

**NORMAS LEGALES - Lenguaje técnico / ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERIA - Delimitación / TERMINOLOGIA TECNICA - Uso / EXPRESION COORDENADA - Definición / EXPRESION POLIGONO - Concepto / ZONAS COMPATIBLES CON LA MINERIA**

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 1197 DE 2004 (OCTUBRE 13) – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (NO ANULADA)

**NOTA DE RELATORIA:** Se reitera la sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, del 16 de diciembre de 2010, Radicado 2004-00327, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

**MINERIA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION Y ARCILLAS - Legalidad del acto que establece las zonas compatibles en la Sabana de Bogotá. Resolución 1197 de 2004**

En cuanto a los cargos de violación de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política se tiene que la actora los fundamenta en que no se convocó a la comunidad para adoptar la decisión; que se desconocieron otras disposiciones, pone como ejemplo al Municipio de Tabio y que no se tuvo en cuenta que predominan las normas ambientales. En relación con estos cargos, resalta la Sala que la Resolución acusada es un acto de carácter general, que no fue expedido arbitrariamente y consultó diversas fuentes. A folio 89 del expediente, reposa el documento “CONCEPTO – SUSTITUCION DE LA RESOLUCIÓN 813 DE 2004” elaborado por las Direcciones de Desarrollo Sectorial Sostenible, de Desarrollo Territorial y de Ecosistemas y otras oficinas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, en el cual se lee que para la expedición del mismo se tuvieron en cuenta: el estudio contratado con la empresa PRODEA; la información de la CAR e INGEOMINAS; las observaciones de éstos últimos y del DAMA, el Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Cundinamarca, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, los gremios y algunos sectores de la sociedad civil, que propusieron la sustitución de la Resolución 813 de 2004, en relación con las zonas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá, de manera que sí se contó con la comunidad, en su mayoría calificada. Además, la parte demandada manifestó que posteriormente se realizaron visitas técnicas al terreno, se hizo un censo minero ambiental, donde se consideraron los aspectos mineros, ambientales, geológicos y socioeconómicos de la Sabana de Bogotá y se realizó una fase de concertación, consistente en la elaboración de un documento justificando la redefinición de las zonas compatibles establecidas en la Resolución núm. 222 de 1994, al cual se le anexó la propuesta para cada Municipio de la Sabana y un mapa de títulos mineros, lo cual fue presentado a las respectivas Alcaldías, para que formularan las observaciones que consideraran pertinentes; realizó una presentación y efectuó un ajuste basado en los resultados de la concertación. De lo anterior se dejó constancia en el “DOCUMENTO INFORME FINAL – Actualización de la Zonificación de las Áreas Compatibles con la Actividad Minera en la Sabana de Bogotá y su incorporación en los procesos de ordenamiento territorial” (...) Advierte la Sala que la actora se limita a expresar que las normas ambientales predominan y que el acto acusado no es proteccionista ni previsorio. De una lectura del texto de la Resolución acusada se observa que en ella, en la parte de descripción ambiental de la Sabana de Bogotá, se hace relación al uso del suelo y cobertura vegetal, refiriéndose a las áreas agropecuarias, zonas con predominio de potreros para cultivos temporales, zonas donde predominan cultivos, páramos, subpáramos, tierra fría, bosque arbóreo y natural, áreas rurales sin cobertura vegetal, cobertura hídrica, artificial o vegetal;

se identificaron seis categorías de aptitud, se hizo referencia a los ecosistemas, la hidrología, la hidrogeología, etc., y, finalmente, se establecieron las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas, de manera que todo indica que se ha hecho un estudio que garantiza la protección del medio ambiente, sin que la actora lo haya desvirtuado.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 1197 DE 2004 (OCTUBRE 13) – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (NO ANULADA)

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 1 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 51 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 61 / DECRETO 216 DE 2003 – ARTICULO 2 / DECRETO 216 DE 2003 – ARTICULO 6

**MINERIA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION Y ARCILLAS - Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para establecer las zonas compatibles en la Sabana de Bogotá. Resolución 1197 de 2004**

Es de tener en cuenta que la competencia que al Ministerio del Medio Ambiente le otorga el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, se circunscribe a determinar las zonas en las cuales existe compatibilidad en las explotaciones mineras; si bien esta disposición establece que la región tendrá como destinación prioritaria las actividades agropecuarias y forestales, ello no significa que dicha destinación sea exclusiva. Además, la explotación requiere obligatoriamente de licencia ambiental, con lo cual se garantiza en la realidad que el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos el paisaje, esté efectivamente protegido y controlado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 y siguientes de la Ley 99 de 1993. (...) A juicio de la Sala las disposiciones transcritas (Artículos 2 y 6 del Decreto 216 de 2003) le dan suficiente soporte al acto acusado y el hecho de que se hubieran incluido Municipios que antes no estaban en el estudio de zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcilla, no puede per se ser violatorio de las normas ambientales, ni “agravar” la situación ambiental, como lo afirma la actora, por demás, sin elemento probatorio alguno que respalde tal afirmación. Lo expuesto demuestra que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tenía competencia para expedir la Resolución núm. 1197 de 2001 y que las razones aducidas por la actora para que se decrete su nulidad, no desvirtúan la presunción de legalidad de que está revestida aquélla, por lo que la Sala negará las pretensiones de la demanda.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 1197 DE 2004 (OCTUBRE 13) – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (NO ANULADA)

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 61 / DECRETO 216 DE 2003 – ARTICULO 2 / DECRETO 216 DE 2003 – ARTICULO 6

#### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil once (2011).

**Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00167-01**

**Actor: LAURA ANDREA GUILLEM GLORIA**

**Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

Se decide en única instancia la acción de nulidad interpuesta por Laura Andrea Guillém Gloria, contra la Resolución núm. 1197 de 13 de octubre de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

#### **I.- LA DEMANDA.**

**I.1.-** Solicita la actora que se declare la nulidad de la Resolución núm. 1197 de 13 de octubre de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“Por medio de la cual se establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, se sustituye la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 y se adoptan otras determinaciones”*.

**I.2.-** En síntesis, señala la actora que la Resolución núm. 1197 de 13 de octubre de 2004, que sustituye la Resolución núm. 813 de 2004, continuó ampliando las zonas de explotación minera, sin tener en cuenta los planes de ordenamiento territorial municipales ni el carácter de municipio verde de algunos de los ente territoriales que se incluyeron dentro de estas zonas declaradas compatibles con la actividad minera, lo cual es contrario al deseo del legislador de proteger la Sabana de Bogotá.

Que el Congreso de la República expidió la Ley 99 de 22 de diciembre 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, que contiene los fundamentos de la política ambiental colombiana.

Señaló que el artículo 61 declaró la Sabana de Bogotá, sus aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, dispuso expresamente que la destinación prioritaria de la Sabana de Bogotá será para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales, facultó al Ministerio para determinar las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, dispuso que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales y que los municipios y el Distrito Capital son quienes expiden la reglamentación de los usos del suelo de la Sabana de Bogotá, a partir de las disposiciones de la Ley 99 de 1993.

Que en cumplimiento del mandato el Ministerio demandado expidió la Resolución núm. 222 de agosto 3 de 1994, por la cual se determinan zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá, que señaló las zonas compatibles con el ejercicio de la actividad minera, determinando que lo serían las áreas comprendidas dentro de las coordenadas por ella determinadas; que posteriormente, mediante la Resolución núm. 813 de 2004 se ampliaron, desmesuradamente, las coordenadas que delimitan las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y las zonas compatibles con la minería de arcillas en la Sabana de Bogotá.

**I.3.-** Manifiesta la actora que el acto demandado violó los artículos 29, 79 y 80 de la Constitución Política y 1°, numerales 11 y 12, 51 y 61 de la Ley 99 de 1993.

- Que se violó el artículo 29 de la Carta Política porque el acto demandado transgredió el debido proceso de los ciudadanos afectados por su contenido, puesto que a un propietario de predios en la Sabana de Bogotá, le es imposible hacer efectiva la disposición legal sobre destinación prioritaria de las actividades agropecuarias y forestales establecida en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, al no poder determinar directamente y en relación con su predio, cuál es la extensión, las características y el impacto que le puede producir al mismo la declaración como zona de explotación minera, ni mucho menos cuáles han sido las bases para declarar la aptitud minera del mismo y que ésta se coloque por encima de lo dispuesto en cuanto a la prioridad señalada.

Anota que el propietario de las zonas afectadas en la Sabana de Bogotá, queda desprotegido al no poder intentar una defensa adecuada y eficaz de las facultades inherentes al dominio privado, lo cual configura una violación flagrante de la garantía que debe otorgarle el Estado y sus autoridades.

Que el acto acusado establece una delimitación de zonas compatibles con la actividad minera en un lenguaje completamente técnico, imposible de entender por parte de los ciudadanos y aunque científica y técnicamente la zonificación que plantea fuera correcta, sus términos no han sido expresados en el idioma oficial susceptible de entendimiento por parte de los destinatarios, lo cual constituye una flagrante violación del artículo en comento.

- Considera que se viola el artículo 79 *ídem*, que dispone que la Ley garantizará la

participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para estos fines.

Argumenta que el acto demandado se expidió sin contar con la participación de la comunidad que eventualmente podría verse afectada con sus decisiones y que por ello su contenido es imposible de comprender para quienes carecen de la condición de expertos en la materia y que además, la entidad demandada tiene la obligación de abstenerse de agravar la situación en materia ambiental para una zona reconocida por Ley como de interés ecológico nacional.

Que la violación del mandato constitucional y legal se evidencia de la comparación entre las Resoluciones núms. 222 de 1994, 813 y 1197 de 2004, porque el contenido de la norma demandada amplía las áreas de explotación minera, haciendo caso omiso del deber de proteger el medio ambiente de la Sabana de Bogotá, pues la primeramente señalada era acertada y prudente y sólo fijó coordenadas dentro de 8 municipios y la demandada abarca una importante zona de los municipios de Tocancipá y Gachancipá hasta la planta de Tibitó de la Empresa de Acueducto de Bogotá e incluyó las zonas forestales, humedales y cuencas hidrográficas dentro de la Sabana.

Además arguye que la zonificación prevista en la Resolución acusada, desconoce por completo otras expedidas por autoridades administrativas de orden nacional así como normas municipales de uso del suelo, como ocurre con el Municipio de Tabio, que ha sido declarado "Municipio Verde" mediante Resolución núm. 1077 de 1989 del INDERENA y cuyos usos del suelo fueron regulados mediante Acuerdo núm. 012 de 1993, expedido por el Concejo, en el cual se establece que tradicionalmente dicho municipio ha tenido vocación predominantemente agrícola

y ganadera y que la actividad minera se considera como factor que deteriora el medio ambiente.

Concluye que la norma acusada al ampliar las zonas compatibles con la actividad minera, dio un alcance equivocado a lo que las normas legales y constitucionales procuran en materia ambiental.

- En relación con el cargo de violación al artículo 80 de la Carta Política, argumentó que constitucionalmente predomina la aplicación de las normas ambientales en un sentido proteccionista y en igual forma debe actuar el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al tomar una decisión sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; que el contenido del acto acusado no es proteccionista ni previsorio.

- Estima que se violó el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, en sus numerales 8° y 12, porque el principio de legalidad indica que las normas que pretendan regular la Ley, deben ceñirse a principios básicos y no enfrentarla ni expresa ni tácitamente en su contenido; que la actividad minera contraría la protección del paisaje de que trata la disposición primeramente señalada y de manera arbitraria señala zonas compatibles con la minería, sin tener en cuenta que el manejo ambiental del país de conformidad con la Constitución Política, será descentralizado, democrático y participativo, según lo señala la otra disposición citada.

- Que se viola el artículo 51 de la Ley 99 de 1993, que dispone que las normas y medidas de policía ambiental, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias.

Explica que al extenderse el área de permiso para la actividad minera se está flexibilizando de manera evidente el uso del suelo para actividades dañinas al medio ambiente y reitera que la Ley 99 de 1993, en su artículo 61, protege expresamente la Sabana de Bogotá como zona especial de importancia ecológica y que, por lo tanto, cualquier disposición posterior a la misma debe proteger en igual medida el medio ambiente e incluso protegerlo más, lo que no ocurrió con el acto demandado.

- En cuanto al cargo de violación del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, sostiene que éste dispone la regulación de los aspectos ambientales de la Sabana de Bogotá y que la Resolución acusada desconoce por completo el sentido de esta norma que pretende desarrollar. Luego el Ministerio actuó fuera de su competencia, vicio que no se presenta únicamente cuando el acto fue expedido por funcionario incompetente, sino cuando el competente la excede, como ocurrió en este caso, en el cual se evidencia el desbordamiento de las facultades de la entidad reguladora, puesto que desprotegió áreas, que bajo la Resolución anterior resultaban amparadas de acuerdo con la disposición en comento.

Anota que no es lógico que la norma demandada haya agravado las condiciones ambientales de la Sabana de Bogotá, al exponer en mayor medida sus zonas a la actividad minera, cuando ésta era restringida.

## **II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** se opuso a las pretensiones de la demanda.



En relación con el primer cargo, esto es violación del artículo 29 de la Carta Política, explicó que las zonas compatibles con la minería se deben determinar mediante coordenadas topográficas, siguiendo un criterio técnico que permita una seguridad jurídica y que no conlleve a diferentes interpretaciones; que tanto en la Resolución núm. 222 de 1994 como en la acusada, las zonas compatibles se describen mediante coordenadas planas, para que geográficamente puedan ser claramente delimitadas, para lo cual se utilizaron las que reposan en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, no siendo esto contrario al debido proceso.

Considera, en relación con los cargos de violación de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, por haberse expedido el acto acusado con desconocimiento de la comunidad, que de acuerdo con los desarrollos constitucionales, a partir de 1991, y de la expedición de la Ley 99 de 1993, especialmente en lo dispuesto en el artículo 61, corresponde a esa entidad determinar las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, para que con base en ellas, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) otorgue o niegue las licencias ambientales.

Que en desarrollo de esta disposición se expedieron las Resoluciones núms. 222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996 y 813 de 1999; que en razón de estas decisiones se contrató una consultoría con la empresa PRODEA, que produjo un estudio denominado “Actualización de la Zonificación de áreas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá”, que constituye la base técnica de la Resolución acusada.

Que por su parte el Código de Minas, Ley 685 de 2001, estableció, que se entiende por materiales de construcción, *“los productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como*

*agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y piedras yacentes en el cauce y orillas de corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales. Los materiales antes mencionados, se denominan materiales de construcción, aunque, una vez explotados, no se destinen a esta industria”.*

Anotó que el estudio de la empresa PRODEA analizó la situación que a la fecha se presentaba en la Sabana de Bogotá, la cual concluyó que existían actividades mineras al margen de la Ley y en zonas cuyos Planes de Ordenamiento no las preveían y diagnosticó sobre la importancia de actualizar la zonificación de las áreas compatibles con la minería, lo que se inició con una revisión y análisis de la información sobre los elementos geológicos – mineros, físico bióticos, hidroclimáticos, uso actual y cobertura, fisiografía, aptitud de los suelos, hidrogeología, fauna y flora, aspectos socioeconómicos, legales, mineros y ambientales y de ordenamiento territorial que reposaban en el Instituto geográfico Agustín Codazzi, Ingeominas, Unidad de Planeación Minero Energética, Minercol, CAR, Corpoguavio y DAMA.

Que, posteriormente, se realizaron visitas técnicas al terreno, se hizo un censo minero ambiental donde se consideraron los aspectos mineros, ambientales, geológicos y socioeconómicos de la Sabana de Bogotá y se realizó una fase de concertación, consistente en la elaboración de un documento justificando la redefinición de las zonas compatibles establecidas en la Resolución núm. 222 de 1994, al cual se le anexó la propuesta para cada Municipio de la Sabana y un mapa de títulos mineros, lo cual fue presentado a las respectivas Alcaldías, para

que formularan las observaciones que consideraran pertinentes; realizó una presentación y efectuó un ajuste basado en los resultados de la concertación.

Estima que una lectura del acto demandado demuestra cómo el Ministerio ha garantizado la adecuada explotación de los recursos naturales sin alterar aquéllos protegidos; se incluyeron en la zonificación las reservas declaradas, los cuerpos de agua con franjas de aislamiento para protección, los páramos y subpáramos y la franja del río Bogotá, entre otros, y se consagraron medidas de carácter preventivo, recuperación de áreas explotadas, adopción de un plan de restauración y recuperación ambiental que garantice el cierre técnico de la explotación; luego la modificación de la Resolución núm. 222 de 1994 estuvo plenamente justificada.

- En cuanto a la supuesta violación del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, en sus numerales 8 y 12, se remitió a lo ya explicado, en el sentido de que el proceso de concertación sí se dio y en cuanto a la a la presunta afectación del paisaje, citó parte de lo expresado por la empresa PRODEA en el informe final del estudio, sobre la aptitud de los suelos para la preservación de los ecosistemas y escenarios paisajísticos locales y que el uso recomendado en general es para la protección absoluta de los ecosistemas y preservación de los escenarios paisajísticos que se encuentren.

Que todas las consideraciones del estudio de Prodea, se tomaron en cuenta para la expedición de la Resolución núm. 1197 de 2004; aclara que las explotaciones en las zonas compatibles deben cumplir todas las normas ambientales vigentes y ceñirse al respectivo Plan de Manejo Ambiental o Plan de manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, según el caso, por lo que el paisaje se encuentra protegido por la citada disposición.

Frente al cargo de violación del artículo 51 de la Ley 99 de 1993, anota que la entidad, como máximo órgano de gestión de los recursos naturales, tiene la función de regular las condiciones de aprovechamiento y conservación de éstos, así como la conservación de áreas de especial importancia ecosistémica.

