



INTERGREMIAL

ANTIOQUIA

Medellín, 27 de febrero de 2023

Ministra:

Maria Susana Muhamad González

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Correo electrónico: despachoministra@minambiente.gov.co
servicioalciudadano@minambiente.gov.co

Directora:

Adriana Rivera Brusatin

Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos

Correo electrónico: ariverab@minambiente.gov.co

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible

Doctora:

Alicia Andrea Baquero Ortegón

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Correo electrónico: sicervantesm@minambiente.gov.co

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible

Asunto: Proyecto de Resolución “*Por la cual se declara y delimita temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en los municipios de Caramanta, Jardín, Valparaíso, Andes, Támesis, La Pintada, Jericó, Pueblorrico, Tarso, Fredonia, Santa Bárbara (Antioquia), Riosucio, Aguadas (Caldas) y Mistrató (Risaralda), y se toman otras determinaciones*”.

Con ocasión del proyecto de Resolución que cursa en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (BBSE) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y que se puso en consulta pública a través de la página web del Ministerio hasta el 28 de febrero de 2023, el Comité Intergremial de Antioquia se permite indicar:

I. Consideraciones jurídicas:

- 1. Sobre la vigencia del Decreto 1374 de 2013:** dentro del Decreto Único Ambiental nro. 1076 de 2015 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía nro. 1073 de 2015, no se encuentra la incorporación del Decreto 1374 de 2013. El artículo 3.1.1. del Decreto 1076 de 2015 dispone:



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

“Artículo 3.1.1. Derogatoria Integral. *Este decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el art. 3° de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible que versan sobre las mismas materias con excepción, exclusivamente, de los siguientes asuntos:*

“1) No quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo.

“2) Tampoco quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos que desarrollan leyes marco.

“3) Igualmente, quedan excluidas de esta derogatoria las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica.

“Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio”.

Por su parte, el artículo 3.1.1. del Decreto 1073 de 2015 señala:

“ARTÍCULO 3.1.1. Derogatoria Integral. *Este decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el art. 3° de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al Sector de Minas y Energía que versan sobre las mismas materias, con excepción, exclusivamente, de los siguientes asuntos:*

“1). No quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo.

“2). Tampoco quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos que desarrollan leyes marco.

“3). También, seguirán aplicándose las normas que por mandato legal rigen para cada uno de los títulos mineros vigentes, que hayan sido expedidos con anterioridad a la Ley 685 de 2001.

“4). Igualmente, quedan excluidas de esta derogatoria las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica.

“5). Así mismo quedan vigentes y en consecuencia se exceptúan de esta derogatoria, los decretos contentivos de Programas de Enajenación Accionaria expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, lo mismo que conservan su vigencia los decretos 222 de 1993 y 1335 de 1987



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

relacionados con normas técnicas de higiene y seguridad industrial en labores mineras a cielo abierto, y los preceptos referidos a la seguridad en las labores subterráneas.

“Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio”.

Adicionalmente, el Decreto 1374 de 2013, y dos resoluciones expedidas con base en él, fueron demandados ante el Consejo de Estado.

En virtud de lo anterior, se considera que el Decreto 1374 de 2013 no está vigente, por no haber sido incorporado ni en el Decreto 1076 de 2015, ni en el Decreto 1073 de 2015, por lo que no hay un fundamento jurídico de base para soportar este proyecto de Resolución, evidenciando una falta de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

II. Consideraciones sobre la motivación del proyecto de resolución:

- 2. Ausencia de aplicación del principio de colaboración derivado del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas):** El artículo 34 de la ley 685 de 2001, señala que: *“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”*

La Corte Constitucional en Sentencia C – 339 de 2002 frente a este artículo y sobre todo particularmente al inciso antes transcrito señala:

“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 lo 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 segundo del artículo 34 de la ley 685 de 2001.

En la aplicación del inciso 3 se debe seguir el principio de precaución, principio que se puede expresar con la expresión “in dubio pro ambiente”. El mismo principio debe aplicarse respecto del inciso cuarto del artículo 34 y que este debe ser observado también al estudiar y evaluar los métodos y sistemas de extracción, en consonancia con el principio número 25 de la Declaración de Río de Janeiro que postula: “La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”.



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

Es decir que, lo que señala la Corte es que en la elaboración de los estudios que determinan la compatibilidad o restricción de las actividades mineras en las zonas que deben ser excluidas de la minería, se debe tener en cuenta, de ser necesario, la aplicación del principio de precaución. Esta situación no se presenta en el caso del proyecto de Resolución por cuanto, el estudio a que hace referencia el artículo debe ser elaborado en colaboración con la autoridad minera y brilla por su ausencia tal colaboración. No es con un oficio remitido a la ANM para que informe sobre la existencia de títulos, con el cual se suple el requisito exigido por la ley. El documento técnico debió ser elaborado con el apoyo y la colaboración de la autoridad minera, en forma tal que ella interviniera y contribuyera, desde su conocimiento y experticia, al estudio.

Así las cosas, la invocación del principio de precaución sustentado en el fallo que declara la constitucionalidad del artículo 34 del código de minas, para pretender señalar que la delimitación de las zonas de reserva de recursos naturales renovables se debe realizar con base en dicho principio desconoce el alcance de este. En ningún momento, ni el fallo ni el artículo señalan tal cosa.

Lo que indica el fallo es que se deben realizar estudios en forma coordinada y en colaboración entre la autoridad ambiental y la autoridad minera y que dicho estudio, en caso de ser necesario deberá tener en cuenta el principio de precaución.

En este caso el Ministerio no solamente recurre a una falacia, si no que tergiversa de bulto el fallo y la ley, sin que ésta pueda ser considerada una motivación objetiva del acto administrativo.

- 3. Ausencia de aplicación de los principios de coordinación y concurrencia:** Si bien los estudios técnicos fueron realizados por Corantioquia y son el insumo principal para la decisión tomada por el MADS en el proyecto de Resolución, se puede indicar que este proyecto no tiene en cuenta los principios de coordinación y concurrencia, pues hace evidente que no hubo una conciliación de intereses diversos, una planificación y/o concertación institucional, tampoco una participación entre las entidades autónomas, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho. El principio de coordinación entre autoridades ambientales es fundamental dentro del Sistema Nacional Ambiental -SINA-. Esta desarticulación afecta la integralidad del territorio.
- 4. Ausencia de rigurosidad técnica.** En la exposición de motivos el MADS menciona que para la iniciativa se elaboró previamente un documento técnico soporte para la declaratoria y delimitación temporal teniendo como base los estudios realizados por Corantioquia y la Universidad de Antioquia en los años 2021 y 2022. Dichos estudios han sido descritos por la Corporación como documentos de condición académica, contruidos con información secundaria, recopilada de varios autores, elaborados a una escala general (1:100.000), con datos netamente estadísticos, con limitación presupuestal, pues la Corporación no cuenta con los recursos para adelantar estudios en detalle, ni perforaciones ni muestreos, para determinar, con exactitud, el potencial hídrico subterráneo, el cual es el principal motor de toma de decisión para la delimitación de las áreas, esto dentro de los conversatorios convocados por la Corporación el pasado 7 de febrero de 2023, lo que demuestra, la deficiencia técnica sobre la cual se basa el Ministerio.



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

De tal manera es enunciado en el Documento técnico soporte en la página 15, en donde menciona:

“El proyecto de exploración del potencial hidrogeológico en zonas de bosque seco en el cañón del Río Cauca en la jurisdicción de CORANTIOQUIA fue definido para ser realizado mediante la ejecución de cuatro Fases (0,1,2 y 3). Durante las fases 0 y 1, con duración de siete meses, se realizó la recolección de información secundaria disponible que pudiera servir a los propósitos iniciales de exploración de aguas subterráneas. El punto de partida fue el reconocimiento y determinación de la zona de influencia, seguido de la elaboración de una evaluación sociodemográfica que permitiera tener la primera aproximación al campo, a partir del establecimiento de una estrategia de participación que posibilitara involucrar a los actores sociales locales en un proceso de construcción de ciencia colectiva. En la fase 2, se pretendió proponer un modelo conceptual, que destacara el potencial hidrogeológico de las unidades litológicas priorizadas y relacionadas con el Bosque Seco Tropical, en el cañón del río Cauca, entre Caramanta y Amagá. Los estudios mencionados cuentan con información y delimitación de zonas de recarga potencial de acuíferos a escala 1:100.000 por lo que se consideran estudios a nivel regional.

