



Radicado ANM No: 20181200264421

Bogotá D.C., 15-03-2018 15:04 PM

Señora

LINA MARIA SARMIENTO ORJUELA

RESERVADO

Asunto: Título Minero y Distrito de Manejo Integrado DIM

Cordial saludo

En atención a su solicitud de concepto, presentada mediante radicado 20189020291242, a través de la cual consulta sobre son las consecuencias jurídicas de los Distrito de Manejo Integrado DIM, con relación a propuestas de contrato de concesión y títulos mineros, procedemos a dar respuesta, previas las siguientes consideraciones:

- **Los Distritos de Manejo Integrado**

El Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establece la posibilidad de creación de los Distritos de Manejo Integrado DIM, en los siguientes términos:

"Artículo 310º.- Teniendo en cuenta factores ambientales o socio-económicos, podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional.

Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas."

Con base en la anterior disposición, el Decreto 2372 de 2010, por el cual se reglamentó el "Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan



Radicado ANM No: 20181200264421

otras disposiciones", y el cual se encuentra compilado el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, define los Distritos de Manejo Integrado, así

"ARTÍCULO 2.2.2.1.2.5. Distritos de manejo integrado. Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° numerales 10 y 11 del Decreto-ley 216 de 2003, la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderación, y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales o mediante delegación en otra autoridad ambiental. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos, en cuyo caso se denominarán Distritos Regionales de Manejo Integrado. (Artículo 14 Decreto 2372 de 2010)"

A su vez, el mencionado Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.1.1.2., establece que *Área Protegida* corresponde al Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación y en su artículo 2.2.2.1.2.1. señala las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP, entre las cuales se enlista: "d) Los Distritos de Manejo Integrado;(...)"

Bajo esta línea los artículos 2.2.2.1.5.1. y 2.2.2.1.5.3. de la misma normativa señalan los criterios para la designación de áreas protegidas y el procedimiento para su declaratoria por parte de las autoridades ambientales del orden nacional o regional.

En su artículo 2.2.2.1.6.5 el mencionado Decreto dispone instituye que cada una de las áreas protegidas que integran el SINAP, debe contar con un Plan de Manejo, que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación, así:

"ARTÍCULO 2.2.2.1.6.5. Plan de manejo de las áreas protegidas. Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap. Este plan deberá formularse dentro del año



Radicado ANM No: 20181200264421

siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:

Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.

Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.

Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación.

Parágrafo 1º. El Plan de Manejo deberá ser construido garantizando la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida. En el caso de las áreas protegidas públicas, el plan de manejo se adoptará por la entidad encargada de la administración del área protegida mediante acto administrativo.

Parágrafo 2º. Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo será adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3º. La reglamentación sobre compensaciones ambientales deberá incorporar acciones de conservación y manejo de áreas protegidas integrantes del Sinap.

(Decreto 2372 de 2010, art. 47).

Así también el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, señala en su artículo 2.2.2.1.3.9. la posibilidad de sustraer áreas protegidas cuando por razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, en virtud de lo cual, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto deberá solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró.

De esta manera vemos como los Distritos de Manejo Integrado DMI, corresponden a una categoría de las áreas protegidas del SINAP, que deben zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación.

- Disposiciones del Código de Minas

El Código de Minas contiene las reglas y principios que desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente.



Radicado ANM No: 20181200264421

De tal forma los artículos 34 y 35 de esta normativa, señalan las zonas excluibles de la minería, y las zonas restringidas de la minería, así:

“Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

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

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

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

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

(...)”

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



Radicado ANM No: 20181200264421

Sobre este particular, es pertinente destacar, que la redacción anterior del artículo en cita, establecía: *"En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, [de conformidad con los artículos anteriores], está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales (...)"*, y que mediante Sentencia C-339/02, la Corte Constitucional, declaró inexecutable la expresión **"de conformidad con los artículos anteriores"**, señalada, manifestando:

"La expresión "de conformidad con los artículos anteriores" es inconstitucional porque limita las zonas de exclusión y restricción a lo determinado estrictamente en la ley 685 de 2001, con lo cual se desconoce el límite constitucional impuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución, permitiendo una exploración y explotación minera indiscriminada de áreas que no se encuentren comprendidas en la mencionada Ley. De una parte, desconoce las leyes vigentes que protegen zonas distintas de los parques naturales nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales; y de otra, cierra la posibilidad de que le sean oponibles leyes posteriores que establezcan nuevas zonas de exclusión o restricción de la actividad minera, por razones ambientales y de protección de la biodiversidad.

No debe olvidarse que además de las tres zonas mencionadas, también tienen protección constitucional, los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales."

En este sentido, es claro que en los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales, de conformidad con lo previsto en los artículos 34, 35 y 36 del Código de Minas.

- Lo consultado

Respecto a la solicitud de información sobre las consecuencias jurídicas de los Distritos de Manejo Integrado DMI, con relación a:

- i) Propuestas de contrato de concesión
- ii) Títulos mineros en etapa de exploración con Guías Minero Ambientales Aprobadas por autoridad competente
- iii) Títulos mineros en etapa de construcción y montaje con Licencia Ambiental pendiente de aprobación.
- iv) Títulos mineros con PTO y licencia ambiental aprobada en etapa de explotación.