Que al verificar la realidad de la Sabana, se constató que en la Resolución núm. 222 de 1994 se incluían zonas compatibles con la actividad minera y que, sin embargo, constituían zonas de importancia ecológica y ambiental y que había otras consideradas como de tradición minera que estaban incluidas entre las incompatibles; que el mismo estudio analizó todos los componentes de la región (geosférico, climático, hídrico, agrológico, biótico, socioeconómico), con lo cual se pudieron elaborar conclusiones sobre la aptitud del uso del suelo, el uso actual y cobertura e hidrogeología y con todos estos elementos de juicio se definieron los criterios de compatibilidad, considerando la sensibilidad ambiental de cada zona y se establecieron alternativas de manejo respecto de los impactos ambientales generados por la actividad minera, según el tipo de minería de que se trate.

Explicó que la Resolución planteó condiciones particulares de explotación decreciente, en zonas no compatibles con la actividad minera en una zona considerada de "*interés ecológico nacional*" que marca la diferencia de carácter técnico de la actividad minera con respecto a las zonas declaradas como compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, enfocada hacia el cierre definitivo de las explotaciones mineras durante la vigencia del título minero al momento de expedir el acto administrativo, lo que se encuentra en el marco del principio de precaución establecido en la Ley 99 de 1993 y es necesaria para obtener zonas con obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal

del sistema alterado, como lo exige el numeral 7° del artículo 84 de la ley 685 de 2001 – Código de Minas.

Que de otro lado, previó la posibilidad de continuación de explotación decreciente simultánea a la recuperación, las cuales implican desarrollos mineros organizados, estructurados, graduales y planeados, con tendencia al cierre definitivo, para evitar abandonos súbitos sin las debidas adecuaciones.

Por último, se refirió al cargo de violación del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declara a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, sobre el cual señaló que es consecuente y lógico que el Ministerio haya considerado contar con un estudio exhaustivo sobre todos los componentes que pudieran afectar los recursos naturales por la actividad minera.

Mencionó que la demanda de materiales de construcción, la explotación de arcillas que se venía haciendo en la región, la condición de zonas declaradas como compatibles con esta actividad mediante la Resolución núm. 222 de 1994 y que tenían efectos ambientales, la expedición del nuevo Código de Minas y el estudio que ordenaba la Resolución núm. 813 de 2004, justificaron que se armonizara la legislación ambiental con la minera, haciendo procedente la revisión de los instrumentos que venían rigiendo para la Sabana de Bogotá y los hicieran acordes con la realidad y con el fin de protección perseguido.

### **III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

La actora reiteró los argumentos de la demanda.

La entidad demandada consideró que la actora no desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado, pues se limitó a citar una serie de normas, sin hacer un estudio serio y concreto sobre la causal que vicia de nulidad el acto acusado.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, estima que deben denegarse las súplicas de la demanda; hizo un breve recuento de normas Constituciones y legales relacionadas con el tema del Medio Ambiente; trajo a colación las sentencias de la Corte Constitucional C-534 de 1996, Magistrado ponente doctor Fabio Morón Díaz, por medio de la cual se declaró exequible el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y C-339 de 2002, que consideró que las normas específicas para una determinada zona o localidad resultan compatibles con el Código de Minas y, por ende, deben interpretarse armónicamente.

Estimó que como las facultades de la entidad no pueden ser arbitrarias, ésta tuvo en cuenta el estudio elaborado por la firma Prodea Ltda.; que el acto acusado es de carácter general y no una actuación administrativa particular, que permitiera vincular a los particulares presuntamente afectados; que la propiedad es una función social que implica obligaciones de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Pretende la actora que se declare la nulidad de la Resolución núm. 1197 de 13 de octubre de 2004, por medio de la cual se establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, se sustituye la Resolución núm. 0813 de 14 de julio de 2004 y se adoptan otras

disposiciones, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El texto de dicha Resolución, es el siguiente:

**“RESOLUCION 1197 DE 2004**

**(Octubre 13)**

**por la cual se establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, se sustituye la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 y se adoptan otras determinaciones.**

**LA MINISTRA DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL,**  
**en uso de sus facultades legales en especial las conferidas por los artículos 61 de la Ley 99 de 1993, 2° y 6° del Decreto 216 de 2003, y**

**CONSIDERANDO:**

**Aspectos normativos**

Que los artículos 8° y 95 numeral 8 de la Carta Política de 1991, señalan que es obligación del Estado y de los particulares, proteger las riquezas naturales de la Nación;

Que el artículo 58 ibídem consagra la prevalencia del interés general sobre el particular e igualmente señala que la propiedad además de tener una función social, le es inherente una función ecológica;

Que los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, establecen el derecho colectivo a un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental;

Que el artículo 333 de la Carta Política dispone que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. Igualmente consagra que la ley delimitará el alcance de las actividades antes citadas, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación;

Que asimismo, el inciso 1° del artículo 334 de la Carta Magna, dispone que: "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía a fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano";

Que mediante Resolución Ejecutiva 76 del 31 de marzo de 1977, el Ministerio de Agricultura aprobó el Acuerdo 30 de 1976 del Inderena por el cual se declararon dos reservas forestales nacionales: una protectora en el artículo 1° (Bosques

Orientales de Bogotá) y otra protectora-productora en el artículo 2° (Cuenca alta del río Bogotá);

Que en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, se señalan los principios generales ambientales bajo los cuales se formulará la política ambiental del país, dentro de estos se destacan que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo;

Que igualmente, dentro de estos principios se señala que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. Asimismo se establece que las autoridades ambientales darán aplicación al principio de precaución conforme al 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;

Que conforme al artículo 2° de la ley citada, se creó el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible;

Que conforme al numeral 10 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, es función de este Ministerio determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

Que de acuerdo con el numeral 14 ibídem corresponde al Ministerio de Ambiente: "Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas";

Que asimismo, el inciso 18 de la Ley 99 de 1993, señala como función de este Ministerio reservar, alindar y sus traer las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento;

Que de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 99 de 1993 se entiende por ordenamiento ambiental del territorio, 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;

Que el artículo 49 de la ley citada, dispone que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requerirán licencia ambiental;

Que en ese sentido el numeral 2 del artículo 52 ibídem señala que la ejecución de proyectos de gran minería<sup>1</sup> requerirán licencia ambiental, la cual debe ser otorgada por este Ministerio;

En desarrollo de lo anterior, los artículos 8° y 9° del Decreto 1180 de 2003, señalan que las actividades de explotación minera de materiales de construcción y otros minerales, requieren de la obtención previa de una licencia ambiental, la cual



debe ser solicitada ante este Ministerio o ante las corporaciones autónomas regionales dependiendo del volumen a extraer;

Que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 dispone: "Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal;

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas compatibles en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales;

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente";

Que conforme al mandato legal antes señalado, el legislador reconoce la importancia que en materia ambiental tiene para la región y el país la Sabana de Bogotá, motivo por el cual la declara como de interés ecológico nacional y le asigna una destinación prioritaria, cual es la agropecuaria y forestal; pero de igual manera, no desconoce que existen una serie de actividades económicas, concretamente la extracción de minerales, que si bien no coinciden con la vocación prioritaria que le ha sido asignada al área en cuestión, considera que deben continuar para no frenar el crecimiento económico de la región;

En ese orden de ideas, estimó el legislador que dichas actividades mineras excepcionales debían realizarse de manera armónica con la vocación prioritaria que le asignó a la citada área, para lo cual señaló la necesidad de que fuera el Ministerio de Ambiente, como máximo organismo rector de la gestión ambiental en el país, quien determine en la Sabana de Bogotá las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, actividades que por lógicas razones, se deben realizar dentro del marco del desarrollo sostenible y sujetándose a la prevalencia del interés general sobre el particular, con lo cual se garantice la finalidad que se pretendió la declaratoria de interés ecológico nacional;

Que como se puede apreciar, al referirnos a la Sabana de Bogotá debemos tener presente que estamos frente a un ecosistema especial, que por lo tanto requiere de una reglamentación y un manejo igualmente especial en materia ambiental, a la cual deberán sujetarse tanto los particulares, como las entidades públicas que tienen jurisdicción en dicha zona, de manera tal que se respete la declaratoria de área de interés ecológico nacional y su vocación prioritaria, que como ya se expresó es la agropecuaria y forestal;

Que el inciso 2° del artículo 107 de la Ley 99 de 1993 dispone que: "Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares";

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución número 0222 del 3 de agosto de 1994 determinó las zonas compatibles en la Sabana de Bogotá con las actividades mineras de prospección, exploración, explotación y beneficio realizado con respecto a los materiales de construcción, en especial canteras, areneras, gravilleras, ladrilleras, chircales y receberas;

Que el artículo 6° de la resolución citada, estableció la necesidad de que las actividades mineras que contaran con las autorizaciones correspondientes por parte del Ministerio de Minas y se encontraran por fuera de las áreas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, debían presentar en el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la resolución citada, un plan de

manejo y restauración ambiental, el cual debía ser objeto de pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental competente;

Que asimismo, el artículo 7° ibídem dispuso que las actividades mineras que se encontraran por fuera de las zonas compatibles con la minería allí definidas y no contaran con la correspondiente autorización por parte del Ministerio de Minas, serían cerradas definitivamente, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que hubiere lugar;

Que de igual forma, el artículo 8° señaló que las actividades mineras que se encontraran en zonas compatibles con la minería y que no contaran con las autorizaciones ambientales correspondientes, debían solicitar dicha autorización y presentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la resolución citada, un plan de manejo y restauración ambiental ante la autoridad ambiental competente;

Que en ese sentido, es importante señalar que mediante el artículo 9° de la Resolución número 0222 de 1994, se dispuso que: "Los municipios de la Cuenca Alta del río Bogotá y el Distrito Capital, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 99/93 expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de la presente resolución";

Que asimismo, en el artículo 10 ibídem se estableció que: "No se permitirá el establecimiento de nuevas explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, fuera de las zonas delimitadas en el artículo 5° (sic) de la presente resolución";

Que los dos artículos anteriores, además de estar fundamentados en el artículo 58 de la Constitución Política y el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, guardan consonancia con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual señala que: "En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes;

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

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

b) .las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

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

(.)";

Que mediante las Resoluciones números 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999 el Ministerio del Medio Ambiente modificó la Resolución número 0222 del 3 de agosto de 1994, especialmente en lo relacionado con los planes de manejo, restauración y recuperación ambiental y los plazos allí señalados;

Que a través de la Resolución número 1277 del 26 de noviembre de 1996, con respecto al artículo 7 de la Resolución número 0222 de 1994 se señaló lo siguiente:

"Las explotaciones mineras de materiales de construcción que se encuentren en zonas incompatibles con la minería, de acuerdo con la delimitación hecha en el artículo 4° de la Resolución número 222 de 1994 y que no cuenten con permisos, licencias o contratos de concesión vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, serán cerradas definitivamente;

Para llevar a cabo la restauración ambiental y morfológica de la zona intervenida, la autoridad ambiental competente establecerá o impondrá un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, en los términos y condiciones establecidos en esta Resolución;

(.)";

Que igualmente, en dicho acto administrativo se señalaron los términos bajo los cuales se debían solicitar los términos de referencia para la elaboración por parte de los interesados del plan de manejo, recuperación o restauración ambiental al que se venía haciendo alusión, así como los plazos para entregar estos por parte de la autoridad ambiental, la entrega del estudio correspondiente por parte del interesado y su evaluación para determinar la pertinencia de su establecimiento o imposición por parte de la autoridad ambiental. Es decir, se consagraron unos términos y un procedimiento para ese efecto;

Que a su vez, en el artículo 5° de la Resolución número 803 del 24 de septiembre de 1999 se estableció: "Ordenar la elaboración de un nuevo estudio técnico que revise y redefina las zonas compatibles con la actividad minera para materiales de construcción en la Sabana de Bogotá, establecidas en la Resolución número 0222 del 3 de agosto de 1994";

Que en cumplimiento de lo anterior, se celebró el Convenio Interadministrativo 113 de 1997, entre el Ministerio del Medio Ambiente y Fonade y el contrato de Consultoría 990531 de 1999, suscrito entre Fonade y Prospectos y Estrategias de Desarrollo, Prodea Ltda., cuyo objeto fue la elaboración del estudio a que se refiere el artículo 5° de la Resolución número 0803 de 1999;

Que la firma Prodea Ltda., realizó el estudio denominado "Actualización de la zonificación de áreas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá";

Que asimismo, es importante tener en cuenta que el artículo 11 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, señala que "Para todos los efectos legales se consideran materiales de construcción, los productos pétreos explotados en minas y canteras usados (sic), generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales;

Los materiales antes mencionados, se denominan materiales de construcción aunque, una vez explotados, no se destinen a esta industria";

Que el artículo 95 del Código de Minas señala: "Naturaleza de la explotación. La explotación es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura. El acopio y el beneficio pueden realizarse dentro o fuera de dicha área;

El beneficio de los minerales consiste en el proceso de separación, molienda, trituración, lavado, concentración y otras operaciones similares, a que se somete el mineral extraído para su posterior utilización o transformación";

Que asimismo, mediante la Resolución número 0769 del 5 de agosto de 2002 este Ministerio dictó una serie de disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. Lo anterior con fundamento en el Decreto-ley 2811 de 1974, Parte VII, Título I, Capítulos del I al II, que establece y desarrolla los aspectos referidos a los principios generales, las facultades de administración y del uso y conservación del suelo agrícola, concordante con lo consagrado en el numeral 4 del artículo 1°, y numeral 2 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993;

Que el ámbito de aplicación de dicho acto administrativo cubija en la cordillera Central, donde se encuentra ubicada la Sabana de Bogotá, áreas "desde aproximadamente los 3.000 msnm" y de igual manera dentro de las medidas de protección, conservación, manejo sostenible y restauración de los páramos, se ordenó que las autoridades ambientales regionales elaboraran un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción y elaboraran e implementaran planes de manejo ambiental para dichos ecosistemas y finalmente se dispuso que en "consideración a las especiales características de los páramos y sus ecosistemas adyacentes, todo proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar en los páramos, deberá desarrollarse atendiendo los criterios de zonificación y ordenación ambiental que se definan en el Plan de Manejo y las estrategias, modelos y alternativas de manejo sostenible que se prevean en el mismo, o según los permitidos por la categoría de manejo bajo la cual se haya declarado";

Que a través del Decreto-ley 216 de 2003 se determinaron los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se adoptaron otras disposiciones, igualmente, se expresó que este cumpliría las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993 en materia de medio ambiente y recursos naturales;

Que de acuerdo con lo anteriormente expuesto, y conforme a lo señalado en el artículo 5° de la Resolución número 0803 de 1999, las Direcciones de Desarrollo Sectorial Sostenible, Desarrollo Territorial, Ecosistemas y el Grupo de Licencias, Trámites y Permisos de este Ministerio, emitieron concepto (memorando número 2200-3-46828 del 30 de junio de 2004), en relación con las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá;

Que con fundamento en lo anterior, este Ministerio mediante la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 procedió a redefinir y a establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y con la minería de arcillas en la Sabana de Bogotá y con base en dicha zonificación, determinó las acciones y actividades a seguir por parte de las autoridades ambientales competentes.

#### **ASPECTOS JURISPRUDENCIALES**

Que con el objeto de dar claridad y precisión a los fundamentos constitucionales y legales con los que cuenta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para determinar las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, así como el alcance de dicha norma, su obligatoriedad, y para dar claridad a aspectos tales como los criterios ambientales aquí señalados, la validez de la Resolución Ejecutiva número 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura, el derecho a la libre empresa, los derechos adquiridos y demás aspectos que se relacionan con el tema que nos ocupa, este Despacho procederá citar una serie de jurisprudencias y conceptos de las Altas Cortes del país sobre la materia, donde se brinda total claridad sobre dichos asuntos.

- Artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y Código de Minas

Con relación al mandato legal que sobre la materia le asignó el legislador al Ministerio de Ambiente, este Despacho estima pertinente destacar que mediante

la Sentencia C-534/96 del 16 de octubre de 1996 de la Corte Constitucional Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz, declaró exequible el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Que entre otras cosas en la sentencia citada, el alto tribunal consideró:

"Es el caso del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, a través del cual el legislador, en desarrollo de las competencias que le atribuyó el Constituyente, y especialmente del principio consagrado en el artículo 8° de la C. P., declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Tal determinación presupone una decisión de carácter técnico, que implica que el legislador, con plena capacidad para hacerlo, reconoce esos recursos como esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.

Así, el legislador, con base en lo dispuesto en los artículos 8°, 79, 80 y 334 superior, podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, Ministerio del Medio Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos.

(.).

Así, al producir normas sobre la materia, el legislador deberá hacerlo de manera tal que sus disposiciones contribuyan a la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, y a garantizar la conservación de áreas de especial importancia ecológica, tal como lo ordena el artículo 79 de la C. P.; de igual manera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 superior, el Estado deberá sentar, en las respectivas normas legales, las bases que le permitan planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar la realización de procesos de desarrollo sostenible,<sup>2</sup> para lo cual deberá diseñar políticas de cobertura nacional y regional, que permitan impulsar el manejo y aprovechamiento planificado de los recursos naturales, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental.

No en vano se reconoce, como función del Estado, la de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales de la Nación, la cual destaca el legislador en el artículo 7° de la Ley 99 de 1993. En su labor, en todo caso, deberá concretarse el propósito de proteger bienes que, como el medio ambiente y los recursos naturales, hacen parte del patrimonio nacional y son de interés para la humanidad.

(.).

Es clara entonces la legitimidad que le asistía al Congreso de la República para expedir la Ley 99 de 1993, a través de la cual desarrolló, entre otros, el principio consagrado en el ya citado artículo 8° de la Constitución, y para consagrar en el artículo 61 de la misma como bienes de interés ecológico nacional, a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, declaración que quiso hacer efectiva con las disposiciones

adoptadas en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, que otorgan funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dirigidas a garantizar la destinación que se prevé para los mismos y su conservación y preservación, sin que tales disposiciones puedan ser acusadas de interferir o anular la facultad reglamentaria de esos municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, las cuales, dadas las características e importancia de dichos bienes sobre el ecosistema nacional, se someten a las disposiciones de la misma ley, y a la que expida el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, lo cual se ajusta plenamente al mandato del artículo 287 de la C. P.

(.).

En consecuencia, el Estado, como director general de la economía, intervino, tal como se lo ordena el artículo 334 de la Carta Política, para lograr una racional explotación de los recursos naturales y del uso del suelo en la Sabana de Bogotá y algunos municipios circundantes, al determinar en la Ley 99 de 1993, los organismos del sector público encargados a nivel nacional y regional de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, atribuyéndoles facultades para producir disposiciones que garanticen, con perspectiva de unidad e integralidad, de una parte el desarrollo sostenido de la economía, y de otra, la preservación de un patrimonio esencial para la Nación en su conjunto, asumiendo que tales disposiciones afectarán a las generaciones actuales y futuras que la conforman.

(.).

Se materializa, en este precepto legal, la intervención del Estado en lo relacionado con la explotación de recursos naturales y el uso del suelo, a las que se refiere expresamente el artículo 334 superior, haciendo armónico el desarrollo del artículo 8° de la Constitución que le ordena a las personas y al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, con los objetivos, también a tribuidos al Estado, de garantizar e impulsar un desarrollo económico sostenido, que a tiempo que garantice el bienestar general, preserve ese patrimonio esencial conformado por las riquezas naturales y el medio ambiente. Y no podía ser de otra manera, dada la relación estrecha de dependencia que existe entre procesos de desarrollo económico, recursos naturales y medio ambiente.

(.)".

Asimismo, resulta de suma importancia señalar que conforme a la Sentencia C-339/02 del siete (7) de mayo de dos mil dos (2002) de la Corte Constitucional Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería mediante la cual se declaró exequible el Código de Minas, salvo algunas expresiones, entre otros aspectos sostiene:

"2. Derecho a un medio ambiente sano: Construcción conjunta del Estado y de los ciudadanos.

En la Constitución de 1991 la defensa de los recursos naturales y medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos (artículos 8°, 79 y 80 de la Constitución), como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con esta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana.

Desde esta perspectiva la Corte ha reconocido el carácter ecológico de la Carta de 1991, el talante fundamental del derecho al medio ambiente sano y su conexidad

con el derecho fundamental a la vida (artículo 11 Cfr. Sentencias T-092 de 1993 M. P. Simón Rodríguez Rodríguez y C-671 de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.

Nuestra Constitución provee una combinación de obligaciones del Estado y de los ciudadanos junto a un derecho individual (artículos 8°, 95 numeral 8 y 366). Es así como se advierte un enfoque que aborda la cuestión ambiental desde los puntos de vista ético, económico y jurídico: Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valor. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado (artículos 333 y 334). En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales (artículos 67 inciso 2, 79, 88, 95 numeral 8).

Acerca de los deberes del Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado:

.Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectar lo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de:

- 1) Proteger su diversidad e integridad.
  - 2) Salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.
  - 3) Conservar las áreas de especial importancia ecológica.
  - 4) Fomentar la educación ambiental.
  - 5) Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
  - 6) Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.
  - 7) Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y
  - 8) Cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. Sentencia C-431 de 2000. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- (...).

### 3. La actividad minera y la conservación de la biodiversidad: Impacto Ambiental.

El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento de Planeación Nacional, con el apoyo del Instituto Humboldt elaboraron un documento sobre .La Política Nacional de Biodiversidad.. De acuerdo con el documento biodiversidad se define .como la variación de las formas de vida y se manifiesta en la diversidad genética de poblaciones, especies, comunidades, ecosistemas y paisajes.. APROBADO por el Consejo Ambiental en 1995 y que se fundamenta en los siguientes principios:

- La biodiversidad es patrimonio de la Nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia.
- La diversidad biológica tiene componentes tangibles a nivel de moléculas, genes y poblaciones, especies y comunidades, ecosistemas y paisajes. Entre los

componentes intangibles están los conocimientos, innovaciones y prácticas culturales asociadas.

- La biodiversidad tiene un carácter dinámico en el tiempo y el espacio, y se deben preservar sus componentes y procesos evolutivos.

- Los beneficios derivados del uso de los componentes de la biodiversidad deben ser utilizados de manera justa y equitativa en forma concertada con la comunidad.

Conforme con los principios anteriores, se reconoce que la biodiversidad es vital para nuestra existencia, por los servicios ambientales que se derivan de ella y sus múltiples usos, entre los cuales el documento resalta:

.Nuestra alimentación proviene de la diversidad biológica, los combustibles fósiles son subproducto de ella, las fibras naturales también. El agua que tomamos y el aire que respiramos están ligados a ciclos naturales con gran dependencia en la biodiversidad, la capacidad productiva de los suelos depende de su diversidad biológica, y muchos otros servicios ambientales de los cuales depende nuestra supervivencia. Desde la perspectiva biológica, la diversidad es vital, porque brinda las posibilidades de adaptación a la población humana y a otras especies frente a variaciones en el entorno. Así mismo, la biodiversidad es el capital biológico del mundo y representa opciones críticas para su desarrollo sostenible. Ministerio del Medio Ambiente y Departamento de Planeación Nacional. Política Nacional de Biodiversidad.

Esta situación revela la conservación de la biodiversidad como un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera. Por sí sola la diversidad biológica representa un valor económico incalculable, si se tiene en cuenta que en Colombia se encuentra el 10% de la biodiversidad mundial, a pesar de representar únicamente el 0.7% de la superficie continental mundial (bid). Este nuevo esquema en las relaciones entre el hombre y la naturaleza, hace que el tema ambiental, aún en el campo jurídico, no pueda mirarse aislado del proceso económico o únicamente enfocado frente a un sector de la producción.

### 3.1 El medio ambiente y la protección de la biodiversidad como un principio de orden económico para la explotación minera.

Es un hecho evidente que la industria extractiva produce una gran cantidad de desechos y desperdicios. El proceso de transformación de grandes masas de materiales para el aprovechamiento de los minerales útiles deja forzosamente materiales residuales que deterioran el entorno físico de la región en la cual se adelantan las labores afectando el paisaje y los suelos agrícolas. En los Estados Unidos de Norteamérica por lo menos 48 sitios .Superfund. (sitios de limpieza de residuos peligrosos, financiados por el gobierno federal) fueron anteriormente operaciones mineras. Resulta especialmente ilustrativo el estudio realizado por el Environmental Law Institut Mecanismos para regular el Impacto Ambiental de la Minería en los Estado Unidos: Capítulo V del libro .Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en Argentina.. Estudio Analítico número 5. 1995. sobre el impacto ambiental ocasionado con la extracción de minerales:

.Cada vez que un mineral es extraído de la superficie o del subsuelo, un elemento estructural es removido. A menos de que sean controladas cuidadosamente, las técnicas superficiales de extracción pueden causar inestabilidad en las pendientes y erosión del suelo. En el caso de la minería del subsuelo, la capa superficial del sitio explotado puede moverse y/o hundirse en un movimiento geológico conocido como .hundimiento.. En la superficie, esto puede causar sumideros u hoyos. Debido al colapso del estrato y las fracturas dentro de las rocas del estrato, el agua superficial puede filtrarse a través de la cavidad de la mina y disminuir el



nivel de agua freática. Los niveles de agua freática pueden además ser interrumpidos o eliminados. El bombeo necesario para mantener el área de extracción limpia durante las operaciones mineras puede disminuir los niveles de agua freática. Estos esquemas de flujo distorsionados no pueden ser mejorados necesariamente durante la recuperación.

El drenaje de la mina ocasionado por la sobrecarga de explosivos u otros materiales removidos para tener acceso al mineral, puede contener sedimento, metal y sulfuro. El drenaje ácido de la mina se da cuando la pirita se descompone por medio de la exposición al oxígeno y agua atmosféricos. El agua ácida, en cambio, puede ocasionar la colación de metales pesados de las rocas a su alrededor. La contaminación del agua causada por el drenaje ácido o la contaminación metalúrgica, puede ocurrir al mismo tiempo de la extracción y continuar filtrándose desde las minas, túneles, y jales por cientos de años, después de que la extracción ha finalizado.

El proceso utilizado para producir mineral concentrado de carbón o mineral metálico, puede crear o contribuir a la contaminación del agua. Algunas sustancias químicas como el cianuro de sodio, ácidos y otras soluciones, son utilizadas para separar el mineral concentrado de los minerales metálicos. Los jales, residuos generados como resultado de la concentración de mineral, a menudo pueden contener estos químicos y de esta manera contribuir a la contaminación de los acuíferos cercanos y aguas superficiales. Los compuestos de sulfuro y metales en las pilas de residuos, pueden también generar contaminación del agua. Además, la acumulación de jales, puede ser una fuente de polvo factible de ser dispersado por el viento.

La fundición, el proceso que separa los metales deseados de otros materiales, puede producir contaminación atmosférica por medio de la dispersión de gas y polvo del metal pesado. Las emisiones pueden contener dióxido de sulfuro, arsénico, plomo, cadmio y otras sustancias tóxicas. El sulfuro produce precipitaciones ácidas que consecuentemente deterioran los ecosistemas de los lagos y bosques. Alrededor de las operaciones fundidoras incontroladas, existen zonas muertas donde la tierra permanece árida. Además, el residuo generado por las fundidoras, la escoria, es rico en silicato de calcio. Otras preocupaciones ambientales relacionadas con la minería incluyen la contaminación por el ruido de las explosiones y otras operaciones mineras, destrucción de hábitat, pérdida de la productividad de la tierra y deterioro visual del paisaje.

Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del desarrollo sostenible acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades. Sentencia C-671 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común. (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. En anteriores oportunidades esta Corte trató el concepto del desarrollo sostenible a propósito del Convenio sobre la Diversidad Biológica. hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En esa oportunidad destacó:

.La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de

lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.. Sentencia C-519 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

(...).

.Artículo 34. Zonas excluibles de la minería.

(...).

El inciso 2° señala que las zonas de exclusión se encuentran integradas por las siguientes áreas:

- a) El Sistema de Parques Nacionales Naturales;
- b) Los parques naturales de carácter regional, y
- c) Las zonas de reserva forestal. Con lo anterior se pretende la protección de la biodiversidad, de acuerdo con la gran importancia de Colombia a nivel mundial como lo reconoció la Corte cuando analizó el tema. Sentencia C-519 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. La Corte precisa 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.

Naturalmente las zonas excluidas deben ser claramente delimitadas geográficamente y esta función se le asigna a la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5° de la Ley 99 de 1993. Además incluye la colaboración de la autoridad minera en las áreas de interés minero, con lo cual se hace efectivo el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país junto con un aprovechamiento en forma sostenible, de acuerdo con los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, ratificada por Colombia.

Se hace necesario para la Corte señalar 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; por esta razón en la parte resolutive se condicionará la exequibilidad del inciso 2° del artículo 34 de la Ley 685 de 2001..". (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, mediante Sentencia de fecha diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004) de la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Doctor Darío Quiñones Pinilla, Acción de Cumplimiento, se expresó lo siguiente:

"En el asunto sub júdice se pretende el cumplimiento de los artículos 33, 34 y 35 de Ley 685 de 2001, .con preferencia a los artículos 5°, 7° y 10 de la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente.. En efecto, el demandante manifestó que las autoridades demandadas vienen aplicando el acto administrativo pese a que el nuevo Código de Minas reguló el tema de manera diferente y, por lo tanto, lo derogó, por lo que solicita que se aplique la ley con preferencia a lo regulado en dicha resolución. Efectivamente, de acuerdo con las intervenciones de los demandados, el Tribunal consideró que la Ley 685 de 2001 no derogó ni tácita ni expresamente la Resolución 222 de 1994, por lo que debe aplicarse. Por su parte, en la impugnación, el demandante insiste en que; el Código de Minas derogó expresamente la Resolución número 222 de 1994, en

cuanto reguló las zonas reservadas, excluidas y restringidas para la protección del ambiente".

(.).

"El acto administrativo transcrito define las zonas aptas para la explotación minera en la Sabana de Bogotá. En otras palabras, a diferencia del Código de Minas cuya aplicación es general, ese acto es especial porque está limitado exclusivamente a la Sabana de Bogotá. No podía ser diferente, pues la Resolución número 222 de 1994 fue expedida por el Ministerio del Medio Ambiente en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Todo lo anterior permite concluir que la Resolución 222 de 1994 está produciendo efectos jurídicos y no fue derogada por el Código de Minas, en consideración con varios argumentos, a saber:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos se declararon como, de interés ecológico nacional, por lo que se confirió facultad al Ministerio del Medio Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- para definir las zonas compatibles con las explotaciones mineras. En este contexto, la Resolución número 222 de 1994 es una norma especial que se aplica para el caso de la Sabana de Bogotá.

Ello muestra, entonces, que dicho acto administrativo no pugna con el Código de Minas, así este regule la materia"...

"En consecuencia, como la Resolución número 222 de 1994 no pugna con el Código de Minas, este último no la derogó y, por lo tanto, produce efectos jurídicos.

De otra parte, es evidente que la Ley 685 de 2001 no derogó ni expresa ni tácitamente la Resolución 222 de 1994 ni la norma en que esta se fundamenta. Por el contrario, cuando el artículo 34 del Código de Minas dispuso que no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente, sencillamente aclara que la reglamentación preexistente produce efectos jurídicos. De igual manera, como el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 señaló que existirán zonas de minería restringida, en aquellos lugares que sean autorizados en las normas locales sean definidas por las autoridades competentes, entendidas estas también las autoridades ambientales, mineras y las encargadas de cuidar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural, tal y como fue señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-339 de 2002, es lógico concluir que las normas específicas para una determinada zona o localidad resultan compatibles con el Código de Minas y, por ende, deben interpretarse armónicamente. (Subrayado fuera de texto).

(.)."

En ese sentido, se debe destacar que la decisión que adoptó el Consejo de Estado coincide con lo expuesto por los demandados (Ministerio de Minas y Energía e Ingeominas), al responder la demanda en cuestión, en el sentido que corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinar en la Sabana de Bogotá las zonas en las cuales existe compatibilidad con las explotaciones mineras de acuerdo con lo señalado en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, norma que no ha sido derogada ni resulta contraria a lo dispuesto en el Código de Minas y con fundamento en la cual se expidió la Resolución número 222 de 1994 y sus modificatorias.

Con lo anterior, se reitera que la Sabana de Bogotá es un ecosistema de importancia ecológica nacional que cuenta con una norma especial para su

manejo, cual es el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y la reglamentación que expida este Ministerio a partir de lo allí expuesto, de manera tal que este Ministerio se encuentra plenamente facultado para expedir el presente acto administrativo.

- Frente al principio de precaución, los derechos adquiridos, la libre empresa y el derecho al trabajo

En este sentido, se debe anotar que mediante la Sentencia C-293 del veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002) la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Doctor Alfredo Beltrán Sierra, declaró exequible el principio de precaución consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993. En dicho fallo hace una clara alusión a la prevalencia del derecho colectivo al ambiente sano, frente a derechos de carácter particular y concreto como el derecho al trabajo, la libre empresa, la iniciativa privada y a los denominados derechos adquiridos.

"En consecuencia, el principio de precaución como está consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, se declarará exequible, por los cargos expuestos.

(.).

4.3 En este punto, sólo resta mencionar que no se violan los artículos constitucionales mencionados por el actor (trabajo, propiedad, derechos adquiridos), si, como consecuencia de una decisión de una autoridad ambiental que, acudiendo al principio de precaución, con los límites que la propia norma legal consagra, procede a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta. Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1°. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (artículo 58, inciso 2). Además, señala la Constitución, que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados., (Artículo 80). Asimismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. (artículo 95, ordinal 8). (Subrayado fuera de texto).

(.)."

Es de anotar que en el fallo citado la Corte Constitucional, coincide con lo expuesto por el Ministerio Público al momento de efectuar su intervención en el proceso judicial iniciado en relación con el principio de precaución. Expresa la Procuraduría General de la Nación, en el concepto citado:

#### "V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en el Concepto número 2735, de fecha 22 de noviembre de 2001, solicitó declarar exequibles las normas acusadas, por las siguientes razones:

Sobre el principio de precaución, contenido en el artículo 1°, numeral 6, demandado, considera el Ministerio Público que es una facultad excepcional, ya que en condiciones de normalidad, los programas y la formulación de políticas que se adopten por las autoridades ambientales, deben ser el resultado de las investigaciones científicas.

Este principio de precaución no es de la esencia del derecho administrativo general sino del derecho administrativo ambiental, en razón de las materias que este comprende. Por ello, las normas que regulan el mencionado derecho son

especiales y está justificado que el legislador establezca instrumentos de prevención, así como sancionatorios para garantizar esos derechos constitucionales, que si bien son de tercera generación, son fundamentales cuando por el factor de conexidad amenacen, pongan en peligro o vulneren los derechos fundamentales de protección inmediata con mecanismos judiciales reforzados para hacerlos efectivos, tal como lo tiene establecido la doctrina constitucional..

Acudiendo a este principio de precaución, las autoridades ambientales son titulares del derecho de policía, con las consecuencias que de ello se derivan, como es imponer límites al ejercicio de las libertades y garantías ciudadanas. El deber de mantener y conservar la sostenibilidad del ecosistema no sólo es del Estado, sino también de todas las personas, de conformidad con la Constitución y la ley. Esto significa que las actividades de las personas deben realizarse dentro de los límites que le impone el ordenamiento jurídico.

Las facultades de las autoridades ambientales que les otorga la ley no son ilimitadas, ni arbitrarias, pues, cuando se acuda a ellas sin el soporte científico, deben corresponder a actos administrativos debidamente motivados, de conformidad con el principio de proporcionalidad y razonabilidad.

Pone de presente que no sólo las autoridades ambientales imponen medidas policivas de prevención, también lo hace el ICBF, cuando adopta medidas con el fin de proteger a los menores; o las autoridades de turismo, de aeronáutica, de aduanas, etc. Es decir, por este aspecto, no hay violación del derecho de igualdad.

No se viola tampoco el debido proceso por el hecho de que el derecho de defensa y contradicción se ejerza después de tomar la medida de precaución, pues, ante la inminencia de un hecho que amenace o pueda afectar gravemente el medio ambiente, no es posible adelantar toda una actuación administrativa previa. Tampoco se violan los derechos adquiridos, en razón de que cuando un derecho adquirido se encuentra enfrentado a un derecho ambiental de naturaleza colectiva, si el primero pone en peligro la conservación o sostenibilidad del segundo, siempre la autoridad deberá proteger este último. Dice el señor Procurador que .lo mismo ocurre, con el test de ponderación que habrá de realizar la autoridad cuando ha de tomar una medida preventiva que ordene la suspensión de una obra o de una actividad, en la medida en que ella siempre va a afectar el derecho al trabajo de quienes laboran en ella, pero ello no puede ser una excusa suficiente y razonable para que la autoridad ambiental no privilegie el derecho ambiental de naturaleza colectiva, cuando la motivación de la medida preventiva sea la de garantizar la sostenibilidad del mismo y evitar los daños irremediables a que puede someter esa actividad al ecosistema y con ello la vida". (fl. 133) (Subrayado fuera de texto). Por su parte, ha sostenido el Consejo de Estado, Sección Primera en Sentencia del 12 de agosto de 1999, expediente 5500, Consejero Ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa, en materia de derechos adquiridos ha señalado:

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, al establecer que .Cuando de la aplicación

de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.. Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como los ordenamientos urbanos y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

.Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano..

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

Lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que .La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social (.). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso.. . (Subrayado fuera de texto);

Que de otra parte, el mismo Consejo de Estado mediante Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002, C.P. Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ref. Exp. número 4027, en relación con los derechos adquiridos en materia ambiental, retomó lo expuesto en la sentencia antes citada al señalar:

"Sobre el alcance de las autorizaciones concedidas a la actora (de carácter ambiental y urbanístico), acogió el criterio expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado en la Sentencia del 12 de agosto de 1999 (Exp. 5500 Consejero Ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa), según el cual aquellas no generan derechos adquiridos a favor de sus beneficiarios por cuanto se trata de medios propios del poder de policía, cuyo fundamento está en el mantenimiento del orden público".

De igual forma, a través de la Sentencia T-254 de 1993 la Corte Constitucional desarrolló de manera precisa el efecto que la protección del ambiente tiene sobre el ejercicio de los derechos de contenido económico al señalar:

"(.).

Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y

mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación (subrayado fuera de texto).

El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental.

(.)".

Como se puede apreciar, en aras de garantizar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y por ende la prevalencia del interés general sobre el particular, este Ministerio está facultado para adoptar las decisiones que permitan dar cumplimiento a dicho mandato constitucional y legal y dentro de ese contexto reglamentar, restringir y/o prohibir actividades que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en este caso concreto determinar las zonas compatibles con las actividades mineras en la Sabana de Bogotá bajo criterios de sostenibilidad ambiental.

▪ Validez de la Resolución Ejecutiva número 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura

Que mediante Sentencia de fecha 30 de enero de 2004, la Sección Primera, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero, en relación la Resolución Ejecutiva número 076 del 31 de marzo de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura, mediante la cual se aprobó el Acuerdo 30 de 1976 expedido por el Inderena señaló que:

"En el caso del Acuerdo 30 de 1976 cuya nulidad se solicita, no se presenta ninguno de los presupuestos de la norma anterior puesto que las normas en que debía fundarse eran las correctas, fue expedido por el organismo competente en forma regular, sin que pudiera atribuirse falsa motivación o desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

La falta de publicación en las cabeceras de los municipios o de registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que debía realizar el Inderena no tienen que ver con la validez del acto, sino con su eficacia. Este requisito fue cumplido años después en virtud de un fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 1° de marzo de 2001, dentro de un proceso de acción de cumplimiento.

(.).

Ante las consideraciones anteriores, la Sala considera que es procedente un pronunciamiento de fondo puesto que la demanda, aunque en forma no muy clara, se refería a la falta de validez del acto administrativo por no haberse cumplido, en criterio del demandante, con los requisitos previstos para ello, al interpretar indebidamente como requisito de validez, los relacionados con la eficacia del mismo. Al quedar demostrado que el Acuerdo demandado fue debida y oportunamente aprobado por el Gobierno Nacional único requisito que condicionaba su validez, es procedente desestimar las pretensiones de la demanda".

De igual manera, estima pertinente este Despacho citar apartes del Concepto del Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejero Ponente, doctor

Luis Camilo Osorio Isaza -22 de marzo de 2001- Ref. Radicación número 1.324, Zona de reserva forestal. Autoridad competente para sustracción de áreas.

"Inderena mediante el Acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976 expedido por su Junta Directiva, declaró área de reserva forestal protectora a la zona denominada .Bosque Oriental de Bogotá., ubicado en la jurisdicción de dicho distrito, sin perjuicio de la competencia de las dependencias distritales. Inderena delegó en la CAR, sus funciones .en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal a que se refiere este acuerdo. (artículo 5°). El acuerdo fue aprobado por el Gobierno Nacional mediante la Resolución 76 del 30 de marzo de 1977 (Diario Oficial 34.777, el 3 de mayo de 1977)".

(.).

"Le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, entre otras funciones, la de definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible (artículo 2°).

El legislador dispone que dicho ministerio, en adelante asuma las funciones de protección del medio ambiente y preservación de los recursos naturales renovables que venía desempeñando el Inderena sin perjuicio de las que le son propias, y le asigna atribución general en esta materia, al señalar que además de las funciones previstas en la ley o el reglamento a cargo de ese ministerio, ejercen en lo relativo con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas a otra autoridad. Y, define por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos de esa ley, 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 (artículo 5°, parágrafos 2°; 6° y 7°)".

Las zonas de reserva y la reglamentación del uso del suelo.

(.).

"La Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, fue declarada como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria debe ser la agropecuaria y forestal. Previamente la autoridad nacional Inderena había declarado reserva forestal protectora a la zona denominada .bosque oriental de Bogotá., no lo hizo la CAR autoridad con competencia únicamente regional. El distrito capital expide la reglamentación del uso del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional dicte el Ministerio del Medio Ambiente (artículo 61, Ley 99/93)".

Ordenamiento territorial

(.).

Las disposiciones reglamentarias del uso y funcionamiento de las áreas que integran reservas forestales nacionales, constituyen normas de superior jerarquía que deben ser tenidas en consideración por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, lo mismo que las disposiciones sobre límites, administración o sustracción de las reservas forestales expedidas por las corporaciones autónomas regionales o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción (artículo 10.1, literales b) y c)). (Subrayado fuera de texto).

(...)

Análisis normativo.



De acuerdo con las disposiciones reseñadas la competencia para sustraer áreas de las zonas de reserva forestal está atribuida legalmente al Ministerio del Medio Ambiente, si se trata de reserva nacional y a las corporaciones autónomas regionales, si la reserva es de carácter regional.

En efecto, en el caso bajo análisis, esto es la reserva forestal de la zona denominada "bosque oriental de Bogotá" declarada en 1976, pese a que desde 1961 existía la CAR con facultades como entidad ambiental en el nivel regional, no fue esta la que declaró la zona de reserva forestal, sino la autoridad nacional entonces competente, esto es, el Inderena, mediante el Acuerdo 30 de 1976, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 22, 23b y 24 del Decreto 2420 de 1968.

El Gobierno Nacional aprobó la declaración de la zona de reserva forestal mediante resolución ejecutiva expedida en cumplimiento de lo ordenado por los artículos 38 del Decreto-ley 133 de 1976 y 5° del Decreto 877 del mismo año, no en ejercicio de la tutela administrativa que entonces ejercía respecto de las corporaciones autónomas regionales. La Sala observa que el legislador determina que pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales que se encuentran en el territorio nacional, regulados por el código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente, entre estos, los bosques. Con fundamento en ese precepto y los anteriormente citados, fue la autoridad nacional la que expidió el acto constitutivo de la reserva forestal del "bosque oriental de Bogotá" y el Gobierno Nacional el que otorgó la posterior aprobación; no se trata pues de una reserva de carácter regional, sino del orden nacional.

(.).

"Asimismo debe observarse que la Ley 99 de 1993, declara a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria debe ser la agropecuaria y forestal. El legislador prevé que la CAR otorgue licencia ambiental y el distrito capital expida la reglamentación del uso del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones superiores que en lo nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente (art. 61 Ley 99/93). Sin embargo, la función de .reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran la reserva forestal en los cerros orientales de Bogotá es competencia del Ministerio del Medio Ambiente por tratarse de reserva del orden nacional (artículo 5°.18. ibídem.)".

De acuerdo con lo expuesto, y conforme lo señala el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, este Ministerio no puede desconocer la existencia de las reservas forestales declaradas mediante el Acuerdo 30 de 1976 del Inderena y aprobadas mediante la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, de manera tal que cualquier decisión que se adopte en relación con la Sabana de Bogotá, debe tener en consideración lo allí dispuesto.

▪ Frente a los instrumentos administrativos de manejo y control ambiental

Que mediante Sentencia de fecha 26 de febrero de 1998 proferida por la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual se declaró la nulidad del Decreto 883 de 1997, se señaló que conforme a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, este Ministerio cuenta con la atribución de expedir normas ambientales en relación con actividades que puedan generar directa o indirectamente daños ambientales o de definir y regular los instrumentos y mecanismos para el control de factores de deterioro ambiental, sin necesidad de acudir ni a la ley, ni al reglamento para ese efecto.

Por lo anterior, es clara la facultad del Ministerio de Ambiente de establecer instrumentos administrativos de manejo y control para prevenir, corregir, compensar y manejar los factores de deterioro y los impactos ambientales negativos que generan cierto tipo de actividades, en este caso las explotaciones mineras, como lo son por ejemplo los planes de manejo, recuperación o restauración ambiental, a los que se venía haciendo alusión en la Resolución número 0222 de 1994 y sus modificatorias.

Es de anotar, que al momento de la expedición de la Resolución número 0222 de 1994 y sus modificatorias, se encontraba vigente el Decreto 1753 de 1994, el cual en su artículo 38 consagraba el régimen de transición, bajo el cual se establecieron como instrumentos administrativos de tipo ambiental los denominados planes de manejo ambiental y a los planes de restauración o recuperación ambiental; los cuales hoy día mantienen su validez, en virtud de la facultad que le ha sido asignada a este Ministerio conforme a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993.

- Obligatoriedad de pronunciamiento

Que asimismo, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 25 de marzo de 2004, a través de la cual resolvió la impugnación presentada contra la sentencia del 30 de octubre de 2003 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en referencia a la acción de cumplimiento instaurada por el señor Gilberto García Alvarado contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expresó:

"De lo hasta aquí analizado se desprende que el Ministerio de Ambiente realizó el estudio técnico ordenado en el artículo 5° de la Resolución 803 de 1999, pero no obstante el tiempo transcurrido hasta la fecha no ha adoptado las definiciones que correspondan hacer con base en las recomendaciones del estudio técnico.

La sentencia materia de impugnación debe ser confirmada haciendo las siguientes precisiones:

En el artículo 5° de la Resolución 803 no se fijó un término para la elaboración del estudio técnico, ni para que con base en el Ministerio de Ambiente adoptara las decisiones respectivas resultantes del estudio.

(...)

Si bien es cierto la adopción de nuevas definiciones puede implicar un proceso un tanto complejo en el cual deben intervenir varias autoridades ambientales y municipales, dado el tiempo transcurrido, aproximadamente de 4 años, no existe justificación para que el Ministerio no haya adoptado aún las redefiniciones sobre esta materia si se tiene en cuenta que como se puede observar en el documento elaborado por Prodea existen razones suficientes para tomar las decisiones correspondientes.

Por ello, aun cuando no hay lugar a acceder a la solicitud de cumplimiento en cuanto que la norma que se predica como incumplida no fijó un término para que el Ministerio resolviera sobre la redefinición de las áreas compatibles para las actividades mineras, ello no obsta para que se le advierta que en atención al término transcurrido entre a adoptar de inmediato en un plazo que no pueda exceder de dos (2) meses las redefiniciones sobre la materia, habida consideración a que del resultado del estudio técnico se deriva la posibilidad de tomar nuevas determinaciones en relación con las zonas incompatibles para la actividad minera de materiales de construcción en la sabana de Bogotá".

- De la confianza legítima

Que con relación al tema de la confianza legítima, la Corte Constitucional, sostiene en la Sentencia C-108 de 2004, Magistrado Ponente, Doctor Alfredo Beltrán Sierra, lo siguiente:

"2.2 En efecto, como lo sostiene el demandante el artículo 58 de la Constitución Política garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Con todo, en el presente asunto, mal se puede acudir a la teoría de los derechos adquiridos pues dicha noción requiere como uno de sus elementos básicos que el derecho adquirido haya entrado al patrimonio de una persona natural y jurídica y que haga parte de él, requisito este que obviamente no se puede predicar de los bienes de uso público, como lo son las calles y vías públicas. El artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público en los siguientes términos: .Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes o similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo."

El artículo 82 de la Constitución Política, establece que es deber del Estado velar por la protección e integridad del espacio público y .por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular., de ahí que si el legislador en desarrollo del mandato constitucional aludido expide normas cuya finalidad sea la de asegurar el acceso de la población al uso y goce del espacio público en aras de garantizar el principio de la prevalencia del interés general, no hace otra cosa que promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, como fines esenciales del Estado, según lo dispone el artículo 2° de la Constitución Política.

Si bien frente a la recuperación del espacio público no es posible invocar derechos adquiridos, ello no significa que frente a situaciones jurídicas consolidadas los administrados se encuentren desamparados frente al Estado, con lo cual se desconocería el principio de la confianza legítima, que este Tribunal Constitucional ha reconocido como constitucionalmente relevante, en tanto constituye una proyección del principio de la buena fe, que debe gobernar las relaciones entre administración y administrado. Como lo ha sostenido esta Corporación, con el principio de la confianza legítima, «se pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En

tales casos, en función de la buena fe (C. P. artículo 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

Como vemos, la confianza legítima no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento. Sent. C-478/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero".

En otra oportunidad la Corte expresó:

"La organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado. Así lo consagran de manera expresa los artículos 1° y 63 de la Constitución Política de Colombia. El Principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en él, la confianza legítima encuentra su más claro límite. En tal sentido lo señaló el Tribunal Europeo de Justicia en sentencia de 16 de mayo de 1979: «al estudiar el conflicto que surgió entre el principio de la confianza legítima y el interés público, a lo cual determinó que en caso de enfrentamiento el interés público tendrá primacía sobre la confianza legítima...Sent. T-617/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.".

(.)

#### **ASPECTOS TECNICO-AMBIENTALES**

Que mediante memorando número 2200-13-78195 del 7 de octubre de 2004 la Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible remitió a la Oficina Asesora Jurídica a través del cual se realizó la evaluación técnica elaborada por los funcionarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de las Direcciones de: Desarrollo Sectorial Sostenible, Desarrollo Territorial, Ecosistemas, de la Oficina Asesora Jurídica y del Grupo de Licencias, Permisos y Trámites, con el propósito de definir Zonas Compatibles con la Actividad Minera (ZCAM) en la Sabana de Bogotá.

"(...).

#### **1. GENERALIDADES**

El presente documento es el resultado de la evaluación técnica elaborada por los funcionarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adscritos a las Direcciones de: Desarrollo Sectorial Sostenible, Desarrollo Territorial, Ecosistemas, Oficina Asesora Jurídica y del Grupo de Licencias, Permisos y Trámites, con el propósito de establecer Zonas Compatibles con la Actividad Minera (ZCAM) en la Sabana de Bogotá, con respecto a materiales de construcción y arcillas.

##### **1.1 Objetivo**

Proporcionar argumentos técnicos que permitan establecer las zonas compatibles con las explotaciones mineras en los 29 municipios de la Sabana de Bogotá, incluido el Distrito Capital, en el marco de la reglamentación del artículo 61 de la Ley 99/93, considerando los componentes ambientales que garanticen la protección y uso sostenible de los recursos naturales de la sabana, para sustituir la Resolución 813 de 2004, así mismo proponer acciones a seguir por parte de las autoridades ambientales, demás entidades públicas con jurisdicción en la Sabana de Bogotá y los particulares que desarrollen actividades de explotación minera en dicha área.

## 1.2 Antecedentes

Con base en argumentos jurídicos y técnicos, utilizando entre otros, el estudio contratado por el Ministerio con la empresa Prodea, con información complementaria suministrada por la CAR y el Ingeominas, y teniendo en cuenta las observaciones efectuadas por el DAMA, la CAR, el Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Cundinamarca, el Ingeominas, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, los gremios y algunos actores de la sociedad civil, se propone la sustitución de la Resolución 813 de 2004 en relación con las Zonas Compatibles con la Actividad Minera (ZCAM) en la Sabana de Bogotá y los diferentes escenarios de manejo de acuerdo con la situación jurídica generada.

Para establecer las áreas compatibles con la actividad minera se contemplaron elementos ambientales con legislación específica e insumos de carácter técnico en atención a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993. Entre estos se encuentran:

- Ley 99 de 1993, artículo 61.

La Ley 99 de 1993, en el artículo 61 declaró la Sabana de Bogotá como una región de "interés ecológico nacional, incluyendo sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal". Esta facultó además al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) para determinar las zonas compatibles con la minería dentro de esta ecorregión.

- Ley 685/01, artículos 34 y 35.

Corresponden a los artículos del Código de Minas que reglamentan las zonas de exclusión y de restricción para la minería entre las que se tienen parques naturales nacionales y regionales, reservas forestales, perímetros urbanos, áreas ocupadas por construcciones, zonas de interés arqueológico, histórico o cultural, obras públicas, zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras y zonas mineras mixtas. Para el caso de la Sabana de Bogotá se consideraron todas las áreas cartografiadas que generarán algún tipo de restricción o exclusión, de acuerdo con las limitaciones establecidas en esta ley, en el entendido de que la Sabana de Bogotá es un ecosistema especial y como tal tiene una reglamentación especial.

