividad minera, cuentan con presunción de legalidad y están produciendo efectos jurídicos. Esto sin perjuicio de la precisión antes efectuada en el punto anterior, sobre la norma especial que existe para la declaratoria de áreas protegidas.

Así mismo, cada vez que se declare un área protegida, se ordene y zonifique el territorio, por ejemplo a través de pomcas o planes de ordenación forestal; se establezca alguna categoría de manejo especial, como una ronda hidráulica; se determinen, zonifique y ordenen ecosistemas de manglar, páramos, humedales, bosques de niebla, zonas de recarga de acuíferos, etc, o se determine la zona amortiguadora de las áreas del sistema de parques nacionales naturales, entre otros aspectos, es evidente que se deben realizar los estudios ambientales y socioeconómicos respectivos, a fin de alinderar, zonificar y determinar el régimen de usos de la misma.

Ahora bien, si en la actualidad se pretende excluir de la minería áreas diferentes de las áreas protegidas o de los ecosistemas a que hemos hecho alusión en la respuesta al primer punto de estos interrogantes, se estima que se debe solicitar el concepto previo no vinculante al que se refiere el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, como puede ocurrir con la determinación y zonificación de humedales o de zonas con pastos marinos.

El presente concepto se emite de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,


CONSTANZA AUTEZA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Andrea Pinzón Torres
Rodrigo Negrete M.