Radicado ANM No: 20181200264421

Esta Oficina Asesora se permite exponer lo siguiente, de conformidad con lo previamente analizado:

Los Distritos de Manejo Integrado DMI como espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute, corresponde a una de las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP, y como tal, la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderación, y sustracción de los mismos sean estos de escala nacional o regional, corresponden a la autoridad ambiental competente.

Así las cosas una vez declarado un Distrito de Manejo Integrado DMI, corresponde adoptar un plan de manejo que actuara como instrumento de planificación del mismo.

De acuerdo a la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área en el Plan de Manejo y ceñirse a la zonificación y definiciones establecidas en los artículos 2.2.2.1.4.1. y 2.2.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

En este orden de ideas, habiéndose otorgado un título minero, el desarrollo de actividades, sea en la etapa de exploración, construcción y montaje o explotación, cuando en dicha área se traslapa un Distrito de Manejo Integrado, se encuentra condicionado a lo que en el Plan de Manejo como principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación se determine, sobre



Radicado ANM No: 20181200264421

zonas, usos y actividades permitidas¹, así como a la acreditación de los permisos de orden ambiental que de conformidad con la normativa vigente haya lugar.

Sobre este particular, es pertinente traer a colación lo señalado en la Sentencia nº 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP) del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 12 de Febrero de 2015, así:

"PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - Distritos de manejo integrados / DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO - Naturaleza y reglamentación

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 1974 de 1989, reglamentó la figura de los Distritos de Manejo Integrado, en la cual se destacó que las actividades económicas que allí se desarrollen, deben girar en torno a los criterios y postulados establecidos en el marco del principio del desarrollo sostenible. Los definió como un espacio de la biosfera (espacio de la tierra con su contenido biótico y abiótico) que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que, dentro de los criterios del desarrollo sostenible, se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen... A la luz de nuestra legislación ambiental, la categoría de los DMI es la única categoría de las áreas protegidas concebidas como modelos de aprovechamiento racional... La declaración de un área como Distrito de Manejo Integrado... requiere de la estructuración

¹ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN "A" Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014) MAGISTRADO PONENTE: DR. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ Proceso No.:2013-0725

(...)Corolario de lo anterior, se tiene que los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) son instrumentos jurídicos que le permiten a la autoridad ambiental, en el ejercicio del principio de precaución, excluir zonas susceptibles de explotación, circunstancia que de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 685 de 15 de agosto de 2001, opera de pleno derecho: por consiguiente al concesionario, no le es dable continuar explotando en dichas áreas hasta tanto no exista Plan Integral de Manejo o el Plan de Actividades para el corto plazo.

En otros términos, aunque los Distritos de Manejo Integrado permiten la explotación controlada de los recursos renovables; esta actividad se puede continuar ejecutando solamente si existe el respectivo, Plan Integral de Manejo o el Plan de Actividades para el corto plazo.

Una Interpretación en otro sentido, contraviene flagrantemente los postulados constitucionales, referido a la protección de los recursos naturales, por cuanto precisamente, los Distritos de Manejo Integrado excluyen zonas de la minería, con la característica principal de autoridad ambiental otorga el permiso o autorización especial, que para el caso particular, se circunscribe, al Plan Integral de Manejo

(...)

Quiere significar la Sala, que si bien en los Distritos de Manejo Integrado, se permite la explotación minera controlada, ello no implica, que ante la ausencia de un requisito en el procedimiento de declaratoria del Distrito, el concesionario está facultado para continuar la explotación; por el contrario, una recta interpretación de las normas que regula la actividad, en especial, el inciso 3o del artículo 34 de la Ley 685 de 15 de agosto de 2001, y el Decreto 1974 de 31 de agosto de 1989, permite sostener, que es susceptible la explotación en estas áreas, siempre y cuando exista Plan Integral de Manejo o en su defecto Plan de Actividades para el corto plazo. En efecto:

a. Los Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) es una restricción controlada a la actividad minera por cuanto, es "un espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen.

b. La actividad minera controlada en los DMI, opera siempre y cuando exista un Plan Integral de Manejo, dado que es "el documento técnico y operativo que establece, regula y planifica el aprovechamiento, desarrollo, preservación, recuperación, protección y manejo de los recursos naturales y demás actividades ambientales que se realicen en un Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI)"

c. Es importante precisar, que la formulación del referido plan se encuentra a cargo de la autoridad ambiental, para lo cual el legislador le otorgó el término de 18 meses; expirado dicho término, se continuará aplicando el Plan de Actividades para el corto plazo.

(...)



Radicado ANM No: 20181200264421

de un plan de manejo, que se erige como hoja de ruta que orienta la gestión de conservación para la respectiva categoría por un periodo de cinco años."

Así las cosas, a juicio de esta Oficina, la posibilidad de desarrollar actividades mineras en un área donde se haya declarado y delimitado un Distrito de Manejo Integrado, dependerá de lo determinado en plan de manejo correspondiente, destacando de un lado que las restricciones y exclusiones de orden ambiental de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Código de Minas, operan de pleno derecho y de otro lado que la normativa ambiental establece la posibilidad de sustraer áreas protegidas –como lo son los DIM-, cuando por razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de la misma.

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud, aclarando que la presente se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, en la cual se establece que los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,


LAURA CRISTINA QUINTERO CHINCHILLA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0)
Copias: (0).
Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 08/03/2018
Número de radicado que responde: 20189020291242
Tipo de respuesta: Total.
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica