

**VICEMINISTERIO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL
TERRITORIO**

**DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL
TERRITORIAL Y SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL - SINA**

**DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES
MINERAS**

Agosto 2023



REPÚBLICA DE COLOMBIA

Gustavo Petro Urrego
Presidente

Susana Muhamad González
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Francisco Canal Albán
Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio

Gustavo Carrión Barrero
Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional
Ambiental SINA

Luis Alfonso Sierra Castro
Coordinador Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial

Autora:

Claudia Córdoba García
Bióloga, Contratista DOAT-SINA



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. MARCO NORMATIVO.....	7
1.1. DETERMINANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ORDEN DE PREVALENCIA	8
1.2. RELACION ENTRE LAS DETERMINANTES DE LOS NIVELES 1 Y 2.....	10
2. IDENTIFICACIÓN DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	11
2.1. DETERMINANTES AMBIENTALES DEL MEDIO NATURAL	12
2.2. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS -SINAP	15
2.2.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES	16
2.2.2. SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES.....	24
2.2.3. OTRAS ÁREAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS - SINAP	25
2.3. ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA Y ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS	30
2.4. ÁREAS DE CONSERVACIÓN IN-SITU	36
3. ÁREAS EXCLUIBLES Y RESTRINGIDAS DE LA MINERÍA.....	39
3.1. FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL ARTÍCULO 34 DE LA LEY 685 DE 2001.....	40
3.2. FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 685 de 2001.....	41
3.3. APLICACIÓN POST - FALLO DE LOS ARTÍCULOS 34 Y 36 DE LA LEY 685 de 2001	42
4. ÁREAS TEMPORALMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERÍA: ZONAS DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES ..	45
BIBLIOGRAFÍA.....	48

FIGURAS

Figura 1. Áreas Protegidas registradas en el RUNAP	29
Figura 2. Ecosistemas estratégicos registrados en el REEAA	35
Figura 3. Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959.....	38

TABLAS

Tabla 1. Determinantes Ambientales del Medio Natural	13
Tabla 2. Determinantes ambientales del medio natural y régimen de uso minero	44

DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES MINERAS

INTRODUCCIÓN

El 04 de agosto de 2022, el Consejo de Estado- Sección Primera profirió sentencia de segunda instancia dentro de la Acción Popular No. 250002341000-2013-02459-01, aclarada y adicionada mediante auto de fecha 29 de septiembre de 2022, por la cual “se amparan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica, y a la defensa del patrimonio público”.

El presente documento se relaciona con la orden 5 de esta Sentencia:

“5. Ordenar al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualicen las guías minero-ambientales y los términos de referencia, con el propósito de ajustarlos a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 1753 de 2015. Estos documentos incluirán un apéndice en el que se definirán determinantes ambientales por tipo de extracción, según sus impactos ambientales específicos.” (Subrayado por fuera del texto)

Las guías minero-ambientales de Exploración, de Explotación y de Beneficio y Transformación (Ley 685/2001, artículo 272) fueron adoptadas mediante la Resolución 180861 de 2002 y son actualmente objeto de ajuste para el cumplimiento de lo dispuesto por la orden 5 en mención.

El presente documento constituye el Apéndice de dichas Guías. Ello amerita, de entrada, precisiones que constituyen la línea de desarrollo del presente documento.

En primer lugar, las “determinantes ambientales” lo son del ordenamiento territorial; es decir, constituyen norma de mayor jerarquía que enmarcan las decisiones de los entes territoriales en cuanto a su ordenamiento y desarrollo.

Entre ellas, algunas son áreas geográficas de manejo ambiental (determinantes ambientales del medio natural) que son elementos naturales que permiten conformar la estructura ecológica principal ¹, la cual articula el territorio y orienta el modelo de

ocupación territorial del municipio o distrito, en función de la protección de los recursos naturales renovables y del ambiente.

Las autoridades ambientales son responsables de la definición y actualización periódica de las determinantes ambientales en su jurisdicción y de asegurar su adecuada incorporación en el ordenamiento territorial propuesto por los municipios y distritos, mediante un proceso regulado de concertación ².

En tal sentido, y de manera general, las determinantes ambientales no son de naturaleza sectorial y, en el presente caso, no son específicas del tipo de extracción de minerales ni de sus impactos ambientales.

Ahora bien, de las áreas de manejo especial que constituyen determinantes ambientales del ordenamiento territorial, actualmente algunas son *excluíbles* de la actividad minera; otras permiten o no su desarrollo de manera condicionada, dependiendo de su Plan de Manejo; de otras eventualmente pueden sustraerse las áreas correspondientes a títulos mineros, cuya actividad se realizaría en consecuencia de manera restringida; otras han sido declaradas zonas temporalmente excluíbles de la actividad minera.

Se trata entonces de identificarlas y diferenciarlas.

En su calidad de Apéndice, este documento no es exhaustivo, es explicativo de elementos sustanciales y reseña sus fuentes para una ampliación de los temas; aborda, de manera sucinta, la relación central entre áreas de manejo ambiental y actividades mineras.

En su desarrollo, este documento presenta inicialmente el marco constitucional y legislativo del ordenamiento ambiental y del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables; le sigue una exposición de las determinantes ambientales, de su nivel de prevalencia y la relación con otras determinantes del ordenamiento territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Se centra luego en la identificación de las determinantes ambientales del medio natural (Minambiente 2022) clasificadas como: áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas de especial importancia ecológica y ecosistemas estratégicos, áreas bajo estrategias de conservación in situ, áreas bajo estrategias complementarias de

¹ Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. Artículo 2.2.1.1. Decreto 1077 de 2015

² Ver Minambiente 2022. "Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital". Bogotá

conservación, áreas derivadas de instrumentos de planificación y áreas derivadas de la identificación de la Estructura Ecológica Principal (Minambiente 2023).

En seguida se presenta una serie de conceptos que resultan fundamentales para la comprensión del manejo de las Áreas Protegidas y que son aplicables al manejo de áreas de conservación in situ.

Finalmente aborda las áreas excluibles de la minería desde la legislación y las zonas de reserva temporal de los recursos naturales y del ambiente, o áreas temporalmente excluidas de la actividad minera.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Política preceptúa: “*el aprovechamiento económico de los recursos naturales tiene una función social*» y “*el ambiente constituye un interés superior que cuenta con especial protección*”, imponiendo al Estado la obligación de proteger las riquezas naturales y culturales de la nación, la diversidad e integridad del medio ambiente, el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el de controlar los factores de deterioro ambiental con el objetivo primordial de garantizar el desarrollo sostenible.

Los artículos 8, 58, 63, 79, 80 y 95 de la Constitución Política consagraron cinco principios en materia de preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural ³ :

- La obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales
- El deber, el derecho y el interés colectivo a gozar de un ambiente sano
- La responsabilidad del Estado de proteger la diversidad y conservar las áreas de especial importancia ecológica
- La obligación estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y de sancionar y exigir la reparación de los daños causados a la naturaleza
- Los parques naturales y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por otra parte, la Constitución expresamente reconoce que la actividad minera en Colombia procurará un modelo de desarrollo sostenible, cuyas bases en materia de equidad, inclusión y sustentabilidad se definen en los artículos 58, 332, 333, 360 y 361 ⁴.

³ Sentencia Consejo de Estado rad. 25000234100020130245901. Acápite II.3.1. parágrafo 194.

⁴ Ibidem. Parágrafos 195, 196, 197, 198



El Estado, como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (CP art. 332) debe atender lo dispuesto por la Constitución Política sobre la *función social de la propiedad, que implica obligaciones* (art. 58) y a la que *«le es inherente una función ecológica»*.

Así, el Estado colombiano, como propietario de los yacimientos, no solo debe planear la estrategia de explotación de los recursos no renovables, sino *“intervenir ese mercado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo y preservar el medio ambiente”* (CP, artículo 334).

Para tal efecto, los artículos 333 y 360 de la Constitución Política encomendaron al legislador la labor de delimitar *«el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación»* y determinar *«las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables»*.

La Ley 99 de 1993 establece en su artículo 5 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene entre sus funciones, la de *“formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”*.

En su artículo 7 define el Ordenamiento Ambiental del Territorio como la *“función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”*.

En su artículo 31 señala que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible tienen entre sus funciones, la de *“ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”* y la de *“participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”*.

(Subrayado por fuera del texto).

1.1. DETERMINANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ORDEN DE PREVALENCIA

La Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida, mediante su artículo 32 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en términos de asignar un orden de prevalencia a las determinantes del ordenamiento territorial e introducir, como determinante, *áreas de especial interés para proteger el derecho a la alimentación*.



- **Nivel 1.** “Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria”.

El Nivel 1 recoge los 4 subgrupos de determinantes ambientales establecidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y, en consonancia con la prevalencia general establecida, se invierte el orden de los subgrupos b) y c) con relación al enunciado del artículo 10.

“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 de 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 disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) 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 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.

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.”

(Subrayado por fuera del texto)

Sobre las determinantes del literal d), los distritos y municipios tienen la función de identificar las zonas de amenazas y riesgos en el proceso de definir el uso del suelo; para

ello las autoridades ambientales pondrán a disposición de estas entidades territoriales los estudios, insumos y recursos técnicos que hayan desarrollado sobre la materia.

- **Nivel 2.** *“Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.*
- **Nivel 3.** *“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, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente”.*
- **Nivel 4.** *“El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos”.*
- **Nivel 5.** *“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 1625 de 2013 y la presente ley”.*
- **Nivel 6.** *“Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”⁵*

1.2. RELACION ENTRE LAS DETERMINANTES DE LOS NIVELES 1 Y 2

El enunciado inicial o general de las determinantes ambientales (Nivel 1) hace explícita su relación con los *ecosistemas, el ciclo del agua, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria*.

⁵ La Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, estableció mediante el artículo 264 que los proyectos turísticos especiales y la ejecución de su infraestructura constituyen determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Este último aspecto, el de la *soberanía alimentaria*, constituye un principio que enlaza las determinantes ambientales del Primer Nivel con las determinantes del Segundo Nivel, ya que apunta a la sostenibilidad ambiental de la producción de alimentos y del derecho humano a la alimentación, los cuales dependen en muy alta medida de los servicios ecosistémicos que provee la biodiversidad, de la resiliencia del proceso cíclico del agua, de la mitigación de los factores del cambio climático y de la adaptación de las poblaciones humanas y de los procesos productivos a sus efectos.

La relación entre las determinantes del ordenamiento territorial de los Niveles 1 y 2 se enmarca en el Eje de Transformación del PND 2022:

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

“Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativo donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas” (Ley 2294 de 2023, artículo 3, numeral 1).

2. IDENTIFICACIÓN DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las determinantes ambientales son identificadas, adoptadas y periódicamente actualizadas por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, como máxima Autoridad Ambiental en el ámbito de su jurisdicción.

Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como rector de la política ambiental del país, formuló las *“Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”* (Minambiente 2016, 2020, 2022).

En este marco definió las determinantes ambientales como:

“Términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial”.

Con el fin de facilitar su consideración de una manera sistemática y con un lenguaje común por las autoridades ambientales regionales, este Ministerio las agrupó en *cuatro ejes temáticos* en el marco de las Orientaciones impartidas (Minambiente 2022); son ellos:

- a) Determinantes ambientales del medio natural



- b) Determinantes ambientales del medio transformado y de la gestión ambiental
- c) Determinantes ambientales relacionadas con densidades de ocupación en suelo rural
- d) Determinantes ambientales de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático

Es importante precisar que las determinantes ambientales no necesariamente tienen que estar adoptadas mediante un acto administrativo, debido a que también se reconocen conceptos y sustentos técnicos emitidos por la autoridad ambiental en ejercicio de sus funciones y competencias, los cuales gozan de plena validez, siempre y cuando se enmarquen en los alcances del ordenamiento territorial.

Así mismo, las DA presentan diferentes niveles de restricción, siendo aquellas del medio natural las más restrictivas.

2.1. DETERMINANTES AMBIENTALES DEL MEDIO NATURAL

Derivan de elementos naturales del territorio que aseguran la conservación y protección de los ecosistemas, las funciones ecológicas y los servicios ecosistémicos; tienen una expresión espacial (área) en el territorio nacional y regional y constituyen *suelo de protección* a nivel local, siendo la base natural del *modelo de ocupación territorial* de municipios y distritos.

La categorización y tipología (clasificación) de las áreas que constituyen Determinantes ambientales del medio natural se presenta en la **Tabla 1**.

Tabla 1. Determinantes Ambientales del Medio Natural

ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL QUE CONSTITUYEN DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS SINAP	ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – SPNNC	Parques Nacionales Naturales
		Reservas Naturales
		Áreas Naturales Únicas
		Santuarios de Fauna y Flora
		Vías Parque
	ÁREAS BAJO OTRAS CATEGORÍAS DEL SINAP	Parques Regionales Naturales
		Reservas Forestales Protectoras Nacionales
		Reservas Forestales Protectoras Regionales
		Distritos Nacionales de Manejo Integrado
		Distritos Regionales de Manejo Integrado
		Distritos de Conservación de Suelos
		Áreas de Recreación
		Reservas Naturales de la Sociedad Civil
		Páramos
		Manglares
		Arrecifes coralinos
		Pastos marinos*
Zonas Recarga Acuíferos		
Humedales Interiores		
Bosques Secos		
Rondas hídricas y su Área de protección o conservación aferente.		
Nacimientos agua y su área forestal protectora		
Bosques Naturales		
Zonas costeras, estuarios, meandros, ciénagas y otros hábitats hidrobiológicos		
ÁREAS BAJO ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN IN-SITU	Reservas Forestales de la Ley 2a de 1959	
	Otras áreas que no fueron homologadas como lo establece el D1076 de 2015	Distritos de Manejo Integrado DMI del Área de Manejo Especial de La Macarena AMEM
		Reservas Forestales Protectoras – Productoras (Sabana de Bogotá)
		Reservas Forestales Productoras
ÁREAS BAJO ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN (Distinciones internacionales)	Humedales RAMSAR	
	AICAS, Reservas de la Biosfera, Patrimonios de la Humanidad	
ÁREAS DEFINIDAS POR INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	Derivadas de la zonificación ambiental y la gestión del riesgo de los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA). El componente programático es también determinante ambiental.	

	Derivadas de la zonificación ambiental y la gestión del riesgo de Planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUC). El componente programático es también determinante ambiental.
ÁREAS DEFINIDAS POR LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	Constituidas a partir de las decisiones que adopte la autoridad ambiental y las entidades territoriales con base en la identificación de la EEP.

Fuente: Minambiente 2023 a partir de Minambiente 2016, 2022

- **Algunas precisiones sobre la clasificación de las Determinantes ambientales del medio natural**

- a) Con la adhesión al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) a través de la Ley 165 de 1994, el país se comprometió a conformar y consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Las categorías de manejo de áreas protegidas que lo conforman fueron reglamentadas por el Decreto 2372 de 2010, el cual también introdujo el concepto de *Estrategias de conservación in-situ*⁶ así:

Las categorías reguladas por la Ley 2 de 1959, el Decreto-Ley 2811 de 1974 o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigor del Decreto 1076 de 2015, y las establecidas directamente por leyes o decretos (como son los Distritos de Manejo Integrado del Área de Manejo Especial de La Macarena, declarados mediante el Decreto 1989 de 1989), mantienen plena vigencia y continúan rigiéndose para todos sus efectos por las leyes que las regulan⁷.

Estas áreas se consideran *estrategias de conservación in situ*⁸ las cuales constituyen determinantes ambientales del ordenamiento territorial y se definen como *aquellas áreas que aportan a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación de país, hasta tanto se adelante el proceso de registro en el RUNAP.*

- b) Así mismo. El Decreto 2372 de 2010 introdujo el término de *Estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad*⁹ que derivó posteriormente en el término de *Estrategias complementarias de conservación* (ECC).

⁶ Decreto 2372 de 2020, artículo 22, compilado en Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.1.

⁷ Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.1

⁸ *ibidem*

⁹ Decreto 2372 de 2010 artículo 28, compilado en Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.1.3.7

En dicho decreto, se consideran ECC las distinciones internacionales como son los Humedales RAMSAR, las Reservas de Biósfera, las Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (AICAS) y las áreas Patrimonio de la Humanidad declaradas por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación).

Las áreas bajo *Estrategias complementarias de conservación* constituyen determinantes ambientales; sin embargo, con frecuencia traslapan con figuras ambientales con mayor nivel de restricción que resultan prevalentes.

Las autoridades encargadas de la designación de áreas protegidas deberán priorizar estos sitios atendiendo a la importancia internacional reconocida con la distinción, con el fin de adelantar acciones de conservación *que podrán incluir su designación bajo alguna de las categorías de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*¹⁰.

- c) En 2011, a partir del Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011 – 2020), se dio un impulso importante a la *conservación in-situ* a través de estrategias de conservación denominadas OMEC: *Otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas*. Lineamientos internacionales fueron definidos para las OMEC por la Decisión 14/8 de 2018 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Colombia definió una ruta de reporte de las OMEC, vinculada a la base de datos mundial que maneja el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación.

Las OMEC tienen dos atributos distintivos: Por un lado, las acciones de protección son lideradas por diversos actores como comunidades locales, indígenas, afrodescendientes, campesinas, sector privado o público, es decir, con diversas formas de *gobernanza definida*; por otro lado, su objetivo primario *puede no ser* propiamente la conservación in-situ de la biodiversidad, pero esta ocurre como *resultado* de la gestión hacia otros objetivos.

Pueden llegar a constituir suelos de protección por decisión de la entidad territorial, con distintos niveles de restricción, pero no constituyen determinantes ambientales.

2.2. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS -SINAP

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y las Leyes 99 de 1993 y 165 de 1994, contienen las bases jurídicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las tres normas, en conjunto, permitieron la

¹⁰ *ibidem*

construcción jurídica e institucional de un modelo de conservación sistémico en el que participan categorías, actores y programas interdependientes ¹¹.

Se desarrollan en lo que sigue los elementos conceptuales de la conservación de las áreas protegidas.

No es una relación exhaustiva de conceptos y definiciones; tampoco es un listado cuyos componentes se plantean de manera independiente o con carácter de un glosario ordenado alfabéticamente; guardan un orden de relación.

Las definiciones se basan en la normativa y en herramientas metodológicas formales, establecidas por el Minambiente. Una revisión directa de las fuentes es recomendada.

2.2.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

- **Conservación in-situ de la biodiversidad.** Se refiere a la pervivencia y permanencia, en su hábitat, de la variedad de lo vivo en todos sus niveles: Individuos en su diversidad genética natural, poblaciones viables de las especies, especies interactuando en comunidades y todos ellos interactuando con el entorno en ecosistemas, donde cada nivel de organización manifiesta tres atributos básicos: Composición, estructura y función.
 - **Composición:** Componentes físicos y bióticos de los sistemas biológicos en sus distintos niveles de organización.
 - **Estructura:** Disposición y distribución espacial de los sistemas biológicos en sus niveles de organización.
 - **Función:** Interacciones y procesos que ocurren entre los sistemas biológicos en cada nivel y entre niveles de organización.

La conservación de la naturaleza, en especial de la diversidad biológica, es un propósito nacional y los beneficios que genera a la Nación soportan su desarrollo social, económico y cultural. En este sentido, las áreas protegidas del SINAP constituyen el elemento central para la conservación in situ de la naturaleza y la disminución de la tasa de pérdida de biodiversidad.

- **Área protegida.** Es un área designada, regulada y administrada por la autoridad ambiental competente para alcanzar objetivos específicos de conservación (artículo 2.2.2.1.1.2, Decreto 1076 de 2015).

¹¹ Sentencia Consejo de Estado Acción Popular No. 250002341000-2013-02459-01. Parágrafo 340

El concepto de área protegida ingresa al ordenamiento jurídico colombiano a través de la adhesión al Convenio de Diversidad Biológica mediante la Ley 165 de 1994, con tres objetivos: a) La conservación de la diversidad biológica, b) La utilización sostenible de sus componentes y c) La participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.

Un área protegida exige, no solo una delimitación geográfica y una declaración o designación formal, sino también una regulación, administración o gestión, que tiene como finalidad el cumplimiento de los objetivos específicos de conservación definidos para ella.

Como en las áreas protegidas ocurrirán transformaciones en su composición, estructura y función a causa de la influencia de la variabilidad y el cambio climático, el enfoque de la gestión en dicho contexto tendría que propiciar una mirada a los servicios ecosistémicos.

Así, en la definición de Objetivos de Conservación se deberían incluir servicios ecosistémicos que se puedan mantener en las áreas protegidas a pesar del cambio. Por ejemplo, los páramos y los bosques altoandinos, andinos y subandinos, aunque posiblemente cambien su distribución y composición por la incidencia del cambio climático y los eventos extremos, seguirán siendo de vital importancia para los procesos de regulación hídrica en los Andes colombianos, por lo que será necesario diseñar y monitorear las acciones para mantener dicho servicio en un contexto de clima cambiante.¹²

- **Reserva, delimitación y declaración de las áreas protegidas.** En el ámbito nacional es función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; en el ámbito regional es función de las autoridades ambientales regionales.

La administración de las áreas protegidas del ámbito nacional está en cabeza de Parques Nacionales Naturales y en el ámbito regional, está en cabeza de las Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

- **Objetivos de Conservación.** Son los propósitos específicos de conservación que se asignan a un área protegida, en el marco de los Objetivos de Conservación de las áreas del SINAP definidos en el Art. 2.2.2.1.1.6 del Decreto 1076 de 2015.

Estos objetivos deben ser propósitos realizables y alcanzables en el tiempo y deben estar articulados entre sí y con el territorio y sus dinámicas, convirtiéndose en el norte para la gestión del área protegida y evidenciando una intención de manejo integral (Minambiente y PNNC 2015).

¹² Ospina Moreno, M. et al. 2020. Guía para la planificación del manejo en las áreas protegidas del SINAP Colombia.

Los Objetivos de Conservación específicos del área protegida se recogen en el proceso de planificación para definir Estrategias de Manejo y analizar su efectividad. Pueden corresponderse con elementos como niveles de biodiversidad, sistemas o procesos ecológicos, servicios ecosistémicos (de provisión, de regulación o culturales), beneficios del área protegida (materiales o inmateriales), aspectos de la relación sociedad/naturaleza, como los sistemas productivos rurales, o a una conjugación de estos.¹³

- **Zonificación** Las áreas protegidas del SINAP deben zonificarse con fines de manejo, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación (Decreto 1076/2015, artículo 2.2.2.1.4.1.).

En materia de zonificación el reglamento contempló cuatro (4) usos en los que se prohíbe el desarrollo de la minería, advirtiendo que exclusivamente en la “subzona para el desarrollo” se pueden emprender ese tipo de actividades¹⁴.

En todo caso, la zonificación del área protegida debe permitir que su manejo se oriente a alcanzar, de la manera más efectiva posible, sus objetivos específicos de conservación y, por lo tanto, la regulación de los usos y las actividades permitidas en su interior, *evitando legitimar el sacrificio o el deterioro de los valores que motivaron su declaración, así se trate incluso de actividades permitidas por las directrices o regulación general.*

De allí que el decreto reglamentario (Artículo 2.2.2.1.4.2. Decreto 1076 de 2015) en concreto consagre que *“los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad características de cada categoría y no contradigan sus Objetivos de Conservación”,* al tiempo que reitera que *“en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría”*¹⁵.

La Zonificación de Manejo responde a una visión prospectiva del territorio que busca facilitar la implementación de las Estrategias de Manejo y armonizar el manejo del área protegida con las diferentes lógicas territoriales de los actores directamente relacionados con el área protegida; por lo tanto, los escenarios a considerar en cada una de las zonas identificadas en el área protegida son: el estado actual, las posibles

¹³ Ospina Moreno, M. et al. 2020. Op.cit

¹⁴ Sentencia Consejo de Estado, parágrafo 359.

¹⁵ Ospina Moreno, M. et al. 2020. Guía para la planificación del manejo en las áreas protegidas del SINAP Colombia.

tendencias de acuerdo y las visiones o expectativas que sobre el territorio tienen los actores estratégicos.

La Zonificación de Manejo no debe entenderse como una zonificación ecológica en la que se delimitan zonas homogéneas, sino como la zonificación que propiciará el logro de los Objetivos de Conservación específicos del área protegida y el bienestar de las comunidades directamente relacionadas con dicha área, a partir de la tipología de zonas que establece el Decreto 1076 de 201532. Por ello, debe asegurarse la coherencia total entre los Objetivos de Conservación específicos del área protegida, su categoría de manejo y la zonificación que se establezca.

Se consignan a continuación la definición y descripción general de las zonas, así como los usos y actividades generales permitidos asociados a ellas (artículo 2.2.2.1.4.2.); a partir de estos se caracteriza de manera particular el área protegida y se desprenden los usos y actividades específicas permitidas.

No es obligatorio utilizar todos los tipos de zonas de manejo que establece la normatividad vigente. Sólo se deben definir las zonas de manejo que sean necesarias y pertinentes.

Si no se requieren respuestas diferentes, entonces no es necesaria la división en varias zonas de manejo. Es decir, no hay que delimitar varias zonas sólo porque la norma establece una variedad de zonas. Si se zonifica es porque distintas áreas del área protegida deben responder a diferentes intenciones de manejo, definidas en las Estrategias, para propiciar el logro de sus Objetivos de Conservación.

- **Preservación**

Concepto. Mantenimiento de la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme con su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

Zona de Preservación. Es un espacio donde el manejo está dirigido a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede contener una o varias zonas de preservación, las cuales se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando se han presentado proceso de transformación, esta zona se debe catalogar como de restauración.

Usos de Preservación: Todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento, control y vigilancia, dirigidas a mantener los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

- **Restauración**



Concepto. Restablecimiento parcial o total de la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados.

Zona de restauración. Espacio dirigido a restablecer parcial o totalmente un estado anterior de la composición, estructura y función de la diversidad biológica, Un área protegida puede contener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias, hasta alcanzar el estado de conservación deseado y conforme con los objetivos de conservación del área. El administrador del área protegida es quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada.

Usos de Restauración: Todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies, enriquecimiento y manejo de hábitats.

- **Uso sostenible**

Concepto. Utilización de los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasionen la disminución, alteración o degradación de su composición, estructura y función, con lo cual se mantienen los servicios ecosistémicos que produce la biodiversidad y las posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Zona de uso sostenible. Espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida; se exceptúan de este tipo de uso las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (ver adelante, ítem 2.1.1.2.).

Contiene las siguientes subzonas:

a) Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad

Son espacios definidos con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración.

b) Uso sostenible 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.

- **Conocimiento**



Concepto. Saberse, innovaciones y prácticas científicas, técnicas, tradicionales o cualquier otra de sus formas, relacionados con la conservación de la biodiversidad.

Usos de conocimiento: Todas las actividades de investigación, monitoreo, educación ambiental que aumenten la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia en cuanto a temas ambientales, así como la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

- **Disfrute**

Concepto. Esparcimiento y recreación relacionadas con la conservación de la biodiversidad.

Usos de disfrute: Todas las actividades de recreación permitidas a los visitantes, incluyendo el ecoturismo; así mismo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad.

Zona general de uso público (para el conocimiento y el disfrute). Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación.

- **Desarrollo de actividades permitidas.** La zonificación de cada una de las áreas protegidas que se realice a través del plan de manejo respectivo no conlleva en ningún caso, el derecho a adelantar directamente las actividades permitidas en la zona respectiva por los posibles propietarios privados, ocupantes, usuarios o habitantes que se encuentren o ubiquen al interior de tales zonas.

Así, el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.4.4.)

- **Estrategias de Manejo.** Las Estrategias de Manejo abarcan decisiones de ordenamiento y de planeación estratégica que generen acciones integrales para la permanencia de los beneficios del área protegida y de los servicios ecosistémicos, bajo un contexto de transformación.

Por lo que, además de preservar, usar sosteniblemente y generar beneficios con equidad, se debe intervenir allí donde están siendo modificados directamente por la actividad humana y por los efectos del Cambio Climático que acarrearán la modificación generalizada en la composición, estructura y funcionamiento de los ecosistemas.

Las decisiones sobre ordenamiento del área protegida abarcan temas como la Zonificación de Manejo y la regulación particular de usos y actividades permitidas, en el marco de una planeación de paisajes más amplios.

Es crucial realizar el análisis de la efectividad de las Estrategias de Manejo para el logro de los Objetivos de Conservación específicos del área protegida, a partir de la definición de atributos de la biodiversidad como metas de gestión.

La planeación estratégica del manejo debe concretarse en Objetivos de Gestión y metas de mediano plazo (cinco años) con sus requerimientos, que a su vez permitan establecer metas y actividades de corto plazo (un año) para orientar el quehacer de los actores con responsabilidad en el manejo del área protegida, reconociendo las dificultades financieras, el grado de gobernanza en el territorio y las capacidades técnicas y operativas.

- **Plan de Manejo.** Es el principal instrumento de planificación de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para orientar su gestión de conservación; dependiendo de la categoría de área protegida es formulado por Parques Nacionales Naturales o por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por un período de cinco (5) años, (Decreto 1076 del 2015, artículo 2.2.2.1.6.5.)

A partir de 2010, con la expedición del Decreto 2372, se establece la obligación de que todas las áreas protegidas integradas al SINAP deben contar con su respectivo Plan de Manejo, el cual contempla los componentes de Diagnóstico, de Ordenamiento y Estratégico, particulares de cada área protegida. Por su parte, el CONPES 3680 de 2010 hizo especial énfasis en la necesidad de evaluar la efectividad del manejo.

Un Plan de Manejo contiene: Un Diagnóstico sobre la condición actual del área; una Zonificación de manejo; Reglas para el uso de los recursos naturales y el desarrollo de las actividades permitidas; Estrategias, metas y actividades que se desarrollarán para alcanzar los objetivos específicos de conservación del área protegida.

Si bien la regulación de las categorías de manejo es general, la Zonificación de Manejo, las actividades y los usos permitidos *son particulares del área protegida y corresponden a aquellos que permitan lograr sus objetivos específicos de conservación.*

Sin embargo, no contar con un proceso estandarizado para la planificación del manejo de las áreas protegidas del SINAP, que facilite a los encargados de su administración y manejo formular los planes y analizar la efectividad del manejo con unos principios y criterios unificados a nivel del Sistema, ha dificultado avanzar en estos temas. La Guía para la planificación del manejo en las áreas protegidas del SINAP Colombia,

generada en 2020 por el Minambiente, GEF, PNN, WWF & Banco Interamericano de Desarrollo, tiene por objeto unificar criterios y procedimientos ¹⁶.

Cabe destacar que, «en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría» (parágrafo 2º del artículo 2.2.2.1.4.2).

Las actividades que impliquen uso o aprovechamiento de recursos naturales deben tener también una reglamentación específica para cada zona de manejo y procedimientos claros a adelantar ante la respectiva autoridad ambiental.

En las áreas protegidas que no cuentan con plan de manejo se debe utilizar el régimen general de usos establecido en el Decreto 1076 de 2015, así como los objetivos de conservación y las disposiciones establecidas en el acto administrativo de su declaratoria.

En el caso de no contar con plan de manejo y estar localizadas en subregiones de PDET, se deberá tener en cuenta adicionalmente la zonificación ambiental del Plan de Zonificación Ambiental formulado por el Minambiente y adoptado mediante la Resolución 1608 de 2021.

- **Las áreas protegidas constituyen determinantes ambientales.** La reserva, delimitación, declaración, administración y sustracción de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía del ordenamiento territorial (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.10.) y deben ser incorporadas a los Planes de Ordenamiento Territorial como *Suelo de Protección*.
- **Suelo de Protección.** Es un área localizada en cualquiera de las clases de suelo de que trata la ley 388 de 1997 (urbano, rural, de expansión urbana) que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas públicas o privadas que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.11.)
- **Función amortiguadora.** El ordenamiento territorial de las áreas circunvecinas y colindantes de las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita: Prevenir y atenuar las perturbaciones e impactos negativos que las actividades económicas puedan causar sobre dichas áreas; armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas;

¹⁶ <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/guia-para-la-planificacion-del-manejo-en-las-areas-del-sistema-nacional-de-areas-protegidas-de-colombia/>

aportar a la conservación de elementos biofísicos, elementos y valores culturales, servicios ambientales y procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las autoridades ambientales regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de determinantes ambientales (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.10)

En tal sentido, las Autoridades Ambientales deberán, en el marco de los procesos de planificación del manejo de sus áreas protegidas, *identificar los requerimientos de gestión al exterior de dichas áreas para alcanzar los Objetivos de Conservación de estas*. Esto permitirá definir unas propuestas de armonización entre cada área protegida y su entorno, que guiarán los criterios para el ordenamiento territorial de este último.

Las Autoridades Ambientales Regionales podrán definir, *como parte de sus determinantes ambientales*, las propuestas de armonización y los criterios para el ordenamiento de la superficie de territorio circunvecino y colindante con cada área protegida; en este escenario, el ente territorial recibirá estos insumos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial municipal y, en el proceso de concertación de los asuntos ambientales del ordenamiento territorial con la respectiva autoridad ambiental, presentará su propuesta de regulación de usos del suelo, en el marco de dichas determinantes, para su aprobación por dicha autoridad.¹⁷

También hay la necesidad de una planificación regional con acciones para la conservación, que incorpore entre otros: el uso de escalas espaciales y temporales amplias, la investigación científica como base para la definición de los impactos, la identificación de oportunidades de conservación de la biodiversidad en paisajes rurales, la definición de los servicios ecosistémicos claves de los paisajes rurales y la importancia de articular la conservación rural con los procesos de conservación en las áreas protegidas ¹⁸.

2.2.2. SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Forma parte y está integrado por los tipos de áreas consagrados en artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974. La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; su administración y manejo corresponden a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

¹⁷ Ospina Moreno, M. et al. 2020. Guía para la planificación del manejo en las áreas protegidas del SINAP Colombia.

¹⁸ IAvH 2009 En Moreno M et al. 2020. ibidem

La reglamentación del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde en su integridad a lo definido por el Decreto 1076 de 2015 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.2.)

Se expone en lo que sigue la definición de cada una de las áreas que componen el Sistema de Parques nacionales Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 329).

- **Parque nacional natural:** Área con una extensión que permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, donde las especies vegetales, animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
- **Reserva natural:** Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y geomorfológicas, que está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
- **Área natural única:** Área que posee condiciones especiales de flora o geomorfológicas, configura un escenario natural raro o excepcional.
- **Santuario de fauna y flora:** Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional y/o área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
- **Vía parque:** faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada con fines de educación y esparcimiento.

2.2.3. OTRAS ÁREAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS - SINAP

- **Parque Regional Natural.** Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la sociedad para destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

La reserva, delimitación, declaración y administración de los Parques Naturales Regionales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales a través de los Consejos Directivos. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.4.)

La sentencia C-598 de 2010 confiere el mismo nivel de protección a los parques naturales regionales que a los parques nacionales naturales bajo las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

- **Reserva Forestal Protectora.** Espacio geográfico (público o privado) en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la sociedad para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute.

La reserva, delimitación, declaración y sustracción de Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denomina Reserva Forestal Protectora Nacional; la administración corresponde a las autoridades ambientales regionales.

La reserva, delimitación, declaración, sustracción y administración de Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional corresponde a las Corporaciones Autónomas regionales y de Desarrollo Sostenible y se denominan Reservas Forestales Protectoras Regionales. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.3.).

- **Distrito 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 sociedad para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

La reserva, delimitación, declaración y sustracción de 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 denomina Distrito Nacional de Manejo Integrado; la administración la ejercerá Parques Nacionales Naturales o, mediante delegación, otra autoridad ambiental.

La reserva, delimitación, declaración, sustracción y administración de Distritos de Manejo Integrado que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional corresponde a las Corporaciones Autónomas regionales y de Desarrollo Sostenible y se denominan Distritos Regionales de Manejo Integrado. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.5.).

- **Distrito de Conservación de Suelos.** Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se

ponen al alcance de la sociedad para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.

Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o a la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.

La reserva, delimitación, declaración, sustracción y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante acuerdo del respectivo Consejo Directivo (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.7.).

- **Área de recreación.** Espacio geográfico en el que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la sociedad para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.

La reserva, delimitación, declaración, administración y sustracción, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales a través de sus Consejos Directivos. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.6.

- **Reserva Natural de la Sociedad civil.** En el país solo existe una categoría de área protegida del SINAP que tiene la condición de privada y es la Reserva Natural de la Sociedad Civil (RNSC). De acuerdo con el Art. 2.2.2.1.2.8. del Decreto 1076 de 2015 (Art. 17 del Decreto 2372 de 2010), las RNSC son una parte o toda el área de un inmueble que conserva una muestra de un ecosistema natural, manejada bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute, con vocación de largo plazo.

La regulación de esta categoría corresponde en su integridad a lo dispuesto por el Decreto 1996 de 1999 por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993.

Se entiende por *muestra de ecosistema natural* una unidad funcional compuesta de elementos bióticos y abióticos que ha evolucionado naturalmente y que mantiene la estructura, composición, dinámica y funciones ecológicas características del ecosistema (Decreto 1996 de 1999, artículo 1).

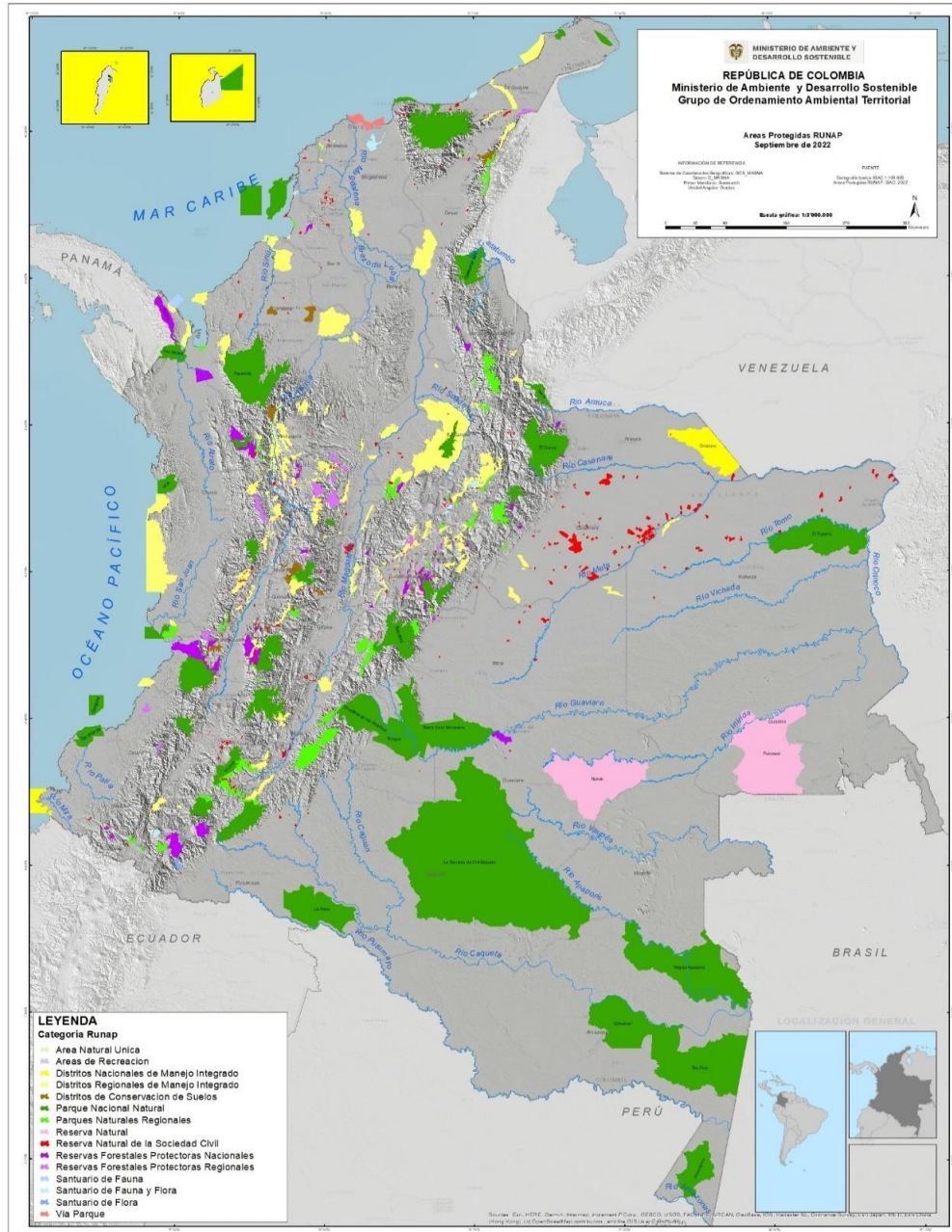
Podrán superponerse áreas protegidas privadas a áreas públicas cuando las primeras se sujeten al régimen jurídico aplicable al área protegida pública y sean compatibles con la zonificación de manejo y con los lineamientos de uso de estas últimas. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.8)

Los propietarios que deseen que los predios en mención se incluyan como áreas protegidas del SINAP deberán registrarlos ante Parques naturales Nacionales; así mismo podrán solicitar la cancelación del registro para retirar el área del SINAP. (Decreto 1076, artículo 2.2.2.1.2.9.).

El registro se adelantará de conformidad con lo previsto en el Decreto 1076 o la norma que lo modifique o sustituya.

La **figura 1** presenta las áreas protegidas registradas en el Registro Único de Áreas Protegidas – RUNAP.

Figura 1. Áreas Protegidas registradas en el RUNAP



Fuente: Minambiente 2022

2.3. ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA Y ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS

La Ley 99 de 1993, artículo 1, numeral 4 consagra, entre los principios orientadores de la política nacional ambiental, los páramos, los subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, como objeto de protección especial.

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 (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.8).

El Plan de Manejo de las áreas de especial importancia ecológica y ecosistemas estratégicos delimitados puede restringir parcial o totalmente la actividad minera.

Se presentan aquí las áreas de especial importancia ecológica y ecosistemas estratégicos que se encuentran delimitados, condición de la exclusión y de la restricción.

- **Páramos.** La Ley 1450 de 2011 en su artículo 202, prohibió en los ecosistemas de páramo las actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, para lo cual se tomaría como referencia mínima el atlas de páramos del instituto Alexander von Humboldt a escala 1:100.000 hasta contar con cartografía más detallada.

En 2014 el Consejo de Estado emitió un concepto sobre la aplicabilidad de la prohibición al desarrollo de actividades agropecuarias y la obligación de una política pública para el desmonte gradual de aquellas desarrolladas con anterioridad a la Ley 1450, señalando que “el trabajador agrario debe tener un tratamiento diferenciado en relación con otros sectores de la sociedad y de la producción”.

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 en su artículo 173 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer la delimitación de las áreas de páramo al interior del área de referencia definida antes, a escala 1.100.000 o 1.25.000 cuando esta última esté disponible.

Adicionalmente ratificó la prohibición de adelantar en estas zonas actividades mineras, de hidrocarburos y agropecuarias. Con relación a estas últimas, para las desarrolladas con anterioridad al 16 de junio de 2011 se deberán desarrollar programas de sustitución y reconversión con el fin de garantizar de manera gradual la prohibición.

De conformidad con la Sentencia C-035 de 2016, quedó vigente la prohibición al desarrollo de exploración o explotación de recursos naturales no renovables en las áreas delimitadas como páramos, sin ningún tipo de condicionamiento, declarando

inexequibles los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 que los condicionaba.

Así mismo, la Ley 1930 de 2018, por medio de la cual se dictan las disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, ratificó la competencia del Ministerio para la delimitación de los páramos y estableció que el ordenamiento de uso del suelo deberá enmarcarse en la sostenibilidad e integralidad de los páramos.

La Resolución 886 de 2018 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de paramos delimitados, definiendo los criterios básicos y las acciones prioritarias para la reconversión y sustitución de las actividades de alto impacto desarrolladas en áreas de paramos y las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias.

Las determinantes ambientales derivadas de los páramos deberán incorporarse en el ordenamiento territorial conforme con los preceptos y alcances del plan de manejo de este ecosistema, el tipo de actividades sostenibles apropiadas y la destinación de recursos para la transición hacia dichas actividades; en caso de no contar con plan de manejo, se deberán tener en cuenta las disposiciones de la Ley 1930 de la Resolución 886 de 2018 y de la Resolución 1294 de 2021.

- **Zonas de recarga de acuíferos.** Un acuífero es el conjunto de rocas que permiten la infiltración del agua y la pueden acumular en sus poros o grietas. A esta agua retenida en las estructuras rocosas se la conoce como agua subterránea. Una acumulación de agua subterránea es considerada un acuífero cuando puede proporcionar una cantidad de agua suficiente para su aprovechamiento.

El sistema involucra zonas recarga, tránsito y descarga, interacciones con otras unidades similares, y con unidades superficiales y marinas. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.1.1.3). El agua subterránea se recarga desde la superficie por la infiltración de agua lluvia, por la interacción de fuentes superficiales y de manera subterránea por el flujo entre acuíferos.

Es obligación de las autoridades ambientales, la elaboración del Plan de Manejo ambiental de los acuíferos de su jurisdicción (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.1.11.2), cuyas medidas de planificación y administración deberán ser recogidas en las de Ordenación y Manejo las cuencas hidrográficas correspondientes (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.1.1.5.).

Cuando el acuífero no haga parte de una cuenca hidrográfica en ordenación y los límites de un acuífero comprendan más de una jurisdicción, las autoridades ambientales competentes con jurisdicción en acuífero concertarán el proceso de planificación y administración del agua subterránea. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.1.11.2).

- **Humedales.** Con la aprobación de la “*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*” (Convención de Ramsar), mediante Ley 357 del 21 de enero de 1997 se establecieron las bases iniciales para la delimitación y preservación de tales ecosistemas.

Este tratado definió los humedales como «*las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*».

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió en 2002, la “*Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia*” y, mediante la Resolución 157 de 2004, catalogó los “*humedales continentales y marino costeros*” como bienes de uso público.

En 2006 expidió la Resolución 196, por medio de la cual adoptó la Guía Técnica para la formulación, complementación o actualización, por parte de las autoridades ambientales competentes en su área de jurisdicción, de los planes de manejo para los humedales prioritarios y para su delimitación.

El artículo 172 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que: “*con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*”. El mismo artículo establece que los Humedales RAMSAR no se podrán adelantar actividades mineras.

- **Arrecifes de coral, pastos marinos y manglares.** Los arrecifes de coral, los pastos marinos y los manglares son ecosistemas marinos estratégicos que gozan de protección especial frente al desarrollo de actividades mineras.

El arrecife coralino «*es un valiosísimo reservorio de biodiversidad, que da soporte a una intrincada cadena alimenticia, es en muchos casos un rompeolas natural que protege de la erosión las costas adyacentes y juega un papel indirecto, pero significativo, en la fijación de gas carbónico de la atmósfera mediante la construcción de andamiajes de carbonato de calcio*»¹⁹.

¹⁹ INVEMAR 2000, en Sentencia del Consejo de Estado, parágrafo 462.

Los pastos marinos «conforman el único grupo representante de las angiospermas marinas que ha evolucionado de tierra firme al mar y su adaptación al medio marino», tal ecosistema produce «fuentes directas e indirectas de alimento, el suministro de sustrato para la fijación de epífitos y su contribución en la recirculación de nutrientes y estabilización de sedimentos»²⁰

Los manglares son ecosistemas únicos e irremplazables que ayudan a reducir «el impacto de las mareas depositando barro y formando pantanos donde se fijan los organismos. Igualmente, sirve como estabilizador de la línea costera ayudando en el control de erosión y constituye una barrera natural de amortiguamiento que protege a las costas de marejadas y vientos huracanados a manera de cortina rompe vientos»²¹.

El artículo 207 de Ley 1450 del 2011 prohíbe el desarrollo de actividades mineras en arrecifes de coral y manglares, y una restricción para la intervención de pastos marinos supeditada a la reglamentación del MADS; mediante la Resolución 2724 de 2017 los pastos marinos fueron declarados excluibles de la actividad minera.

- **Rondas Hídricas y Áreas Forestales Protectoras.** El artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 determinó que las Autoridades Ambientales realicen los estudios para el acotamiento de las rondas hídricas, en los siguientes términos: *“corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional”*.

En virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 83 literal d) y la “Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia”, deberán respetarse los retiros a fuentes de agua considerando las áreas forestales protectoras, de conformidad con el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 artículo 2.2.1.1.18.2., es decir, para los nacimientos un mínimo de cien (100) metros a la redonda a partir de la periferia y, una faja no inferior a 30 metros de ancho paralela a las líneas de mareas máximas a cada lado de cauces y alrededor de lagos y depósitos de agua.

El uso del suelo asignado a dichas áreas deberá estar en consonancia con su categoría de suelo de protección y los usos permitidos deberán garantizar una

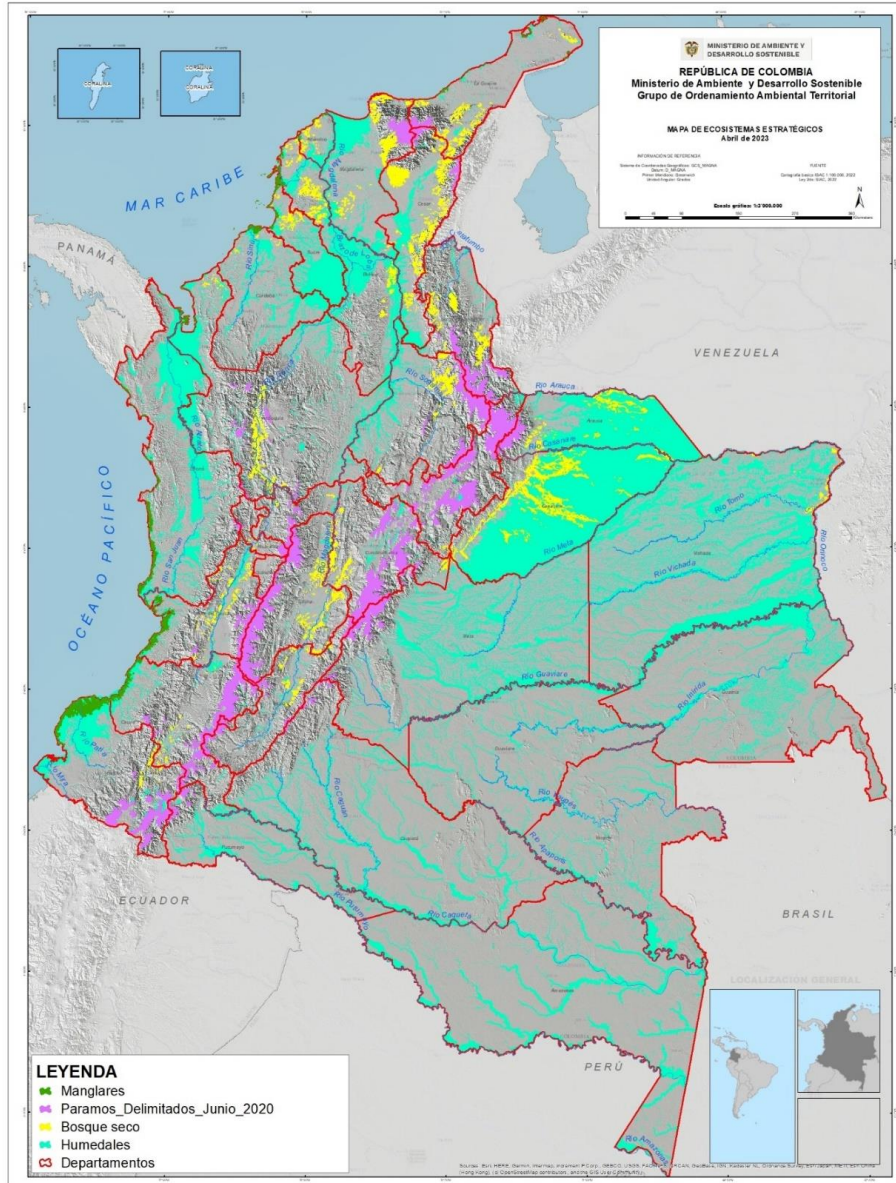
²⁰ INVEMAR 2004, en Sentencia del Consejo de Estado, parágrafo 463.

²¹ Minambiente s.f. en Sentencia del Consejo de Estado, parágrafo 464.

cobertura vegetal protectora que dependerá de la función específica, es decir, si se trata de corredores biológicos, áreas conectoras, entre otras y deberá prohibirse cualquier tipo de construcción y de aquellos procesos o actividades que deterioren o limiten su condición natural.

La **figura 2** presenta los ecosistemas estratégicos registrados en el Registro de ecosistemas estratégicos y áreas ambientales - REEAA

Figura 2. Ecosistemas estratégicos registrados en el REEAA



Fuente: Minambiente 2023

2.4. ÁREAS DE CONSERVACIÓN IN-SITU

Conformadas por las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos; declaradas con fundamento en la normatividad anterior a la entrada en vigor del Decreto 2372 de 2010, las cuales en virtud del artículo 2.2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015, mantienen plena vigencia y continúan rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan.

- **Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959.** La Ley 2ª de 1959 constituyó siete (7) áreas de reserva forestal orientadas al desarrollo de la economía forestal y a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Son ellas: La Zona de Reserva Forestal del Pacífico, la Zona de Reserva Forestal Central, la Zona de Reserva Forestal del río Magdalena, la Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, la Zona de Reserva Forestal del Cocuy y la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia.

Las Zonas de Reserva Forestal establecidas por esta Ley se establecieron con el carácter de *Zona Forestal Protectora* y *Bosques de Interés General*. La figura de "conservación económica" a que alude la definición de "Bosques de Interés General" se relaciona con "especies de elevado valor comercial", y se entiende en el sentido de "aprovechamiento racional" o "rendimiento sostenido" y no en el de "conservación estricta" o "preservación".

Se componen entonces de áreas para la *protección forestal* (entendida dicha protección en un sentido amplio, los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre), o para la *producción forestal* (desarrollo de la economía forestal a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales); comprenden tierras tanto de propiedad pública como de propiedad privada.

Las *Zonas Forestales Protectoras* son aquellas áreas que, por sus condiciones climáticas, topográficas y edáficas, influyen directamente en el régimen hidrológico, o en la conservación y defensa de los suelos, de la fauna, de la flora y de obras como puentes, carreteras, embalses y otros similares, tales como (Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.1.1.17.6):

a) *Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm) por año y con pendiente mayor del 20% (formaciones de bosques pluvial tropical);*

b) *Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm) por año y su pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (Formaciones de bosques muy húmedo – tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);*

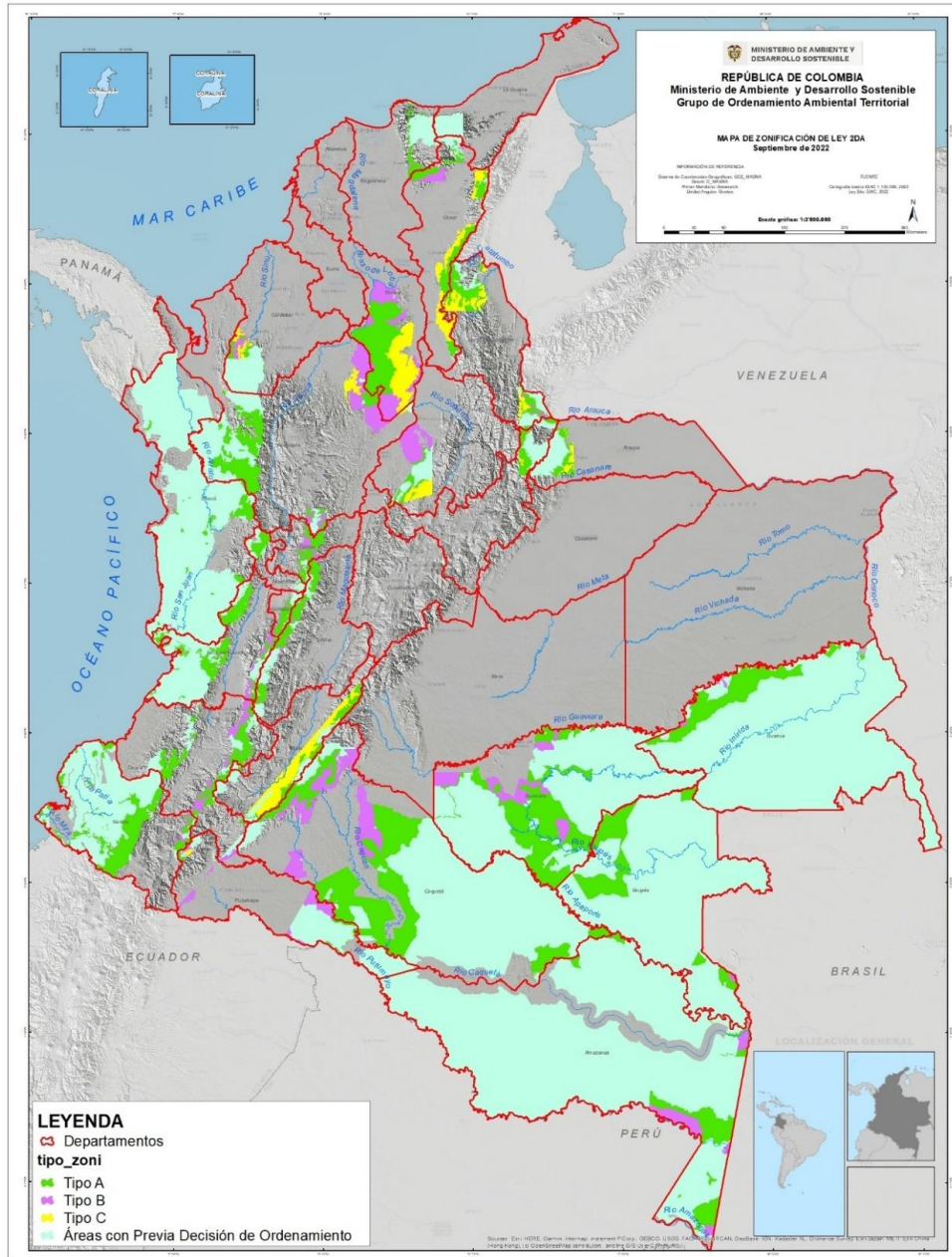
- c) *Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;*
- d) *Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100 %) en cualquier formación ecológica;*
- e) *Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no;*
- f) *Las áreas de suelos desnudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;*
- g) *Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;*
- h) *Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;*
- i) *Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de esta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.”*

Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Minambiente, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate (Ley 1450 de 2011, artículo 204, párrafo 3).

El mismo artículo establece que *“Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*.

La **figura 3** presenta las zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959.

Figura 3. Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959



Fuente: Minambiente 2022



3. ÁREAS EXCLUIBLES Y RESTRINGIDAS DE LA MINERÍA

De las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP²², las áreas de especial importancia ecológica²³ y las áreas bajo estrategias complementarias de conservación²⁴, algunas son áreas excluibles de la minería, tal como lo establece de manera enunciativa (no taxativa) el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), la Ley 1450 de 2011 (PND 2010 – 2014) y la Ley 1753 de 2015 (PND 2014 - 2018); otras determinantes ambientales del medio natural son definidas como áreas restringidas por estas dos últimas leyes.

El capítulo III del Código de Minas (Ley 685 de 2001) contempla en su artículo 34 zonas excluibles y en el artículo 35 zonas restringidas²⁵.

Artículo 34. 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.

²² Decreto 2372 de 2010, artículo 3; compilado en Decreto 1076 de 2015

²³ Constitución Política de 1991, artículo 79; Decreto 1076 de 2015

²⁴ Decretos 2372 de 2010 y 1076 de 2015

²⁵ El artículo 35 Zonas restringidas, hace alusión a los trabajos y obras de exploración y explotación de minas para los que se requiera autorización o bien de los dueños o poseedores de los predios o de las respectivas autoridades cuando se trate de perímetros urbanos zonas de interés arqueológico, histórico o cultural o en playas, zonas de bajamar y trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte, o en las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público, o en las zonas constituidas como zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras o zonas mineras mixtas.

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.

3.1. FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL ARTÍCULO 34 DE LA LEY 685 DE 2001

La Corte Constitucional mediante la sentencia C-339 de 2002, reiterada por la sentencia C-433 de 2009, declaró *exequible* el inciso primero y *condicionó la exequibilidad* de los tres incisos siguientes, entendiendo que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental (inciso 2) y que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución (incisos 3 y 4).

La Corte precisó 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.

El artículo 34²⁶ en su primer inciso, impide el desarrollo de actividades mineras en las zonas delimitadas y declaradas como de protección de los recursos naturales renovables o del ambiente «*conforme con la normatividad vigente*», en las que expresamente se haya excluido el trabajo minero, «*de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia*».

El segundo inciso enuncia las zonas de exclusión. También señala que las áreas excluidas producirían efectos cuando la autoridad ambiental las delimite geográficamente con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, acorde con lo establecido por el artículo 5 de la ley 99 de 1993.

Así mismo, enuncia que la autoridad minera tiene el 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.

El tercer inciso explica que el acto que declare esos territorios deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

²⁶ Análisis del Consejo de Estado en la Sentencia, parágrafos 300 a 306

Se destaca el hecho que el legislador haya exigido la realización de estudios justificativos tanto en la etapa de delimitación como en la fase de declaratoria (incisos 2 y 3). El régimen ambiental exige a la autoridad ambiental adelantar estudios de zonificación como una etapa necesaria *para catalogar el uso de los suelos en el área geográfica de la declaratoria*.

El cuarto y último inciso contempla una excepción a la anterior regla general. La norma determina que la autoridad minera puede autorizar, en los ecosistemas estratégicos, el desarrollo de esas actividades, pero de forma restringida y previa expedición de un acto administrativo de sustracción del área proferido por la autoridad ambiental.

Es decir que, luego de obtener la respectiva sustracción, el área del proyecto, que antes pertenecía a la categoría exclusión, pasaría a integrar una categoría restringida en la que la autoridad minera fijaría los parámetros técnicos de intervención sostenible ²⁷, reconociendo que la autoridad minera, previa expedición del acto administrativo de sustracción del área protegida, podrá autorizar el desarrollo de la minería en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión ²⁸.

3.2. FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 685 de 2001

Frente al artículo 36 de la Ley 685 de 2001 ²⁹ que se refiere a los efectos de la restricción o la exclusión, la sentencia C-339 de 2002 considera inconstitucional la expresión “*de conformidad con los artículos anteriores*” porque limita las zonas de exclusión y restricción a lo determinado estrictamente en la ley 685 de 2001, con lo cual se desconoce el límite constitucional impuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución, permitiendo una exploración y explotación minera indiscriminada de áreas que no se encuentren comprendidas en la mencionada Ley.

De una parte, desconoce las leyes vigentes que protegen zonas distintas de los parques naturales nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales.

De otra, cierra la posibilidad de que le sean oponibles leyes posteriores que establezcan nuevas zonas de exclusión o restricción de la actividad minera, por razones ambientales y de protección de la biodiversidad.

²⁷ Análisis del Consejo de Estado en la Sentencia, párrafo 304.

²⁸ Ibidem, párrafo 330

²⁹ Ibidem, párrafo 318, 319, 320,

No debe olvidarse que además de las tres zonas mencionadas, también tienen protección constitucional, los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales: Los ecosistemas protegidos al momento en que la Corte Constitucional dictó la sentencia C-339 de 2002, incluyen «entre otros, la ley 2 de 1959 sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables; el decreto-ley 2811 de 1974(Código de recursos naturales), el decreto 1681 de 1978 que reglamenta el tema de los recursos hidrológicos del Código de Recursos naturales, la ley 99 de 1993 y la ley 165 de 1994 (Convenio sobre la diversidad biológica)».

Así las cosas, los contratos de concesión minera *incluyen de pleno derecho las restricciones vigentes y futuras señaladas por el régimen jurídico ambiental para la defensa de los ecosistemas estratégicos*. No es necesario, entonces, que el documento contractual contenga una mención sobre tal aspecto para que opere esa protección legal, *siempre que tales áreas se encuentren delimitadas y excluyan dichos trabajos y obras, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia*.

3.3. APLICACIÓN POST - FALLO DE LOS ARTÍCULOS 34 Y 36 DE LA LEY 685 de 2001 ³⁰

El artículo 34 de la Ley 685 es un enunciado normativo que ha sido declarado constitucional de manera condicionada, es decir, cuyo contenido legal fue modificado por la Corte Constitucional. En ese orden, las autoridades deben aplicar ambos preceptos siguiendo el alcance que determinaron las sentencias C-339 de 2002 y C-433 de 2009.

En igual sentido, la declaratoria parcial de inexecutable de artículo 36 de la ley 685 de 2001, obliga a que ninguna autoridad pueda reproducir el contenido material del aparte inexecutable, mientras subsistan las disposiciones de la Carta Fundamental que sirvieron de sustento a estas decisiones, tal y como lo señala artículo 243 de la Constitución Política.

Las sentencias proferidas por la Corte Constitucional tienen el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares.

A la luz de lo antes expuesto, las áreas excluibles de la minería **definidas de manera no taxativa** por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, los artículos 202, 203, 206 y 207 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 172 y 173 de la Ley 1753 de 2015 son:

³⁰ Análisis del Consejo de Estado, ibidem parágrafos 321 a 326.

- Áreas excluibles por el **artículo 34 de la Ley 685 de 2001**
 - Los Parques Nacionales Naturales
 - Los Parques Naturales Regionales
 - Las Reservas Forestales Protectoras
 - Las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959, estas últimas, con la posibilidad de generar áreas restringidas, una vez que se han sustraído.
- Áreas excluibles y restringidas de la actividad minera establecidas por la **Ley 1450 de 2011** son:
 - Los páramos (*excluidos* por el artículo 202, parágrafo 1)
 - Los Humedales RAMSAR (*excluidos* por el artículo 202, parágrafo 2)
 - Otros Humedales (*restringidos* por el artículo 202, parágrafo 2)
 - Los ecosistemas de Manglar y los Arrecifes de coral (*excluidos* por el artículo 207, parágrafo 1)
 - Los ecosistemas de Pastos marinos (*restringidos* por el artículo 207, parágrafo 2).
 - Las Reservas Forestales Protectoras (*excluidas* por el artículo 203, parágrafo 1)
- La **Ley 1753 de 2015** reiteró las siguientes áreas excluibles y restringidas
 - Los Humedales RAMSAR (*excluidos* por el artículo 172, parágrafo)
 - Otros Humedales (*restringidos* por el artículo 172)
 - Los páramos (*excluidos* por el artículo 173)
- **Para las áreas restantes**, que no se encuentran específicamente dentro de las excluidas ni las restringidas anteriores, **el Plan de Manejo – PM, define si permite la actividad minera (de manera condicionada) o si la prohíbe.**

La **Tabla 2** presenta las determinantes ambientales del medio natural y su relación con las actividades mineras. En ella se indica las áreas excluibles, las restringidas y las que dependen de lo que establezca su Plan de Manejo.

Tabla 2. Determinantes ambientales del medio natural y régimen de uso minero

ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL QUE CONSTITUYEN DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL		RÉGIMEN DE USO MINERO	
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS SINAP	ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – SPNNC	Parques Nacionales Naturales	EXCLUIBLE
		Reservas Naturales	EXCLUIBLE
		Áreas Naturales Únicas	EXCLUIBLE
		Santuarios de Fauna y Flora	EXCLUIBLE
		Vías Parque	EXCLUIBLE
	ÁREAS BAJO OTRAS CATEGORÍAS DEL SINAP	Parques Regionales Naturales	EXCLUIBLE
		Reservas Forestales Protectoras Nacionales	EXCLUIBLE
		Reservas Forestales Protectoras Regionales	EXCLUIBLE
		Distritos Nacionales de Manejo Integrado	PM
		Distritos Regionales de Manejo Integrado	PM
		Distritos de Conservación de Suelos	PM
		Áreas de Recreación	PM
	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	PM	
	ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA Y ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS	Páramos	EXCLUIBLE
Manglares		EXCLUIBLE	
Arrecifes coralinos		EXCLUIBLE	
Pastos marinos*		EXCLUIBLE	
Zonas Recarga Acuíferos		PM	
Humedales Interiores		RESTRINGIDA	
Bosques Secos		PM	
Rondas hídricas y su Área de protección o conservación aferente.		RESTRINGIDA (Acotamiento)	
Nacimientos agua y su área forestal protectora		RESTRINGIDA (Acotamiento)	
Bosques Naturales		POF	
Zonas costeras, estuarios, meandros, ciénagas y otros hábitats hidrobiológicos	RESTRINGIDA		
ÁREAS BAJO ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN IN-SITU	Reservas Forestales de la Ley 2a de 1959		EXCLUIBLE (Restringida, previa sustracción)
	Otras áreas que no fueron homologadas como lo establece el D1076 de 2015	Distritos de Manejo Integrado DMI del Área de Manejo Especial de La Macarena AMEM	PM
		Reservas Forestales Protectoras – Productoras (Sabana de Bogotá)	EXCLUIBLE

		Reservas Forestales Productoras	EXCLUIBLE
ÁREAS BAJO ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN (Distinciones internacionales)		Humedales RAMSAR	EXCLUIBLE
		AICAS, Reservas de la Biosfera, Patrimonios de la Humanidad	PM
ÁREAS DEFINIDAS POR INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN		Derivadas de la zonificación ambiental y la gestión del riesgo de los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA). El componente programático es también determinante ambiental.	POM
		Derivadas de la zonificación ambiental y la gestión del riesgo de Planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUAC). El componente programático es también determinante ambiental.	POM
ÁREAS DEFINIDAS POR LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL		Constituidas a partir de las decisiones que adopte la autoridad ambiental y las entidades territoriales con base en la identificación de la EEP.	Instrumento y/o PM

Fuente: Minambiente DOAT 2023

Siglas: **POM**: Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca; **PM**: Plan de Manejo; **POF**: Plan de Ordenación Forestal; * Resolución 2724 de 2017

4. ÁREAS TEMPORALMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERÍA: ZONAS DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

El Decreto Ley 2811 de 1974 en su artículo 2 reconoció la importancia de preservar, restaurar, conservar, mejorar y utilizar racionalmente los recursos naturales renovables bajo criterios de equidad, disponibilidad permanente y con la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los habitantes presentes y futuros del territorio nacional (numeral 1); así mismo, de prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos (numeral 2).

En su artículo 47 establece:

“Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un

servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.

De tal importancia es la protección del entorno natural que la ley 685 de 2001 señaló distintas reglas de aplicación normativa cuando se trata de disposiciones mineras y Ambientales ³¹.

- En los términos de su artículo 46, *«al contrato de concesión le serán aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna».*

Además, «si dichas leyes fueren modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serán aplicables estas últimas en cuanto amplíen, confirmen o mejoren sus prerrogativas exceptuando aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las de Entidades Territoriales».

- Este criterio de aplicación normativa es distinto en materia ambiental; en su artículo 196, la ley 685 de 2001 enuncia que *«las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicables».*

Lo expuesto se traduce en que el concesionario se sujeta a las reglas mineras existentes al momento de celebración de la concesión o a las posteriores que le sean favorables en las materias que tienen que ver directamente con su título. En contraposición, le son aplicables, de forma general e inmediata, las leyes y disposiciones ambientales que expida el legislador o las autoridades competentes durante el transcurso de su relación contractual.

La Ley 99 de 1993, en concordancia con los principios constitucionales consagrados en los artículos 79 y 80, estableció en su artículo 1, numeral sexto, el *principio de precaución*, conforme con el cual *“cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.*

Por su parte, el documento CONPES 3680 de 2010 definió los lineamientos para consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas *“como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible del país”* y, con base en estudios técnicos, realizados a diferentes

³¹ Análisis del Consejo de Estado, ibidem parágrafos 246, 247, 248

escalas, determinó vacíos de conservación y priorizó sitios para la creación de áreas protegidas, como estrategia para aumentar la representatividad ecológica de los ecosistemas colombianos en el SINAP.

Con base en el principio de precaución el Decreto 1374 de 2013 estableció los lineamientos para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señalará, con base en los estudios disponibles, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales que se reservarán temporalmente. La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos en el área de estas reservas temporales.

En ese lapso, las autoridades ambientales adelantarán procesos de *declaratoria definitiva de estas zonas como áreas excluibles de la minería* en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y de la ley 1450 de 2011.

En ese marco, mediante la Resolución 1628 de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró las siguientes zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables, temporalmente reservadas: 1. *Selvas Transicionales de Cumaribo*; 2. *Alto de Manacacías*; 3. *Serranía de San Lucas*; 4. *Serranía de Perijá*; 5. *Sabanas y Humedales de Arauca* y 6. *Bosques Secos del Patía*.

En estas zonas se prohíbe expresamente la minería; corresponden a prioridades establecidas por el CONPES 3680 de 2010 para la declaración de áreas protegidas.

La Resolución 1628 de 2015 fue prorrogada por las Resoluciones 1433 de 2017, 1310 de 2018, 960 de 2019 y 708 de 2021.

Adicionalmente, mediante la Resolución 1501 de 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables *en inmediaciones del Parque Nacional Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur* atendiendo a la protección especial que deben tener los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos ³²; dicha zona estará vigente hasta tanto este Ministerio surta el proceso de delimitación de los ecosistemas de páramo del complejo de Pisba.

Así mismo, mediante la Resolución 1814 de 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró 57 polígonos en el territorio nacional como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables temporalmente reservadas; actualmente la Resolución 1125 de 2021 prorroga 35 de ellos, de los cuales 23 se encuentran en la ruta de declaratoria como áreas protegidas regionales.

Concluyendo, reservar temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales implica que no se pueden otorgar nuevos contratos mineros, aun

³² Ley 99 de 1993, artículo 1, numeral 4; Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.8.; Ley 1930 de 2018

cuando los títulos mineros que se hubieran perfeccionado antes de la declaratoria podrán continuar su actividad en los términos que determine la autoridad ambiental competente.

Las Resoluciones que se encuentran vigentes son la 0960 de 2019, 1675 de 2019 y 320 de 2020, emitidas por el Minambiente.

La competencia en la implementación de la ruta de declaratoria en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente de que trata cada una de ellas corresponde a Parques Nacionales Naturales, para aquellas de interés nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales, según su ámbito de jurisdicción, para aquellas de interés regional.

BIBLIOGRAFÍA

CORANTIOQUIA 2022. *“Asuntos y Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial en la jurisdicción de CORANTIOQUIA”*. Medellín, Colombia

DECRETO LEY 2811 DE 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

DECRETO 1076 DE 2015. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible*

DECRETO 0107 DE 2023. *Por el cual se adoptan medidas por parte del Gobierno Nacional para el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el 4 de agosto de 2022, adicionado y aclarada mediante Auto del 29 de septiembre de 2022, dentro de la Acción Popular No. 250002341000-2013-02459-01, y se dictan otras disposiciones.*

GÓMEZ-REY, A. 2018. *Confusiones de intersección: entre las reservas temporales y áreas excluibles de la minería*. Ambiente Jurídico, (23), 47-66. Bogotá, Colombia

JARAMILLO BOTERO, D & S. SENIOR SERRANO, 2020. *Participación, coordinación y concurrencia entre la nación y los entes territoriales en las actividades minero-energéticas en Colombia*. Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Derecho Público para la Gestión Administrativa. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia

LEY 99 DE 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.*

LEY 685 DE 2001. *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.*

LEY 1450 DE 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*

LEY 1753 DE 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*

LEY 1955 DE 2019. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 2022. *“Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”*. Bogotá, Colombia.

OSPINA MORENO, M. *et al*, 2020. Guía para la planificación del manejo en las áreas protegidas del SINAP Colombia. Minambiente, PNN, GEF, WWF, BID. Cali, Colombia

RESOLUCIÓN 1628 DE 2015. *Por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones.*

SANTAMARÍA GÓMEZ M *et al*. 2021. Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC): guía para su identificación, fortalecimiento y reporte en Colombia. Resnatur, Instituto Humboldt, Fundación Natura y Proyecto Regional Áreas Protegidas Locales. Bogotá.