- Resolución 076 de 1977 (Reserva de la Sabana y Cerros Orientales).

Mediante Resolución Ejecutiva 76 del 31 de marzo de 1977, el Ministerio de Agricultura aprobó el Acuerdo 30 de 1976 del Inderena por el cual se declararon dos reservas forestales: una protectora en el artículo 1° (Cerros Orientales) y otra protectora-productora en el artículo 2° (Cuenca alta del río Bogotá). La primera para un área específica delimitada en la Resolución y la segunda -la zona de reserva forestal protectora-productora- establecida para áreas por encima de la cota 2650 msnm y con pendientes iguales o superiores al 100%.

- Resolución 769 de 2002 sobre conservación y sostenibilidad de páramos.

Corresponde a la cota de 3000 msnm establecida para protección de ecosistemas de páramo en la cordillera oriental.

- Acuerdo 16 de 1998 sobre la Ronda del río Bogotá-CAR.

Establecida por la CAR para la protección de la ronda del río Bogotá y demás cuerpos de agua de la Sabana de Bogotá.

- Resolución 222 de 1994, Resolución 1277 de 1997 y Resolución 803 de 1999.

Con base en la facultad establecida en el artículo 61 de la Ley 99/93 el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) expidió el 3 de agosto de 1994 la Resolución número 222, mediante la cual estableció las zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá y dictó otras disposiciones referentes al manejo ambiental de las explotaciones existentes por fuera de estas zonas compatibles, con o sin título minero. En 1996 se emitió la Resolución 1277 con el fin de dar claridad respecto a los materiales minerales objeto de la zonificación y estableció plazos y procedimientos para la presentación de los planes de manejo y/o Planes de recuperación o restauración ambiental a los que se refería el artículo 7° de la Resolución 222 de 1994.

En este sentido se debe señalar que la alusión a los "Chircales y Ladrilleras", están asociados a la transformación de las arcillas.

Ante los conflictos originados por la zonificación de las áreas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá, establecida en la Resolución 222/94, el Ministerio del Medio Ambiente emitió la Resolución 803 del 24 de Septiembre de 1999 con la cual amplió los plazos para la ejecución de los planes de recuperación o restauración ambiental y, en su artículo 5°, ordenó la elaboración de un nuevo estudio técnico que revisara y redefiniera las zonas compatibles con la actividad minera para materiales de construcción en la Sabana de Bogotá.

- Ley 357 de 1997.

Por medio de esta ley se aprobó la Convención RAMSAR para la protección y conservación y humedales y las especies silvestres asociadas a ellos.

- Resolución 813 de 2004.

A través de la Resolución 813/04 se redefinieron y se establecieron las zonas compatibles con la minería para materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá.

### 1.3 Unidades Litoestratigráficas con potencial interés geológico

El Ingeominas aportó información relacionada con las unidades litoestratigráficas presentes y cartografiadas a escala 1/100.000 en la Sabana de Bogotá, a cada una de las cuales esta entidad le asignó un interés geológico específico para materiales de construcción y arcillas.

Esta información permite reevaluar las posibles áreas compatibles con minería dado que se actualizó la información de referencia usada para la determinación de las unidades de potencial usadas por Prodea que fue la base para la elaboración de la Resolución 813/04.

### 1.4 Ordenamiento territorial

El artículo 5° de la Ley 388 de 1997, señala que el ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias

de desarrollo económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El Ordenamiento Ambiental Territorial, OAT, se entiende 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". (Artículo 7°, Ley 99/93).

El OAT es un componente estructural del Ordenamiento Territorial, a partir de la consideración de las variables naturales y las relaciones ambientales del territorio, para garantizar la conservación y el mejoramiento de la oferta ambiental como base para sustentar las actividades del desarrollo. Con este se busca identificar los conflictos ambientales, entendidos como la contradicción entre el mantenimiento de los bienes y servicios que la naturaleza aporta a la sociedad y cualquier otro uso o actividad humana que implique transformación degradatoria (más allá de ciertos límites) de la base natural.

Como proceso técnico-político, se parte de la zonificación de uso adecuado del territorio con un enfoque ecosistémico, el cual establece la compatibilidad de las actividades que se realizan en las diferentes unidades territoriales con las características ecológicas, sociales y económicas de las mismas, que hagan sostenible el desarrollo desde el punto de vista ambiental. Dicha sostenibilidad está relacionada con el balance entre la capacidad ecológica de bienes y servicios ambientales de los ecosistemas y la presión de la demanda de estos ejercida por la sociedad, oferta que define una capacidad de soporte con límites determinados por la productividad total del respectivo ecosistema natural, incluida su capacidad de resiliencia, la protección y compensación que puede incorporar el hombre a través de tecnologías apropiadas.

Es necesario incluir la minería en el tema del Ordenamiento Territorial por cuanto los nuevos asentamientos urbanos y rurales están relacionados directamente con el desarrollo de esta actividad. La minería afecta las cualidades y calidades de la habitación humana a escala puntual, local y regional, lo cual entra en franca contradicción con la industria minera cuando está desarrollada de manera antitécnica, sin consideración ambiental y desordenada.

En este marco el legislador consideró necesario establecer acciones tendientes a planificar el territorio en el ámbito nacional y, específicamente, a proteger la Sabana de Bogotá y las áreas adyacentes a esta, al considerarla un ecosistema ambientalmente estratégico y estableciendo una vocación prioritaria agropecuaria y forestal, en el artículo 61 de la Ley 99/93. Adicionalmente le estableció al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la obligación de establecer zonas compatibles con la minería en este ecosistema especial.

La Sabana viene experimentando un desarrollo acelerado, complejo y diverso de metropolización irradiado desde Bogotá, el cual requiere armonizarse con las políticas y regulaciones ambientales, orientadas a obtener una ocupación racional de esta área privilegiada.

Dentro de este contexto el desarrollo de las actividades mineras debe realizarse con criterios de sostenibilidad con el fin de buscar la reducción de los impactos ambientales, evitando la proliferación de frentes de explotación de manera indiscriminada y dispersa, para lo cual se estima pertinente zonificar y agrupar las actividades mineras hacia un mejor desempeño, aprovechamiento y optimización de los recursos naturales.

Para efectuar un ordenamiento, que para el caso corresponde a la minería en la Sabana de Bogotá, se requiere dimensionar las condiciones ambientales reales del área y obtener el nivel de detalle más adecuado que se ajuste a los fines propuestos. Para ello es fundamental tener claridad acerca de los conceptos que

definen la escala, sus variaciones y manipulaciones. La escala es la relación que existe entre la imagen o la representación gráfica de la superficie terrestre y el mundo real.

La escala determina el contenido y la calidad de la información, bien sea en la imagen o en el mapa; define el nivel de detalle y precisión, y además se relaciona directamente con el costo del estudio y el tipo de interpretaciones multidisciplinarias.

El nivel de profundidad o detalle del análisis de cualquier problema depende, en primera medida, de los objetivos planteados y de los alcances esperados para el estudio en cuestión. Por las condiciones dinámicas de los procesos de intervención antrópica y natural sobre los diferentes componentes del medio ambiente es aconsejable que durante el proceso se realicen los ajustes necesarios de acuerdo a las nuevas condiciones. El nivel de análisis que se elija estará directamente relacionado con una escala de trabajo y, por lo general, también con el tamaño del área a estudiar. Con el análisis de la información adicional, es decir aquella que corresponde a la geología de un área dada y a la geomorfología del terreno, entre otros, se podrán sentar bases técnicas para describir en forma preliminar la zona de exploración de minerales aprovechables, lo cual corresponde al aporte que hace el Estado para estudios más detallados en cabeza de los explotadores particulares.

De acuerdo con la información disponible y actualizada en las entidades del Estado, IGAC e Ingeominas, sobre la cartografía temática que involucra suelo y subsuelo y yacimientos minerales, las escalas de la cartografía para el área de la Sabana de Bogotá han sido elaboradas en escala 1:100.000; adicionalmente el estudio contratado con la empresa Prodea, para la zonificación de la minería en la Sabana de Bogotá se hizo en esta misma escala.

El diagnóstico de una cartografía de más detalle se circunscribe a estudios puntuales desarrollados por empresas del sector minero-energético (minería, hidrocarburos y energía eléctrica), atendiendo intereses privados.

Por lo anterior la propuesta de este Concepto parte de la disponibilidad de información a escala 1/100.000 aportada tanto por el estudio contratado con Prodea como por la información temática digital del IGAC y del Ingeominas.

## 2. DESCRIPCION AMBIENTAL DE LA SABANA DE BOGOTA

Los aspectos considerados para la evaluación de la actividad minera fueron:

### 2.1 Usos del suelo y cobertura vegetal

#### 2.1.1 Usos del suelo

De acuerdo con el estudio elaborado por Prodea (2000), se definieron las siguientes unidades de uso de la Sabana de Bogotá:

##### 2.1.1.1 Areas en uso agropecuario en clima frío

El patrón de uso del suelo en las zonas sobre los 2.600 m. de altitud está muy asociado a la distribución de los paisajes y tenencia de la tierra. Así, en las montañas y colinas predomina el patrón de parches de cultivo y/o pasturas mientras que hacia las zonas bajas (planicies aluviales y fluvio lacustres) con pendiente más suave, predominan grandes extensiones en potreros de pastos manejados donde se desarrolla ganadería especialmente de producción de leche. A continuación se presenta el patrón de uso identificado.

Dentro de esta área se encontraron diferentes coberturas:

- Zonas con predominio de pasturas (Áreas con predominio de potreros de pastos manejados, Áreas con predominio de pastos tradicionales y áreas con pastos y cultivos temporales).



- Zona (unidad de uso) que corresponde a un patrón de uso dominado por potreros con pasturas mejoradas, con parches de lotes donde se rotan diferentes cultivos.
- Zona (Unidad de uso) que presenta un patrón de uso dominado por la planicie aluvial del río Bogotá en donde se presentan pastos manejados con parches de cultivos.

#### 2.1.1.2 Zonas con predominio de potreros con pastos tradicionales sobre cultivos temporales

Presentan un patrón de uso distribuido según el tipo de cultivo transitorio, de la siguiente manera:

Corresponde a extensos sectores donde en la matriz de pasto Kikuyo se encuentran parches de cultivos de papa, arveja, maíz, frijol y cereales (trigo y cebada). Se localiza la unidad en el sector de Usme, Tunjuelito, y al oriente de Bogotá en los alrededores del municipio de La Calera (veredas Salitre, Frailejonal, Junisa y La Hoya).

También se observa en las laderas de las montañas del oriente de Villapinzón y Chocontá, alrededores de la estación del tren de Suesca, la hacienda Berlín, en los alrededores de Guatavita, en la parte centro y hacia el suroccidente el patrón uso continúa desde Nemocón, Cogua, Zipaquirá y en la cuenca media del Río Subachoque, El Rosal y la parte alta de Facatativá.

#### 2.1.1.3 Zonas donde predominan los cultivos

Corresponde a zonas donde existe un uso intensivo en parcelas dedicadas al cultivo con ciclos prolongados de producción. Se identificaron dos sectores donde predominan los cultivos temporales:

- Un sector donde predominan parches de zonas donde se cultiva intensamente el suelo en ciclos largos de producción. Se localizan en la parte plana donde predomina el cultivo de zanahoria, maíz, papa y arveja.
- El otro sector con un patrón de uso definido geográficamente, se presenta en parches de cultivo donde predominan las hortalizas en una matriz de pastos. Se presenta como una franja homogénea que se extiende al noroccidente de Bogotá, en inmediaciones del municipio de Chía.

#### 2.1.1.4 Uso agropecuario del suelo en condiciones de subpáramo a páramo

Se distribuyen desde los 3.000 m., y hasta los 3.200 m., de altitud en la zona de intervención de los ecosistemas de páramo o zonas de importancia ambiental como productoras de agua. El patrón de uso en estas zonas de relieve fuerte y condiciones medioambientales extremas por temperatura, responde a dos situaciones:

- Zonas de predominio de pastos: Predominan a partir de los 3.000 msnm en la zona de influencia de los páramos representativos de la región. Corresponden a grandes extensiones de pasto Kikuyo con parches de bosque natural en donde se desarrolla ganadería extensiva principalmente.
- Zonas de predominio de Pastos y cultivos temporales: Se presentan como parches de cultivos de papa, arveja y trigo con predominio de la papa en una matriz de pasto Kikuyo y sectores de vegetación de pajonales, es decir, zonas de cobertura vegetal intervenida en pastos y/o cultivos identificados en el mapa de uso. El patrón de uso muestra áreas de gran intervención de los ecosistemas alto andinos, dado el tamaño de las unidades de uso en las zonas próximas a los páramos de la región. Se observa al sur de Bogotá, con un patrón de uso representado por grandes parches homogéneos en la cuenca del río Chisacá y Tunjuelit o en Usme.

#### 2.1.1.5 Areas rurales con cobertura vegetal de bosque arbóreo y matorral

Las áreas con cobertura vegetal (bosques de diferente tipo), presentan en general una alta fragmentación en el territorio. Las manchas de bosque natural que se observan corresponden a bosques secundarios en las partes más húmedas y de bosque de matorral hacia las partes de menor precipitación.

Las zonas de subpáramo que se presentan como áreas amortiguadores del páramo, en su mayoría presentan fragmentación del bosque de matorral mezclado con sectores de bosque secundario alto andino que las caracteriza. El patrón de distribución muestra parches de esta cobertura en una matriz de pastos, aspecto que muestra la reducción de la oferta de esta cobertura importante para la producción de agua.

Se observa además un patrón de distribución de parches de bosque plantado, especialmente distribuido en el piso térmico frío. Corresponde a lotes de árboles de pino y eucalipto especialmente. Se encuentran bosques que fueron plantados para reforestación (Cerros orientales, Embalses de Chisacá, Neusa y La Regadera entre otros), los cuales presentan unidades homogéneas y de poca presencia en el territorio.

#### 2.1.1.6 Areas rurales sin cobertura vegetal

Corresponde a sectores y sitios donde por las actividades que se realizan, o condición natural que presentan, no mantienen en el suelo cobertura vegetal permanente, se encuentran degradadas o en proceso de degradación de grado moderado a muy severo; corresponden a cuerpos de agua o son áreas construidas o pobladas con infraestructura de servicios básicos.

#### 2.1.1.7 Cobertura hídrica

Existen tres tipos de cuerpos de agua léntica en la región: por una parte, los humedales como el Juan Amarillo, La Florida, Jaboque y Guali-Tres Esquinas, entre otros. Por otra parte se encuentran las lagunas naturales de clima frío húmedo como lagunas de Cucunubá, Guatavita, La Herrera y Suesca, entre otras. Otro tipo de cuerpos de agua identificado corresponde a los embalses como los de Tominé, Chisacá, Sisga, Neusa, Tibitó, San Rafael, Muña y La Regadera. Los cuerpos de agua lóticos corresponden a ríos principales y secundarios.

#### 2.1.1.8 Cobertura artificial

Urbano: Corresponde al área urbana del Distrito Capital, en el caso del Fragmento Urbano y al área urbana de cada uno de los municipios involucrados en el estudio de Prodea.

Uso urbano recreativo: Se presentan bajo cobertura de pastos y árboles en áreas verdes localizadas en las inmediaciones o dentro de las áreas identificadas como construidas. En Bogotá se diferencian dos franjas al occidente de la capital, la primera en un sector de la planicie aluvial del río Bogotá a la altura de la calle 26 y otro en cercanías a los límites con Soacha en áreas del río Tunjuelito.

### 2.1.2 Cobertura vegetal

La siguiente es la descripción del estudio efectuado por Prodea:

#### 2.1.2.1 Tierras de clima frío, formación vegetal montano bajo

En este piso térmico se tienen los bosques plantados, bosques naturales que varían entre el bosque primario en zonas lejanas y empinadas del escarpe, hasta relictos de este bosque en asocio con varios estadios del bosque secundario. En consecuencia, las subclases que se encuentran y se agrupan, de la clase (tipo) bosque, del piso frío, son: bosque primario, bosque secundario; matorrales, y bosque plantado.

El bosque primario ocupa una muy limitada extensión de terreno y solo se aprecia en sitios remotos. El bosque secundario ocupa una mayor extensión a pesar de la presión humana. En aquellos sitios donde la intervención ha sido más intensa, se aprecia una vegetación de porte arbustivo, de troncos leñosos retorcidos, de dosel uniforme y de pocos estratos que en muchos casos corresponden a estadios sucesionales.

Las plantaciones forestales incluyen en su mayoría especies de coníferas, principalmente pino pátula, eucaliptos y algunas especies de acacias. Muchas de estas especies están siendo usadas en recuperación de áreas erosionadas (*Acacia* sp.) y otras en suministro de materia prima para carpintería y construcción (*Pinus* sp. y *Eucaliptus* sp.).

#### 2.1.2.2 Tierras de páramo y subpáramo, formación montano y subandino

Los bosques primarios que aún existen se encuentran localizados en sitios alejados de difícil acceso hacia las cabeceras del río Sumapaz, entre las cotas altitudinales 2.800 a 3.200 msnm. Corresponden estos bosques a relictos del llamado bosque andino o bosque enano de páramo, algunas de cuyas especies son el Encenillo, Chilco y Senecio.

Los bosques secundarios se presentan también en aquellas áreas donde el bosque primario ha sido intervenido por la acción humana. Frecuentemente este tipo de bosque es desplazado por actividades antrópicas.

En general se practican cultivos temporales de papa, cuyo barbecho es ocasionalmente utilizado como tierras de pastoreo. Se presentan así mismo matorrales que se localizan principalmente en las vertientes de quebradas, cuyos individuos de tronco leñoso retorcido pertenecen a diversas especies de chilco, tunos y mortiño en el estrato dominante, acompañados de otras especies de páramo que ocupan tres o cuatro estratos dominados por los arbustos mencionados.

