

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,



Señora

ADRIANA BARRAGAN

Correo electrónico: aximenabarragan@gmail.com

Carrera 8 53 - 53

Tunja - Boyacá

ASUNTO Concepto- Consulta Jurídica -Proyectos mineros en páramos. Radicado 2024E1006943

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el tema del asunto y consultados los archivos de la OAJ, se encuentran entre otros, los siguientes pronunciamientos: 8140-E2-006429 del 2 de julio de 2020, 1300-E2-000037 del 18 de febrero de 2021.

II ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio, son aplicables las normas relacionadas con la Carta Política de 1991, Ley 99¹ de 1993, Ley 1450² de 2011, Ley 1753³ de 2015, Ley 1930⁴ de 2018, Decreto 1076⁵ de 2015,

¹ "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."

² "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

³ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

⁴ "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia"

⁵ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Resolución 1468⁶ de 2021 de este Ministerio y Resolución 40279⁷ de 2022 del Ministerio de Minas y Energía.

III ASUNTO A TRATAR

“Respecto de los proyectos mineros que cuentan con título minero e instrumento ambiental, vigentes, para el desarrollo de actividades en zonas de páramos delimitados y declarados,

- 1- *¿Se debe proceder a la imposición del plan de cierre y abandono desde la autoridad ambiental?*
- 2.- *De ser así, ¿Cómo se debe proceder jurídicamente en relación con la vigencia del título minero, que es la que condiciona la vigencia del instrumento ambiental?*
- 3.- *¿Cuáles son los lineamientos ambientales para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y los lineamientos para el diseño, capacitación y puesta en marcha del programa de reconversión de mineros (distintos de los pequeños mineros tradicionales) que cuentan con título minero e instrumento ambiental vigentes, para desarrollar actividades de exploración y/o explotación al interior de los ecosistemas de páramo delimitados y declarados?”*

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

De los Páramos

El artículo 79 de la Carta Política de 1991, consagra “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”, (Subrayado fuera de texto).

El legislador al expedir la Ley 99 de 199, dispone en el artículo 1: “**PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES.** La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales como principios de la política ambiental del País”, dentro de estos principios se encuentra el siguiente:

“4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial”.

A través del Decreto 2372 de 2010, que reglamenta los aspectos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, compilado en el Decreto 1076 de 2015, se señala que las zonas de superpáramo, páramo y subpáramo son áreas de especial importancia ecológica que gozan de protección especial y por lo tanto las autoridades ambientales deberán desarrollar acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías previstas para la protección y manejo de dichas áreas.

⁶ “Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio”.

⁷ “Por medio de la cual se reglamentan los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales, ubicados en ecosistemas de páramos delimitados”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Posteriormente, la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció en el artículo 202, la prohibición de desarrollar actividades mineras en áreas de páramos, haciéndola extensiva a las actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y a la construcción de refinerías de hidrocarburos, de igual manera la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en el artículo 173, continua con la prohibición de adelantar en las áreas delimitadas como páramos actividades agropecuarias, de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, y la construcción de refinerías de hidrocarburos.

De manera especial, el legislador en la Ley 1930 de 2018 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la Gestión Integral de los Páramos en Colombia”*, señala entre otros aspectos lo siguiente: *“ARTÍCULO 5. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:*

1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida... (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Que el inciso cuarto del artículo 18 de la Ley 1930 de 2018, establece: *“Planes, programas y proyectos. Los procesos de sustitución o reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y los procesos de sustitución de las actividades mineras, deberán estar acompañados de planes, programas y proyectos orientados a la conservación y restauración de los páramos...”*

El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería deberán elaborar el programa de sustitución de las actividades mineras identificadas al interior del páramo delimitado en la que se deberá incorporar el cierre y desmantelamiento de las áreas afectadas y la reubicación o reconversión laboral de los pequeños mineros tradicionales...”

En razón de lo expuesto, se tiene:

La normatividad vigente, considera al ecosistema de páramo, como área de especial importancia ecológica que debe protegerse y las actividades mineras en páramos, están prohibidas por ley.

En cumplimiento del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, este Ministerio, expidió la Resolución 1468 de 2021, *“Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio”*.

“Artículo 1. Objeto. Establecer los lineamientos ambientales para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y, los lineamientos para el diseño, capacitación y puesta en marcha del programa de reconversión

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

o reubicación laboral de pequeños mineros tradicionales que cuente con título minero y autorización ambiental al interior de los ecosistemas de páramo delimitados”.

*“Artículo 2. **Ámbito de aplicación.** Los lineamientos ambientales señalados en el presente acto administrativo orientarán la reglamentación del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 y, el diseño, capacitación y puesta en marcha del programa de sustitución y del programa de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales de que tratan el artículo 5 y 10 de la Ley 1930 de 2018”.*

*Artículo 4. **Lineamientos ambientales para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras que se ubican al interior de los ecosistemas de páramo delimitados: ...”***

De otra parte, el Ministerio de Minas y Energía, expidió de la Resolución 40279 de 2022 “Por medio de la cual se reglamentan los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales, ubicados en ecosistemas de páramos delimitados”, de esta resolución destacamos los siguientes artículos:

*“ARTÍCULO 2o. **ÁMBITO DE APLICACIÓN.** El presente acto administrativo está dirigido a titulares mineros o beneficiarios de autorizaciones legales de explotación que hayan intervenido áreas con actividades mineras al interior de páramos delimitados y que son objeto del programa de sustitución, así como los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero vigente, autorización ambiental y que venían desarrollando actividades mineras con anterioridad al 16 de junio de 2011, quienes serán objeto de los programas de reconversión o reubicación laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley 1930 de 2018”.*

*“ARTÍCULO 10. **CIERRE Y DESMANTELAMIENTO.** Los instrumentos ambientales y sectoriales mineros, en sus apartados de cierre y abandono, y abandono y desmantelamiento, o sus equivalentes acordes a las características propias del proyecto minero, serán la base del programa de sustitución. Adicionalmente, se tendrán en cuenta los escenarios frente a la superposición con el ecosistema estratégico de páramo delimitado, según sea el caso de cierre parcial, anticipado o final, y las características propias del proyecto minero.*

Así mismo, los planes, proyectos y actividades se formularán bajo las consideraciones particulares del área o conjunto de áreas intervenidas dentro de los páramos delimitados, y comprenderán las condiciones específicas de cada actividad minera integrando las características económicas, sociales y culturales de quienes las desarrollan.

El programa de sustitución, desde las fases de cierre y desmantelamiento, deberá contener proyectos o actividades para identificación de escenarios de cierre de cada mina o grupos de minas en pro del diseño e implementación de las actividades de cierre. Desde el punto de vista técnico minero es necesario determinar el tamaño de la minería, el sistema de explotación, y la ubicación del proyecto con el fin de establecer las actividades mínimas que serán tenidas en cuenta en el diseño e implementación de las actividades de cierre minero, estas en general serán:

- Recopilación de información disponible.
- Visita de campo por parte de la autoridad minera y la autoridad ambiental, para la identificación de los impactos presentes al momento del inicio de esta fase de cierre.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

- Identificación de los costos de las actividades para la implementación de la fase de desmantelamiento y abandono, y cómo se aprovisionarán los recursos desde el mismo aprovechamiento de mineral.
- Seguimiento a las obligaciones derivadas de los actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales y mineras, identificando los pendientes por cumplir y los cumplidos para esta etapa.
- Diseño de actividades de cierre y abandono, el cual incluirá las medidas de manejo de cada uno de los componentes impactados, las actividades de restauración final y demás acciones pendientes y cronograma de actividades.
- Seguimiento en la implementación y monitoreo del post-cierre por las autoridades competentes.

El programa de sustitución deberá contener actividades para el desarrollo de capacitaciones articuladas con las autoridades competentes en temas de prevención y minimización de la contaminación y los riesgos asociados a los cierres mineros inadecuados, prácticas de consumo responsable, ahorro y uso eficiente de los recursos naturales y la energía y conservación de suelos y aguas dirigidos a los actores en la generación y puesta en marcha de las actividades de cierre”.

“ARTÍCULO 12. ACTIVIDADES DE CIERRE Y DESMANTELAMIENTO. *Las actividades de cierre y desmantelamiento serán propuestos, ejecutados y financiados por los mineros beneficiarios de una autorización legal, en el marco de la normativa vigente para que, en primera instancia, la autoridad ambiental competente modifique el instrumento ambiental y/o imponga las medidas que considere necesarias. Acogiendo lo dispuesto por la autoridad ambiental, para el caso de los títulos mineros, se procederá con la modificación de los instrumentos técnicos por parte de la autoridad minera.*

La modificación de los instrumentos mineros y ambientales se adelantará por los titulares mineros o los mineros beneficiarios de una autorización legal en el marco de la elaboración participativa de las actividades de cierre y desmantelamiento del programa de sustitución que se construyó con la Agencia Nacional de Minería, o quien haga sus veces, como corresponsable de la elaboración, y con las corporaciones autónomas regionales como entidades concurrentes en el diseño, la capacitación y puesta en marcha. Por lo anterior, la modificación de los instrumentos mineros y ambientales no tendrá información, documentación, actividades o condiciones diferentes a las consignadas en las referidas actividades de cierre y desmantelamiento.

Una vez modificados los instrumentos mineros y ambientales se podrán ejecutar de manera estricta las actividades de cierre y desmantelamiento establecidas para el programa de sustitución, en las condiciones señaladas, y serán objeto de fiscalización por parte de la autoridad minera, así como de seguimiento y control o comando por parte de la autoridad ambiental, según sus competencias. Es importante tener en cuenta que las obligaciones minero-ambientales derivadas de las autorizaciones legales para explotación de minerales, continuarán vigentes en el proyecto minero que ingresa a las fases de cierre y desmantelamiento del programa de sustitución para las áreas efectivamente intervenidas por actividades mineras al interior de páramo delimitado, en el marco de la Ley 1930 del 2018.

PARÁGRAFO. *En los casos donde se haya aplicado la fórmula de gradualidad y exista renuencia por parte de los titulares mineros o los mineros beneficiarios de una autorización legal para la propuesta, ejecución y financiación de las actividades de cierre y desmantelamiento, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, o quien haga sus veces, liderarán la articulación con la academia y la coordinación con la autoridad ambiental competente, a fin de procurar acuerdos con el minero o grupo de*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

mineros sobre las actividades de cierre y desmantelamiento, así como la modificación del instrumento ambiental o la generación de medidas de manejo para el programa de sustitución. En caso de persistencia en la renuencia, se iniciarán los procedimientos administrativos, ambientales, mineros y penales a que haya lugar, según las leyes aplicables”.

Por lo anterior, se tiene:

1. Concordante con el marco legal vigente, se tiene que las autoridades ambientales y mineras deben modificar los instrumentos ambientales y mineros con el objeto de llevar a cabo el cierre, desmantelamiento, abandono, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras en los páramos delimitados por este Ministerio.
2. En cuanto a su interrogante sobre ¿cómo proceder jurídicamente en relación con la vigencia del título minero, que es la que condiciona la vigencia del instrumento ambiental?, este asunto por ser tema de competencia de la autoridad minera, conforme al artículo 14 de la Ley 685 de 2001, que trata sobre el título minero, se remitirá al Ministerio de Minas y Energía para que se pronuncie sobre este asunto.
3. Los lineamientos del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y los lineamientos para el diseño, capacitación y puesta en marcha del programa de reconversión de mineros (distintos de los pequeños mineros tradicionales) que cuentan con título minero e instrumento ambiental vigentes, para desarrollar actividades de exploración y/o explotación al interior de los ecosistemas de páramo delimitados y declarados, se regulan en la Resolución 1468 de 2021 de este Ministerio.

V. CONCLUSIONES

En razón de lo expuesto, se tiene que en el ecosistema estratégico del páramo, como área de especial importancia ecológica, las actividades mineras de exploración y explotación se encuentran prohibidas por ley.

A través de la Resolución 1468 de 2021, este Ministerio, estableció los *“lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio”.*

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Resolución 40279 de 2022, reglamentó *“los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales, ubicados en ecosistemas de páramos delimitados”.*

Las autoridades ambientales y mineras deben modificar los instrumentos ambientales y mineros con el objeto de llevar a cabo el cierre, desmantelamiento, abandono, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras en los páramos delimitados por este Ministerio.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Por último, sobre su inquietud relacionada con: *¿cómo proceder jurídicamente en relación con la vigencia del título minero, que es la que condiciona la vigencia del instrumento ambiental?*, siendo un tema que regula la Ley 685 de 2001 y de competencia del Ministerio de Minas y Energía, se procede a remitir la misma a Cartera Ministerial para que atienda su petición, lo anterior en los términos del artículo 21 de la Ley 1755 de 2015.

El presente concepto se expide con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, 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

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró- Carmen Lucia Pérez Rodríguez- Asesora –
Revisó- Myriam Amparo Andrade Hernández-Asesora Coordinadora Grupo de conceptos y normatividad biodiversidad