#### 2.1.2.3 Coberturas en páramos y subpáramos

Como resultado de la variación altitudinal y las influencias antrópicas se presentan diferentes tipos de cobertura vegetal natural, primaria y secundaria, dentro de los cuales se destacan los pajonales naturales con un patrón frecuentemente entremezclado con bosque matorral.

El tipo de cobertura es denominada, regularmente, como herbazal o herbazal de páramo, referenciada también como vegetación arbustiva, entremezclada con helechos con sectores de pastos (*Agrostis* sp.) y en asociaciones con quiche (*Paepalanthus colombiensis*, *Tillandsia clavijera*) y rabo de zorro (*Cortadera columbiana*).

De acuerdo con Prodea, aparentemente en la zona de estudio, la cuenca del río Bogotá es la que presenta mayor área de bosques secundarios; sin embargo, dada su extensión tan solo se encuentra protegida en un 2.13% en los ríos Fucha, Neusa, Teusacá, Subachoque y Bogotá medio, correspondiendo al 95% de esta cobertura.

#### 2.1.2.4 Cobertura en clima frío

En la Sabana de Bogotá las tierras de este piso están comprendidas en la franja altitudinal de los 2.600 a 3.000 msnm con predominio de áreas sometidas a actividades agropecuarias, en especial de cultivos transitorios, con presencia de cultivos confinados y pastos naturales y mejorados. Los cultivos transitorios se hallan preferencialmente en el piedemonte de la Sabana de Bogotá; los confinados en la Sabana de Bogotá y los pastos especialmente en los valles, aun cuando también se observan en las laderas, incluso en pendientes superiores al 25%.

Los tipos de vegetación relevantes son los bosques de matorral, en los patrones en los cuales esta cobertura es predominante, seguida por los bosques secundarios y en último lugar los bosques primarios. Adicional a esta cobertura se encuentra, en alta proporción, la correspondiente a los bosques plantados.

#### 2.1.2.5 Tipo de vegetación por unidad de cobertura

De acuerdo con el estudio de Prodea, los siguientes son los tipos de vegetación para las unidades de cobertura definidos.

##### 2.1.2.5.1 Formación vegetal húmeda montano bajo, bosque secundario

Corresponde a un piso altitudinal superior a los 2.600 msnm, como los Cerros Orientales de Bogotá, que se unen con el sistema montañoso de Tausa; presentan algunas asociaciones de vegetación menor como el chusque y algunas especies arbóreas que dan la apariencia de asociaciones definidas como el encenillo (*Weinmannia* spp.).

##### 2.1.2.5.2 Formación húmeda montano, bosque secundario

Esta formación ocurre en pisos altitudinales superiores a los 3.000 msnm, piso en el cual se han desarrollado actividades antrópicas que han destruido la vegetación natural, conservándose tan solo áreas reducidas como relictos, pero básicamente de bosque secundario.

Las áreas en las cuales se asienta esta formación así como la muy Húmedo Montano, han tenido programas de adecuación a través de vías (carreteables) y redes de energización, con lo que se han hecho accesibles a la sociedad humana, con su consecuente afectación.

##### 2.1.2.5.3 Formación vegetal muy húmeda montano, bosque primario intervenido

Se encuentra en áreas muy restringidas, especialmente en sitios relativamente inaccesibles. La provincia de humedad está caracterizada por una precipitación mayor de 1.000 mm/año. Se encuentra vegetación de subpáramo y páramo.

Se presentan especies de importancia como zapotillo (*Matisia* sp.), duraznillo (*Prunus* sp.), manzano (*Billia colombiana*), quino blanco (*Ladenbergia magnifolia*), laurel amarillo (*Nectandra* sp.), cape (*Clusia multiflora*) y tinto (*Cestrum* sp.). Dentro de las especies encontradas prácticamente no se encuentra ninguna de características industriales conocidas; este tipo de bosque, al igual que el húmedo montano, por su localización en áreas de piso altitudinal alto donde regularmente se generan las corrientes hídricas, en lo posible debe permanecer en su estado natural con funciones protectoras.

Para este bosque la mejor posibilidad se estima en su estado de sucesión natural, restringiendo totalmente actividades antrópicas para cambio de uso del suelo.

##### 2.1.2.5.4 Formación vegetal muy húmeda montano, bosque secundario

Las especies más importantes son encenillo (*Weinmannia* sp.), gaque (*Clusia multiflora*), y ajicillo canelo (*Drymis winteri*).

El encenillo es el que tiene la mayor posibilidad para fundamentar sobre ella el manejo del bosque, por cuanto presenta características fitosociológicas que permiten su fomento, tanto en regeneración natural como posiblemente en obtención de bosques plantados, de acuerdo con las necesidades de protección y eventualmente productoras que esta especie puede brindar.

##### 2.1.2.5.5 Formación muy húmeda montano bajo

Corresponde a las masas intervenidas de bosque secundario distribuidas en el clima frío muy húmedo en la parte montañosa y colinada de Bogotá, que viene desde el Sumapaz hacia el norte.

Es una cobertura asociada en los paisajes con pastizales de Kikuyo, con algunos relictos de bosques secundarios repartidos en pequeñas unidades florísticas, a lo largo de las rondas de quebradas, arroyos y ríos, o en forma paralela a los caminos y, eventualmente, como simples árboles en los potreros; como característica común ninguno de estos bosques o rodales tiene manejo ni ordenamiento forestal. En los potreros enmalezados aparecen asociaciones de helecho.

## 2.2 Aptitud de usos del suelo

De acuerdo con el estudio de Prodea en el área de estudio se identificaron 6 categorías de aptitud de uso mayor de los suelos, clasificadas según el clima, condición de humedad ambiente y condiciones o restricciones medioambientales imperantes, es decir, severas cuando el clima, profundidad efectiva, susceptibilidad a la degradación y drenaje natural entre otros se presentan como limitantes para el crecimiento de las plantas, lo cual restringe el patrón de uso, y mínimas cuando las tierras no requieren de adecuación o manejo tecnológico intensivo para su utilización, permitiendo una gran variedad de recomendaciones de uso.

El Mapa de Aptitud de Uso del estudio fue la base para la zonificación efectuada para la determinación de las ZCAM asignándole una categoría de compatibilidad de acuerdo con las condiciones descritas en el estudio y su potencial agropecuario y forestal.

Las unidades identificadas fueron:

- Aptitud de los suelos para la preservación de los ecosistemas y escenarios paisajísticos locales.

Corresponden a los tipos de suelos que presentan restricciones severas para su uso y que se han clasificado en la clase agrológica VIII con las restricciones medioambientales más extremas y las clases VII, VI y IV que agrológicamente presentan suelos con alguna aptitud de uso en las condiciones medioambientales donde se han formado, pero que ocupan áreas de ecosistemas que prestan servicios ambientales para la región.

El uso recomendado en general es para protección absoluta de los ecosistemas y preservación de los escenarios paisajísticos que se encuentren.

- Aptitud de las tierras para bosque protector y/o protector productor (Explotación limitada a la conservación).

Corresponde al grupo de suelos distribuido en áreas donde los paisajes presentan pendientes fuertes y alta susceptibilidad a la degradación, o se localizan en superficies de influencia aluvial periódica. Los suelos pertenecen a las clases agrológicas VII, VI, V, IV y III con limitantes edáficas severas que restringen el uso en actividades agropecuarias locales. En general el uso recomendado corresponde a bosque de protección absoluta y sistemas forestales protectores-productores de explotación limitada.

Esta unidad se extiende de manera alargada en los cerros orientales y en zonas de subpáramo (3.200-3.600) al sur del Distrito Capital.

- Aptitud de las tierras para bosque protector-bosque productor y/o agrosistemas con énfasis protector en áreas con restricciones medioambientales severas.

Se refiere a suelos distribuidos en paisajes de relieve amplio en pendiente donde en general existen limitantes medioambientales y edáficas que restringen el uso sólo a algunos sistemas de producción, según el clima ambiental y condiciones de humedad. Las zonas de mayor pendiente son aptas sólo para cobertura protectora o protectora productora bajo esquemas de sistemas forestales de explotación limitada; las áreas de pendiente por debajo del 50% que presentan sectores

mecanizables pero con severas restricciones edáficas, pueden ser utilizadas con énfasis proteccionista en arreglos agrosilvoforestales, agroforestales y silvopastoriles o sistemas de cultivo denso con prácticas intensivas de conservación de suelos.

- Aptitud de las tierras para agrosistemas con énfasis protector en áreas con restricciones medioambientales severas.

En general son áreas definidas en las clases agrológicas VI y IV con suelos parcialmente mecanizables, donde dadas las limitantes medioambientales como susceptibilidad a la degradación y restricciones edáficas para el uso intensivo de las tierras, su mejor opción de manejo es sistemas de producción integrales tipo cultivos semilimpios agrícolas y de pastoreo, cultivo denso y sistemas silvoagrícola y silvopastoril con prácticas intensivas de conservación de suelos y manejo de las aguas de escorrentía en las pendientes mayores al 25%.

- Aptitud de los suelos para agrosistemas intensivos en áreas mecanizables con restricciones medioambientales severas.

Corresponde a unidades de suelo de la clase agrológica VI, IV y III distribuidas en áreas que se pueden utilizar en sistemas de producción con algunas limitantes edáficas que restringen su uso para determinadas especies agrícolas. Se pueden utilizar intensivamente teniendo en cuenta las restricciones que presentan, ya que estas reducen la producción y limitan el crecimiento normal de las plantas. Su aptitud es para sistemas de cultivo limpio y semilimpio, agrícolas y silvoagrícolas, densos y semilimpios.

- Aptitud de las tierras para agrosistemas intensivos en áreas mecanizables y restricciones medioambientales mínimas.

Se distribuyen entre los 2.600 - 3.000 msnm. En áreas con precipitación entre los 1.000-2.000 mm/año y sectores con precipitaciones hasta los 1.000 mm/año, en sectores de paisajes de planicies fluviolacustres, valles aluviales, terrazas, formas coluviales y laderas de montañas donde el relieve presenta pendiente hasta el 12%, con suelos mecanizables y condiciones edáficas que permiten el desarrollo de cualquier especie de plantas sin manejos especiales.

Para efectos de la determinación de compatibilidad con la actividad minera, la aptitud de uso de los terrenos juega un papel muy importante. Las áreas que han sido intervenidas por la actividad minera, tienen una capacidad de respuesta mayor con relación a dicha actividad, teniendo en cuenta qué características ambientales de la zona han sido modificadas. De todas las unidades descritas se consideraron como no compatibles con la actividad minera la última unidad y la de Aptitud de Tierras para Bosque Protector.

### 2.3 Ecosistemas de importancia ambiental

Por las características especiales de los ecosistemas presentes en la Sabana de Bogotá, hacen que la región tenga un carácter especial: Esta región provee bienes y servicios ambientales para la ciudad y la sabana, entre los cuales se destacan en el Distrito Capital, los Cerros Orientales, el valle aluvial del río Bogotá y la planicie, que junto con las reservas, parques y vegetación de ríos y quebradas, conforman la estructura ecológica principal de la ciudad y junto con los demás ecosistemas de la Sabana, son importantes para la captación y regulación hídrica (páramos y humedales).

Por lo anterior y a través del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el legislador declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Tal determinación presupone una decisión de carácter técnico, que implica que el legislador, con plena capacidad

para hacerlo, reconoce esos recursos como esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.

Así, el legislador, con base en lo dispuesto en los artículos 8°, 79, 80 y 334 superior, podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos.

La Sabana de Bogotá está integrada por las tierras planas, los cerros que las limitan al oriente y al occidente hasta la divisoria de aguas, los páramos y las cuencas de los afluentes del río Bogotá. La vértebra hidrográfica de la región está constituida por el río Bogotá, en cuya cuenca converge todo el sistema de microcuencas que se forman desde las divisorias de aguas que limitan la Sabana y descienden por las vertientes montañosas del oriente y del occidente. Al mismo tiempo que el río Bogotá es el eje del sistema de drenaje natural, se ha usado como receptor de las aguas servidas de los municipios localizados en sus dos márgenes. La zona sur del altiplano se ha caracterizado como un área inundable por la confluencia de un mayor número de afluentes del río Bogotá.

Los Cerros Orientales se extienden de norte a sur desde La Caro hasta la vía a Villavicencio; su red hidrográfica, perteneciente a la cuenca del río Bogotá, comprende las subcuencas de los ríos Juan Amarillo, San Francisco y San Cristóbal en el flanco oriental y la subcuenca del río Teusacá en el flanco occidental. Constituyen una reserva forestal de 14.000 hectáreas que se extiende desde el extremo sur hasta el extremo norte de la ciudad, conectada con la reserva El Sapo (1.050 hectáreas) localizada en el municipio de La Calera y con la reserva quebrada Honda-vereda Yerbabuena (en proceso de delimitación), con una extensión aproximada de 300 hectáreas localizadas en el municipio de Chía.

Los Cerros Orientales conectan dos importantes sistemas, los Parques Nacionales Naturales de Chingaza y Sumapaz, que son las áreas más extensas y próximas a Bogotá con ecosistemas bien conservados, que adquieren gran importancia pues constituyen las alternativas (posiblemente las únicas), de fuentes abastecedoras de agua para el Distrito y los municipios aledaños. Chingaza es el oferente actual y del futuro próximo de la región.

El macizo de Sumapaz es un nudo orográfico de la cordillera Oriental, con una altura promedio entre 3.500 y 4.300 metros sobre el nivel del mar. El Parque Nacional Natural incluye unas 154.000 hectáreas, 70.000 de las cuales se encuentran en jurisdicción del Distrito dentro de la localidad del mismo nombre. El páramo de Sumapaz constituye la divisoria de aguas entre los sistemas fluviales de los ríos Guaviare-Orinoco en el oriente y el río Magdalena en el occidente, siendo una inmensa reserva de agua dada sus altas precipitaciones.

#### 2.4 Hidrología

La unidad territorial que conforma la Sabana de Bogotá se reconoce por características geográficas, geológicas e hidrológicas compartidas por una gran parte de la cuenca del río Bogotá; en particular, la Sabana de Bogotá hace parte

de lo que se denomina la cuenca alta, que se extiende desde el municipio de Villapinzón -donde nace el río- hasta su salida del altiplano, en el salto del Tequendama.

Los humedales son ecosistemas estratégicos para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad para conservar la armonización ecológica básica y la riqueza del patrimonio natural. Uno de los componentes más importantes del sistema hídrico es el de los humedales porque estos permiten la regulación climática e hídrica, conservación de suelos y la depuración atmosférica.

Los rellenos, las construcciones y el vertimiento de aguas negras de los barrios aledaños son algunos de los factores que han reducido este importante sistema del norte de los Andes de 50.000 a 880 hectáreas en menos de 40 años.

La Legislación ambiental actual (Ley 99/93, Ley 357/97 aprobatoria de convención RAMSAR), protege de manera específica los humedales. En este marco el párrafo 1° del artículo 26 y artículos 27 y 28 del Decreto Distrital 619/2000, establece:

"Los parques, de los humedales incluyen la zona de manejo y preservación ambiental, la ronda hidráulica y el cuerpo de agua como una única unidad ecológica, donde sus usos son compatibles con la recreación pasiva, y sólo se debe permitir la construcción de senderos perimetrales".

De acuerdo con lo anterior y sumado al Estudio de Sistema de Areas Protegidas de la CAR, mapa de Estructura Ecológica Principal (2002), se consideraron como áreas no compatibles con la actividad minera las zonas establecidas como la unidad denominada Vegas de Inundación, con destinación especial para desarrollos pecuarios.

## 2.5 Hidrogeología

De acuerdo con el estudio de Prodea, la sucesión estratigráfica que se encuentra en Bogotá cuenta con unidades favorables para la producción hídrica subsuperficial, resultando de gran interés los acuíferos de las formaciones Arenisca Dura, Arenisca Labor y Arenisca Tierna del Cretácico superior, la Arenisca del Cacho del Terciario, la Formación Tilatá del Plioceno-Pleistoceno y los depósitos de Terraza Alta del Cuaternario.

Los principales sistemas acuíferos están constituidos por depósitos y rocas sedimentarias con porosidad primaria o secundaria por fracturamiento. Aquellos con porosidad primaria están representados por los Depósitos de Terraza Alta (Qta) y la Formación Tilatá (QTt) de edad Cuaternaria, de mediana productividad y por rocas terciarias de ambiente Continental, representados por Arenisca del Cacho (Tpc), de mediana productividad.

La calidad del agua en los diferentes acuíferos se caracteriza por su alto contenido de hierro (mayor a 0,3 mg/l), factor que la hace impotable, aunque en algunas localidades se trata y se emplea para consumo humano.

Los sistemas acuíferos con porosidad secundaria están constituidos por rocas del Cretáceo Superior depositadas en un ambiente marino, representados por Grupo Guadalupe (Ksg) de alta productividad.

La recarga de los sistemas acuíferos es principalmente a partir de la precipitación, ocurriendo en las zonas topográficamente altas de los valles, con una dirección del flujo subterráneo convergente hacia el centro y sur de la cuenca, especialmente cuando estas se encuentran dominadas por amplias estructuras sinclinales.

Además la descripción de los principales parámetros hidrogeológicos de los acuíferos presentes en esta cuenca, se consideró del informe elaborado por Ingeominas (1993). Esta descripción se hace siguiendo la leyenda del mapa hidrogeológico, de acuerdo con el tipo de porosidad de los sistemas acuíferos,



primaria o secundaria, y a su rango de productividad, el cual se ha dividido en alto, mediano y bajo. La unidad con mayor porcentaje de cobertura (46%) en Bogotá corresponde a zonas de media importancia hidrogeológica y moderada productividad.

- Consideraciones hidrogeológicas relacionadas con la determinación de zonas compatibles con la actividad minera.

Con el fin de incluir el aspecto hidrogeológico en el proceso de compatibilización de áreas con la minería, se tienen en cuenta los siguientes criterios, en relación con las unidades hidrogeológicas del plano:

En las zonas de alta y media importancia hidrogeológica históricamente intervenidas por la actividad minera en su manejo ambiental específico, se debe tener en cuenta la protección de nacedores, riberas, cauces y en general la cuenca hídrica.

## 2.6 Fragmentación de ecosistemas

La deforestación y sustitución de ecosistemas nativos por antrópicos ha acarreado la fragmentación de los ecosistemas originales de bosques, subpáramos y páramos, creando un mosaico de fragmentos con gran diversidad de formas y tamaños, cuya composición biótica también varía según la segmentación del ecosistema.

Se han presentado efectos ambientales negativos por la deforestación y cambios de la cobertura vegetal sobre la dinámica ecosistémica, drástica y rápidamente transformada, entre otras actividades, por la expansión minera a cielo abierto, propiciando la desaparición y fragmentación de los ecosistemas naturales lo cual evidencia un problema de ordenamiento por el desbalance entre la oferta y la capacidad de carga de los ecosistemas.

Sin embargo, el ser humano necesita que algunos espacios del paisaje se desarrollen y conserven en estados sucesionales avanzados, de alta diversidad, baja productividad neta, los cuales prestan indispensables servicios ambientales y confieren sostenibilidad al conjunto. Es lo que Odum (1969) llamó estrategia de desarrollo del ecosistema, que constituye la base del ordenamiento ambiental y está implícito en el planteamiento legal de los ecosistemas estratégicos.

Para que los ecosistemas sean funcionales deben estar organizados a modo de red de corredores ecológicos en un área determinada. Para ello es preciso mitigar la fragmentación. El aumentar su interconexión les devolverá su capacidad de autosostenerse y regenerarse, en beneficio de la sostenibilidad del sistema urbanorregional.

La explotación minera que se desarrolla de manera dispersa y desorganizada contribuye de gran manera en la fragmentación de los ecosistemas, por la afectación de las geoformas naturales y la belleza escénica de los paisajes de la Sabana de Bogotá, en especial en las zonas cercanas a los cerros; además esta actividad está asociada a cambios de suelo, pérdida del mismo y de la vegetación, con la consecuente degradación.

Por lo anterior, y con el propósito de contribuir a la protección y conservación de los ecosistemas presentes en la Sabana, se requiere ordenar y concentrar las actividades mineras en áreas específicas, de tal forma que los impactos ambientales generados por esta actividad afecten mínimamente la estructura, función y en especial la continuidad espacial de los ecosistemas presentes en la Sabana de Bogotá.

## 2.7 Bibliografía

La bibliografía consultada fue la siguiente:

- Actualización de la Zonificación de Areas Compatibles con la Actividad Minera en la Sabana de Bogotá y su incorporación en los procesos de Ordenamiento Territorial. Prodea. 2000.
- Bogotá-Sabana: Un territorio Posible. CEDE-CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Bogotá, 1998.
- Protocolo Distrital de Restauración Ecológica. DAMA. Bogotá, 2000.
- Análisis Geográficos Plioceno y Cuaternario del Altiplano de Bogotá y alrededores Número 24. IGAC. Bogotá, 1995.
- Ingeominas
- Mapa de unidades litoestratigráficas con potencial interés geológico de la Sabana de Bogotá, suministrado en octubre de 2004.
- Mapa hidrogeológico nacional; no se incluyó por no tener información detallada de la sabana de Bogotá.
- Mapa de Títulos Mineros actualizado, entregado en octubre de 2004.
- IGAC.
- Mapas de avance planchas 209-I-D-3, 209-I-D-4, 209-III-A-4, 209-III-C-2, 209-III-D-1, 209-III-D-2, 209-III-D-3, 228-I-B-1, 228-I-B-4, 227-IV-C-3, 227-IV-C2, 227-IV-4, 246-II-A-2, 246-II-B-1, 246-II-A-4, 246-II-B-3, 246-II-B-4. Del Contrato 12-03 MAVDT; 679-03 (IGAC) relacionado con establecimiento de pendientes mayores de 45°, suministradas por el IGAC en octubre de 2004.
- Gobernación de Cundinamarca.

Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras (Depto. Cundinamarca-IGAC)  
Mapa de Suelos y Mapa de Capacidad de Uso de la Tierra, Bogotá 2000.

- Propuesta del DAMA.
- Ubicación Parques Minero-industriales.
- Insumos presentados por la CAR.
- Estructura Ecológica Principal.
- Zonas de Reserva (Establecidas y Proyectadas).

### 3. DETERMINACION DE AREAS COMPATIBLES CON ACTIVIDAD MINERA-ZONIFICACION

De acuerdo con lo anterior se efectuó la georreferenciación y la determinación de las zonas compatibles con la actividad minera para materiales de construcción y arcillas, a través del cruce de información temática (por medio de un Sistema de Información Geográfica), obtenida de mapas de la CAR, de información de Prodea y de información del IGAC y del Ingeominas.

#### 3.1 Compatibilidad por aptitud de uso del suelo

De acuerdo con las consideraciones ambientales sobre usos, aptitud del suelo e hidrogeología, se establecieron como compatibles con la minería las zonas que se enuncian a continuación, las cuales fueron las establecidas y utilizadas en el estudio de Prodea:

Símbolo	Aptitud	Compatibilidad
AIRm	Son tierras aptas para la implementación de agrosistemas intensivos en áreas mecanizables con restricciones medio ambientales mínimas	Incompatible

AIRs	Aptitud de tierras para agrosistemas pecuarios en áreas mecanizables con restricciones medioambientales severas	Compatible
APRs	Aptitud de tierras para agrosistemas pecuarios con énfasis protector en áreas con restricciones medioambientales severas	Restricción
CBP	Aptitud de tierras para bosque protector	Incompatible
CBP-APRS	Aptitud de tierras para bosque protector y/o agrosistemas con énfasis protector en áreas con restricciones medioambientales severas	Restricción
CP	Aptitud de tierras para la preservación de los ecosistemas y escenarios paisajísticos locales.	Restricción
H2	Importancia ecológica: Embalses y lagunas naturales	Incompatible
U	Uso urbano	Restricción

En el área de estudio se identificaron categorías de aptitud de uso de los suelos, clasificándolas según el clima, condición de humedad ambiente y condiciones o restricciones medioambientales imperantes, es decir, severas cuando el clima, profundidad efectiva, susceptibilidad a la degradación y drenaje natural entre otros, se presentan como limitantes para el crecimiento de las plantas, lo cual restringe el patrón de uso; y mínimas cuando las tierras no requieren de adecuación o manejo tecnológico intensivo para su utilización, permitiendo una gran variedad de recomendaciones de uso.

De las categorías anteriores, se consideraron incompatibles las "tierras aptas para la implementación de agrosistemas intensivos en áreas mecanizables con restricciones medioambientales mínimas", al igual que las "tierras para bosque protector", para efectos de la determinación de las ZCAM.

### 3.2 Compatibilidad por uso actual y cobertura

En cuanto a uso actual y cobertura vegetal las nidades utilizadas fueron:

Uso	Compatibilidad
Producción Agropecuaria (Ct1, Ct2, Ct3, Cp, Cc, Pn1, Pn2 y Pm)	Compatible
Áreas Intervenidas por Minería y Tierras Erosionadas (Ec y Ee)	Compatible
Bosques: Producción - Protección (Bn, Bs y Bm)	Incompatible
Vegetación de páramo: Protección (Vp)	Incompatible
Bosques de Producción (Br)	Incompatible

Importancia ecológica: Embalses y Lagunas Naturales (H1, Incompatible H2)

Urbano: Centros poblados y recreativos (Ur, U)

Restricción

Se consideraron como incompatibles con la actividad minera las de mayor importancia ambiental que corresponden a bosques en diferentes estados sucesionales y que aportan los mayores bienes y servicios ambientales a la región.

### 3.3 Compatibilidad por hidrogeología

Símbolo	Hidrogeología	Compatibilidad
AIH	Alta importancia hidrogeológica y baja productividad	Incompatible  si existe bosque
A-MIH	Alta a media importancia hidrogeológica y alta productividad	Incompatible  si existe bosque
SH1	Baja importancia hidrogeológica y baja productividad	Compatible
MIH	Media importancia hidrogeológica y moderada productividad	Compatible

Se consideraron como incompatibles con la actividad minera las unidades correspondientes a zonas de recarga y acuíferos, cuando estos se encuentran en zonas de alta permeabilidad y porosidad y están cubiertas por bosques en diferentes estados sucesionales, así como páramos y zonas de alta importancia ecológica como embalses y lagunas.

### 3.4 Resolución 76/77

Con respecto a la cota 2650 y pendiente mayor a 45 grados, se analizaron de las planchas suministradas por el IGAC y referidas en la bibliografía presentada en el numeral 2.7 como avance del contrato con este Ministerio, las zonas consideradas como compatibles con la actividad minera en la Resolución 222/94 y aquellas en las que se ha venido desarrollando actividad minera en el área del Distrito Capital, en zonas donde están concentradas, con el fin de evitar la dispersión de la actividad, y armonizarla ambientalmente.

### 3.5 Metodología para el establecimiento de zonas compatibles con la actividad minera.

De acuerdo con todos los aspectos anteriormente expuestos se procedió a efectuar la Zonificación de Areas Compatibles con la Actividad Minera de la siguiente manera:

1. Se utilizaron los mapas de aptitud de uso del suelo, uso actual del suelo e hidrogeología del estudio de Prodea e Ingeominas, se asignó a cada categoría el atributo de compatibilidad o no compatibilidad citado en los numerales 3.1-3.3 del

presente documento, cotejadas con los mapas de capacidad de uso del suelo del Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras del IGAC del año 2000.

2. A las zonas resultantes, se les superpuso la información del mapa de unidades litoestratigráficas de potencial interés geológico suministrado por el Ingeominas.

3. Se establecieron las zonas de pendiente mayor de 100% en las áreas de la resolución 222/94 y en las zonas urbanas de tradición minera y se superpuso al resultado anterior; para las demás áreas de la sabana se consideró como límite de la actividad minera la cota 2650 msnm, hasta tanto se cuente con esta información del IGAC y se efectúe la evaluación respectiva.

4. Se incluyó en la zonificación los cuerpos de agua correspondientes a embalses, lagunas y demás humedales, con una franja de aislamiento para su protección.

5. Se consideró una franja de protección de 100 metros del cauce del río Bogotá para protección y de 30 metros para drenajes secundarios.

6. Se incluyó la zona establecida por la CAR como "Valles de inundación de ríos", en el Mapa de Estructura Ecológica Principal, para el río Bogotá y secundario.

7. Se incluyó la cota 3000 msnm de acuerdo a la Resolución 769 de 2002 como limitante.

8. Posteriormente se consideró pertinente establecer un criterio de manejo ecosistémico sobre el cual contemplan áreas mínimas para establecer los polígonos compatibles con la minería, a fin de evitar fraccionamiento de los ecosistemas, minimizando la afectación del paisaje y la dispersión de la actividad minera.

9. A las áreas resultantes se les superpuso la información de títulos mineros de Ingeominas.

Como producto del proceso anterior se determinaron las zonas compatibles con la actividad minera (ZCAM) para materiales de construcción y arcillas, en la Sabana de Bogotá.

(...)"

#### CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto, debe destacar este despacho que la Constitución Política de 1991, adoptó un modelo de desarrollo sostenible, el cual trae como consecuencia la imposición del deber de protección de los recursos naturales en cabeza del Estado y de los particulares y a través de este se pueden establecer límites al ejercicio de determinados derechos, fundamentalmente los de contenido económico, como a los de propiedad y la iniciativa privada y en general subordina la actividad pública y privada al cumplimiento de ese fin, dado que con el desarrollo sostenible se busca compatibilizar el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, con la preservación del medio ambiente, esto es sin agotar la base de los recursos naturales renovables, en condiciones que permitan a las generaciones futuras vivir en forma digna y promover su propio desarrollo.

En ese mismo sentido, y conforme al artículo 58 constitucional, el interés particular debe ceder ante el interés general, y además, debe tenerse en cuenta que el derecho a un ambiente sano, como ya se expresó, es un derecho colectivo, de tal forma que cualquier actividad que se ejecute y/o se pretenda ejecutar que genere impacto al medio ambiente o a los recursos naturales, debe ceñirse a dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales existentes en esa materia.

De acuerdo con lo anterior, tanto el Estado, como los particulares, deben actuar conjuntamente en la búsqueda de la conservación y protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, para lo cual, entre otras cosas, deben

encauzar adecuadamente el manejo de la actividad minera, hacia un manejo racional conforme con los principios generales ambientales consagrados en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

Asimismo, estima este Despacho necesario aclarar que si bien para la expedición del acto administrativo que modificara o sustituyera la Resolución número 0222 de 1994 y sus modificatorias, se venía adelantando un proceso de acercamiento y análisis del tema con la participación de las autoridades ambientales regionales (CAR, DAMA y Corpoguavio), los municipios de la Sabana de Bogotá y las autoridades mineras, cuyos argumentos e insumos se han tenido y se tendrán en cuenta, no es menos cierto que a la luz de las normas, las directrices brindadas por las Altas Cortes del país, las consideraciones aquí expuestas, el conocimiento del área y la información técnico-ambiental con la que se cuenta al respecto, es este Ministerio el ente facultado por la ley para determinar las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, con prevalencia de los aspectos ambientales que son nuestra razón de ser y del interés general sobre el particular, como se ha expresado a lo largo del presente acto administrativo.

Finalmente, este Ministerio como organismo rector de la política ambiental en el país y del Sistema Nacional Ambiental, SINA, a través del presente acto administrativo estima conveniente solicitar a las autoridades ambientales regionales, a los entes territoriales con jurisdicción en la Sabana de Bogotá, a las autoridades mineras y al sector regulado, que den cabal cumplimiento a las normas ambientales existentes en este importante ecosistema nacional, de manera tal que se haga efectiva la prevalencia del interés general sobre el particular y por ende la protección al derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el desarrollo sostenible.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio a través de la presente resolución procederá a establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, a sustituir la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 y a adoptar las determinaciones que se requieran para ese efecto.

En mérito de lo anterior,

**RESUELVE:**

**Artículo 1°.** Establecimiento de zonas compatibles. **Declarado NULO por el Consejo de Estado mediante Fallo [30987](#) de 2010.** Establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, que se encuentran en los siguientes municipios: Bogotá, D. C., Bojacá, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquillé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá.

Las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas en la Sabana de Bogotá, se encuentran dentro de las siguientes coordenadas planas, origen Bogotá:

...

**Parágrafo 1°.** El desarrollo de actividades mineras de materiales de construcción y de arcillas en las zonas a que se refiere el presente artículo está sujeto al cumplimiento de las normas ambientales vigentes sobre la materia.

**Parágrafo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el Distrito Capital y los municipios de la Sabana de Bogotá deberán sujetarse a lo dispuesto en la presente resolución, al momento de adoptar determinaciones en sus planes de

ordenamiento territorial, esquemas de ordenamiento territorial o planes básicos de ordenamiento territorial.

**Parágrafo 3°. Declarado NULO por el Consejo de Estado mediante Fallo [30987 de 2010](#).** No se podrán autorizar nuevas actividades de exploración y/o explotación de materiales de construcción y de arcillas, en zonas diferentes a las señaladas en el presente artículo.

**Artículo 2°.** Consideraciones ambientales de carácter especial. Las autoridades ambientales competentes al momento de adoptar determinaciones de carácter particular y concreto en relación con explotaciones mineras de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, en las zonas señaladas en el artículo anterior, tendrán en cuenta, entre otros aspectos, la necesidad de adoptar las medidas necesarias con relación a los siguientes ecosistemas que requieren de un manejo especial, de conformidad con las normas que regulan la materia:

1°. Páramos y subpáramos.

2°. Bosques alto-andinos.

3°. Cuerpos de agua y sus rondas hídricas.

4°. Valles de inundación.

5°. Zonas de recarga de acuíferos y acuíferos.

6°. Zonas de nacederos o manantiales.

7°. Microcuencas abastecedoras de acueductos o de agua utilizada en proyectos existentes con fines agropecuarios, forestales o agroindustriales.

8°. Zonas en las que existan especies de flora o fauna silvestres endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

9°. Areas de Reserva Forestal declaradas en la Resolución Ejecutiva 76 del 31 de marzo de 1977 del Ministerio de Agricultura.

10. Areas que se encuentren en procesos de recuperación o restauración ambiental.

**Parágrafo.** En los anteriores casos, las autoridades ambientales competentes deberán excluir o restringir estas zonas frente a las solicitudes que se le presenten.

**Artículo 3°. Declarado NULO por el Consejo de Estado mediante Fallo [30987 de 2010](#).** Escenarios y transición. De acuerdo con el análisis de la actividad minera de materiales de construcción y de arcillas, y su manejo ambiental en la zona de interés ecológico nacional declarada en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, para efectos de la presente resolución se definen los siguientes escenarios o situaciones que corresponden a las zonas intervenidas o no con la actividad minera y que cuentan o no con título, permiso u otra autorización minera y ambiental, que requieren ser manejadas adecuadamente.

1. Escenario 1.

La minería en zonas compatibles con actividad minera, que cuenten con título, permiso u otra autorización minera vigente y con autorización ambiental, continuarán su actividad minera y la autoridad ambiental competente realizará el seguimiento ambiental.

2. Escenario 2.

La minería en zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuentan con autorización ambiental, que no hayan presentado el Plan de Manejo Ambiental y se encuentren en explotación; la autoridad ambiental competente fijará los términos de referencia para la

elaboración del plan de manejo ambiental por parte de los interesados, quienes deberán entregarlo para su respectivo pronunciamiento.

En caso de no presentarse el plan de manejo ambiental, la autoridad ambiental competente suspenderá la actividad minera, suspensión que se mantendrá hasta tanto se establezca o se imponga el plan de manejo ambiental por parte de la autoridad ambiental competente.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

### 3. Escenario 3.

La minería en zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuentan con autorización ambiental, que hayan presentado el Plan de Manejo Ambiental, se encuentran explotando y que no cuenten con pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental competente, esta deberá pronunciarse sobre el mismo.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

### 4. Escenario 4.

La minería en zonas compatibles con actividad minera, con título minero, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuente con autorización ambiental y que a diferencia de la anterior, no han desarrollado actividades de explotación, no podrán iniciarlas hasta tanto obtengan la correspondiente licencia ambiental.

### 5. Escenario 5.

La minería que se encuentre fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título minero, permiso u otra autorización minera vigente, que en virtud de lo dispuesto en la Resolución 222 de 1994, se encontraba en zonas compatibles y cuente con autorización ambiental, podrá continuar su actividad de acuerdo con el instrumento administrativo de manejo y control ambiental establecido.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

### 6. Escenario 6.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título minero, permiso u otra autorización minera vigente, que en virtud de lo dispuesto en la Resolución 222 de 1994, se encontraba en zona compatible y que el interesado haya presentado el Plan de Manejo Ambiental y que no exista pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental competente, esta deberá pronunciarse sobre el mismo.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

### 7. Escenario 7.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que cuente con autorización ambiental y se encuentre en explotación, la autoridad ambiental competente entregará términos de referencia para elaborar el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, PMRRA, del área.

En caso que no se presente el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, PMRRA, la autoridad ambiental competente suspenderá la actividad minera, la cual se mantendrá hasta tanto se establezca o se imponga el mismo, por parte de la autoridad ambiental competente.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

### 8. Escenario 8.



La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso o autorización minera vigente, que cuente con autorización ambiental y que no ha efectuado explotación, no se podrá adelantar la explotación.

9. Escenario 9.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuente con autorización ambiental, que ha venido explotando, la autoridad ambiental competente suspenderá de manera inmediata las actividades mineras y entregará los términos de referencia para la elaboración y presentación del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, PMRRA, para pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental competente.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

10. Escenario 10.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuente con autorización ambiental, que fue objeto de explotación y esta no se encuentra activa, la autoridad ambiental competente podrá determinar en qué casos se debe imponer el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, PMRRA, o en cuáles situaciones es improcedente, por cuanto la zona se viene recuperando.

11. Escenario 11.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuente con autorización ambiental y que no ha efectuado explotación, la autoridad ambiental competente no podrá otorgar ningún tipo de autorización ambiental y en consecuencia no se podrá adelantar la explotación.

12. Escenario 12.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, sin título, permiso o autorización minera vigente, que no cuente con autorización ambiental y que se encuentre en explotación, la autoridad ambiental competente suspenderá de manera inmediata las actividades, entregará términos de referencia para elaborar el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, PMRRA, del área. Una vez se cumpla y se acepte el plan de restauración ambiental, la autoridad ambiental competente ordenará el cierre definitivo de la minería.

La autoridad ambiental competente, realizará el seguimiento ambiental.

**Parágrafo 1°.** Las anteriores medidas ambientales, se adoptarán sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

**Parágrafo 2°.** En cualquiera de los escenarios planteados en el presente artículo, en los cuales se haya presentado previamente a la publicación de este acto administrativo, a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, el Plan de Manejo Ambiental o el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA; esta contará con el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución para efectuar el pronunciamiento sobre él mismo.

**Parágrafo 3°.** En cualquiera de los escenarios planteados en el presente artículo, en los cuales no se hayan presentado previamente los planes de manejo ambiental o los planes de manejo, recuperación o restauración ambiental; la autoridad ambiental competente procederá a fijar los términos de referencia para ese efecto en un término que no podrá exceder de tres (3) meses contados a partir de la publicación del presente acto administrativo. Los interesados contarán con el término de seis (6) meses para presentar dichos planes. Dentro de los seis (6)

meses siguientes a la presentación de estos, la autoridad ambiental competente deberá efectuar su pronunciamiento.

**Parágrafo 4°.** En los casos no previstos en el presente artículo, las autoridades ambientales competentes deberán proceder a realizar los análisis casuísticos correspondientes y a adoptar las determinaciones que se ajusten a lo dispuesto en el presente acto administrativo y en las normas ambientales que regulan la materia.

**Artículo 4°.** Instrumentos administrativos de manejo y control ambiental. Establézcanse como instrumentos administrativos de manejo y control ambiental, el Plan de Manejo Ambiental, PMA, y el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Parágrafo 1°.** Entiéndase por Plan de Manejo Ambiental, PMA, el documento que producto de una evaluación ambiental establece de manera detallada las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos negativos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad minera. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono, según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

**Parágrafo 2°.** Entiéndase por Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, aquel que comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postmineria. Debe contener entre otros, los componentes geotécnico, geomorfológico, hídrico, ecosistémico, paisajístico.

En los escenarios señalados en el artículo anterior, la explotación que se realice con fundamento en los Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, debe ser decreciente buscando el cierre definitivo de la explotación minera. En tales casos, la remoción de materiales debe estar justificada de manera exclusiva para la estabilización geotécnica y la recuperación definitiva de las áreas afectadas. La remoción de materiales deberá estar justificada de manera exclusiva hacia la estabilización geotécnica, geomorfológica y paisajística.

El Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, tendrá una duración hasta por la vigencia del título minero, el cual no podrá ser objeto de prórroga. El PMRRA podrá extenderse más allá del título minero, cuando el tiempo para la restauración no sea suficiente para desarrollarlo adecuadamente, sin exceder de tres (3) años. Los materiales extraídos podrán ser objeto de comercialización.

Una vez se acepte mediante acto administrativo motivado la restauración del área minera, la autoridad ambiental competente procederá al cierre definitivo de la misma.

**Artículo 5°.** De la actualización. En los casos que se estime pertinente, la autoridad ambiental competente podrá solicitar la actualización de los Planes de Manejo Ambiental y de los Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA.

**Artículo 6°.** De los servicios de evaluación y seguimiento. Los costos en que incurran las autoridades ambientales competentes para la evaluación, establecimiento o imposición y seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental y de los Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, a que se refiere la presente resolución, estarán a cargo del responsable del proyecto minero.

En virtud del seguimiento ambiental, la autoridad ambiental competente podrá imponer las medidas de manejo ambiental que considere necesarias con el fin de conseguir la restauración o recuperación ambiental de las áreas intervenidas.

Los servicios de evaluación y seguimiento ambiental estarán sujetos al cobro previsto en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000. La autoridad ambiental competente podrá hacer efectivo el cobro de los servicios señalados, a través de la jurisdicción coactiva.

La autoridad ambiental competente realizará el seguimiento ambiental con fundamento en el Decreto 1180 de 2003, o la norma que lo modifique o lo sustituya.

**Artículo 7°.** Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, sustituye la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 y demás disposiciones que le sean contrarias...”.

El problema jurídico a dilucidar consiste en establecer si la entidad demandada al regular sobre las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas de la Sabana de Bogotá, desconoció preceptos contenidos en la Constitución Política y en la Ley en materia de protección del medio ambiente, en particular, de dicha zona especial y si agravó la situación ambiental de la misma.

La Constitución Política en su artículo 58, consagra la prevalencia del interés general sobre el particular e igualmente señala que la propiedad tiene una función social y ecológica.

El artículo 29 de la Carta, que la actora considera violado, señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

El artículo 79 *ídem*, dispone *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

El artículo 80 *ibidem*, reza *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación,*

*restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir reparación de los daños causados. ... .”.*

Considera la actora que las disposiciones constitucionales mencionadas, fueron violadas por la Resolución núm. 1197 de 2004.

No explica la actora el alcance del concepto de la violación del artículo 29 de la Carta Política, pues no menciona cuál es el debido proceso que la entidad demandada no siguió o que se le cercenó, y fundamenta básicamente su argumento en que el lenguaje utilizado no es comprensible y los ciudadanos no lo pueden entender, para defender sus intereses.

Sobre el particular la Sala prohíja la sentencia de 16 de diciembre de 2010 (Expediente núm. 2004-00327 01, Magistrado ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), en la cual se refirió a la acción de nulidad impetrada contra la Resolución núm. 0813 de 14 de julio de 2004 *“por la cual se redefinen y establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y se definen y establecen las zonas compatibles con la minería de arcillas en la Sabana de Bogotá, se sustituyen las Resoluciones números 0222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999 y se adoptan otras determinaciones”*, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En esa oportunidad se alegó que dicha Resolución desconocía, entre otras, el artículo 29 de la Constitución Política y 61 de la Ley 99 de 1999. Dijo la Sección, al respecto:

*“Considera la Sala que el hecho de que la norma demandada utilice un lenguaje técnico para referenciar las zonas compatibles con la minería*

de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, no vulnera las normas mencionadas por el demandante, por cuanto es la ley misma la que permite el uso de dicho lenguaje al prescribir en el artículo 29 del Código Civil que:

*“Artículo 29.— Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso”.*

Adicionalmente, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, como estaba vigente para la época en que se expidió la resolución atacada señalaba:

*“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”. (Negrilla fuera del texto)  
(...)*

*De las normas anteriores se deriva claramente, no solo la posibilidad de utilizar un lenguaje técnico en las normas legales, el cual deberá tomarse, en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, esto es los expertos cuya intervención resiente el demandante, **sino que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial está obligado a delimitar geográficamente las zonas excluibles de la minería.** (resalta la Sala)*

*La Sala acoge aquí lo señalado en la providencia que admitió la demanda y denegó la suspensión provisional, cuando manifestó:*

*“Para la Sala, las expresiones coordenadas y polígono no constituyen el empleo de idioma extranjero, sino de terminología técnica. En efecto, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición 2001, la coordenada es la que se aplica a las líneas que sirven para determinar la posición de un punto y de los ejes y planos a que se refieren aquellas, en tanto que la coordenada polar es la longitud del radio vector comprendido*

*entre el punto y el polo y el ángulo formado por dicho radio con la línea recta llamada eje polar.*

*Por su parte, la expresión “polígono”, de acuerdo con el mismo diccionario, entre otras acepciones, corresponde a la porción de plano limitado por líneas rectas; unidad de terreno delimitada para distintos fines, como, entre otros, la planificación industrial.*

*De tal manera que si nos atenemos al sentido conceptual de las referidas expresiones, aplicado a la materia objeto de estudio, bien pueden entenderse que el acto acusado está señalando las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción de arcillas en la Sabana de Bogotá, dentro de un plano delimitado por polígonos y coordenadas que, obviamente, requiere la intervención de expertos; empero, se repite, ello per se no implica la violación de la norma superior transcrita”.*

Además, como lo señaló la entidad demandada, las zonas compatibles se describen mediante coordenadas planas, para que geográficamente puedan ser claramente delimitadas, para lo cual se utilizaron las que reposan en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, no siendo ello contrario al debido proceso.

Por lo anterior no prospera el cargo de violación al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta.

En cuanto a los cargos de violación de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, antes transcritos, se tiene que la actora los fundamenta en que no se convocó a la comunidad para adoptar la decisión; que se desconocieron otras disposiciones, pone como ejemplo al Municipio de Tabio y que no se tuvo en cuenta que predominan las normas ambientales.

En relación con estos cargos, resalta la Sala que la Resolución acusada es un acto de carácter general, que no fue expedido arbitrariamente y consultó diversas fuentes. A folio 89 del expediente, reposa el documento “CONCEPTO –

*SUSTITUCION DE LA RESOLUCIÓN 813 DE 2004*” (folio 82), elaborado por las Direcciones de Desarrollo Sectorial Sostenible, de Desarrollo Territorial y de Ecosistemas y otras oficinas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, en el cual se lee que para la expedición del mismo se tuvieron en cuenta: el estudio contratado con la empresa PRODEA; la información de la CAR e INGEOMINAS; las observaciones de éstos últimos y del DAMA, el Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Cundinamarca, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, los gremios y algunos sectores de la sociedad civil, que propusieron la sustitución de la Resolución 813 de 2004, en relación con las zonas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá, de manera que sí se contó con la comunidad, en su mayoría calificada (folios 23 a 31).

Además, la parte demandada manifestó que posteriormente se realizaron visitas técnicas al terreno, se hizo un censo minero ambiental, donde se consideraron los aspectos mineros, ambientales, geológicos y socioeconómicos de la Sabana de Bogotá y se realizó una fase de concertación, consistente en la elaboración de un documento justificando la redefinición de las zonas compatibles establecidas en la Resolución núm. 222 de 1994, al cual se le anexó la propuesta para cada Municipio de la Sabana y un mapa de títulos mineros, lo cual fue presentado a las respectivas Alcaldías, para que formularan las observaciones que consideraran pertinentes; realizó una presentación y efectuó un ajuste basado en los resultados de la concertación.

De lo anterior se dejó constancia en el “DOCUMENTO INFORME FINAL – Actualización de la Zonificación de las Áreas Compatibles con la Actividad Minera en la Sabana de Bogotá y su incorporación en los procesos de ordenamiento territorial” (folios 242 a 334), en el cual se lee:

#### *“FASE DE CONCERTACIÓN*

- 1. Se elaboró un Documento Técnico explicando el objetivo, antecedentes y justificación para la redefinición de las zonas compatibles ... .*
- 2. Se realizó la presentación personal y la radicación del documento anterior en la respectiva Alcaldía, con el fin de que cada municipio realizara las observaciones pertinentes mediante una contrapropuesta de **acuerdo con su plan de ordenamiento territorial**.*
- 3. Posteriormente, se realizó la primera **presentación** del informe final en el Ministerio del medio Ambiente **a los municipios** y a Minercol con el fin de recoger las primeras inquietudes e interrogantes en las zonas propuesta.*
- 4. Se realizó una segunda presentación ... a los gremios de industriales del sector minero... .*

#### *FASE FINAL*

- 1. **En esta fase se realizaron los ajustes a las zonas compatibles basados en los resultados de la concertación con los municipios** (para algunos mediante acuerdos en reuniones y actas suscritas conjuntamente) sobre los conceptos de las autoridades ambientales y los gremios de industriales”. (resalta la Sala)*

Advierte la Sala que la actora se limita a expresar que las normas ambientales predominan y que el acto acusado no es proteccionista ni previsivo. De una lectura del texto de la Resolución acusada se observa que en ella, en la parte de descripción ambiental de la Sabana de Bogotá, se hace relación al uso del suelo y cobertura vegetal, refiriéndose a las áreas agropecuarias, zonas con predominio de potreros para cultivos temporales, zonas donde predominan cultivos, páramos, subpáramos, tierra fría, bosque arbóreo y natural, áreas rurales sin cobertura vegetal, cobertura hídrica, artificial o vegetal; se identificaron seis categorías de aptitud, se hizo referencia a los ecosistemas, la hidrología, la hidrogeología, etc., y, finalmente, se establecieron las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas, de manera que todo indica que se ha hecho un estudio que garantiza la protección del medio ambiente, sin que la actora lo haya desvirtuado.



El artículo 1° de la 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”*, consagra los principios generales sobre los cuales se debe formular la política ambiental del país; esta misma Ley señala que los páramos, subpáramos, los nacimientos de agua, y otros suelos serán de protección especial.

Los numerales 8 y 12 del artículo 1° en comento, que la actora considera violados, disponen:

*“8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido...  
12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.*

El artículo 51 que la actora indica como violado, reza:

**ARTÍCULO 51.- Competencia.** *Las licencias ambientales serán otorgadas por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley.*

*En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva.”*

Los artículos 61 de la Ley 99 de 1993 y 2° y 6° del Decreto núm. 216 de 2003, otorgaron facultades al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y en dichas normas se sustenta el acto acusado. Su tenor literal, es el siguiente:

**- Ley 99 de 1993:**

**“Artículo 61º.-** Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

*El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.*

*Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”.*

Como ya se advirtió, la expedición de la Resolución acusada consultó otras fuentes y autoridades en la materia, entre ellas las respectivas Alcaldías, quienes tuvieron la oportunidad de intervenir y discutir el asunto.

**Es de tener en cuenta que la competencia que al Ministerio del Medio Ambiente le otorga el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, se circunscribe a determinar las zonas en las cuales existe compatibilidad en las explotaciones mineras;** si bien esta disposición establece que la región tendrá como destinación prioritaria las actividades agropecuarias y forestales, ello no significa que dicha destinación sea exclusiva. Además, la explotación requiere obligatoriamente de licencia ambiental, con lo cual se garantiza en la realidad que el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos el paisaje, esté efectivamente protegido y controlado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 y siguientes de la Ley 99 de 1993.

**- Decreto 216 de 2003:**

*“ARTÍCULO 2º. FUNCIONES. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las funciones que le establece las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, ejercerá las siguientes:*

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico, y ambiental, uso del suelo y ordenamiento territorial.
  2. Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local.
  3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.
- ...”.

“ARTÍCULO 6o. FUNCIONES DE DESPACHO DEL MINISTRO. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las señaladas en la Constitución Política y las leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, las siguientes:

10. Declarar, delimitar, alinear y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas.
11. Declarar, delimitar y alinear las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y demás áreas protegidas.
12. Otorgar o negar licencias ambientales, y velar por el recaudo y administración de los servicios de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y otras autorizaciones ambientales de competencia del Ministerio”.

A juicio de la Sala las disposiciones transcritas le dan suficiente soporte al acto acusado y el hecho de que se hubieran incluido Municipios que antes no estaban en el estudio de zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcilla, no puede per se ser violatorio de las normas ambientales, ni “agravar” la situación ambiental, como lo afirma la actora, por demás, sin elemento probatorio alguno que respalde tal afirmación.

Lo expuesto demuestra que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tenía competencia para expedir la Resolución núm. 1197 de 2001 y que las razones aducidas por la actora para que se decrete su nulidad, no desvirtúan la presunción de legalidad de que está revestida aquélla, por lo que la Sala negará las pretensiones de la demanda.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso**

Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

En firme esta decisión y previas las anotaciones de rigor, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 2 de junio de 2011.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
Ausente con permiso

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**