De acuerdo a lo informado por Corantioquia se resalta que la fase 3, abarca la Validación del modelo hidrogeológico conceptual, en la cual se caracterizará hidro geoquímica e isotópicamente el sistema (recarga, tránsito y descarga), además de evaluar la edad del agua subterránea, donde aplique y establecer una estrategia de trabajo para la sostenibilidad del recurso hídrico subterráneo, según los nuevos modelos hidrogeológicos. Esta fase no se ha desarrollado aún.

- Déficit en Saneamiento Básico
- Cultivos de Uso Ilícito”.

Lo que deja ver que la información se encuentra en una etapa de suposiciones o proyecciones y no de certeza del verdadero potencial hídrico subterráneo, hasta tanto no se culminen las cuatro etapas que los mismos estudios mencionan.

Es importante resaltar las siguientes conclusiones de los estudios de Corantioquia, expuestas por la misma Corporación:

- *El real potencial acuífero está por descubrir con la realización de estudios de detalle.*
- *La formulación del Plan de Manejo de Acuíferos es fundamental para soportar las medidas de manejo y los determinantes ambientales de esta región.*

Por lo que, no es correcto concluir la delimitación de un área de protección basada en estudios netamente académicos sin la rigurosidad técnica que permita dar claridad sobre el conocimiento real del territorio.



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

- 5. El Proyecto de Resolución viola la autonomía de las entidades territoriales.** La Constitución establece que las entidades territoriales tienen autonomía administrativa, lo cual se traduce en “la posibilidad real de ejercer las competencias y de administrarse por autoridades propias”. En el marco de esta autonomía, la Constitución y la Ley han reconocido la capacidad de las entidades territoriales de decidir sobre el ordenamiento territorial y sobre las determinantes de su desarrollo económico. De allí que sean las entidades territoriales las encargadas de expedir sus propios Planes de Ordenamiento Territorial y sus Planes de Desarrollo.

Sin embargo, el ejercicio de dichas funciones se ve obstaculizado de manera inadecuada por decisiones como las que se pretenden tomar con el Proyecto de Resolución. No se desconoce que la autonomía territorial tiene unos límites y que uno de ellos se materializa en las determinantes ambientales que fijan las autoridades del orden nacional sobre áreas particulares del territorio. No obstante, la Ley establece mecanismos específicos y estándares concretos cuando quiera que se van a tomar decisiones ambientales sobre los territorios, así sean temporales, pues justamente, no por cualquier medio se puede limitar la capacidad y la autonomía de las entidades territoriales de ordenar su territorio.

Por ello, el hecho de que el Ministerio de Ambiente delimite una zona del territorio de manera “temporal”, más aún si lo hace sin consultas previas y sin los estudios técnicos suficientes, afecta la autonomía de las entidades territoriales. Así, el hecho de que el Proyecto de Resolución esté incidiendo de manera inadecuada en la competencia de las entidades territoriales es un asunto de especial relevancia constitucional que hace inviable su expedición.

Así mismo, con este proyecto de Resolución, deja en ambigüedad la aplicación de la zonificación y medidas de manejo ambiental contenidas en otras herramientas de planeación con las cuentan las Corporaciones Ambientales en jurisdicción del polígono propuesto para delimitación, así como trasgrede la soberanía de los entes territoriales que ya han ordenado su territorio a través de sus Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) o Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Es debido no ignorar el conocimiento generado en el territorio.

- 6. El Proyecto de Resolución no ha sido consultado con las comunidades.** El Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 del 2022, establece que los países parte “asegurarán el derecho de participación del público y, para ello, se comprometen a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales”. Adicionalmente, el Acuerdo en comento establece que la participación debe asegurarse desde etapas iniciales de los procesos de toma de decisiones y que, en este sentido, se debe proveer información clara, oportuna y comprensible al público y a las comunidades, con el fin de hacer efectivo el derecho a participar.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha manifestado que el artículo 40 de la Carta Política, que consagra para todo ciudadano el derecho de participar en la conformación,



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

ejercicio y control del poder público, no sólo es aplicable a ámbitos electorales “sino también para todos aquellos campos en los que las decisiones de la administración tienen relevancia para la ciudadanía en materias económicas, sociales, rurales, familiares y ambientales, entre otros”¹

Expuesto lo anterior, se observa que el Proyecto de Resolución no ha cumplido con una garantía básica prevista en nuestro ordenamiento jurídico a favor de las comunidades. El Proyecto de Resolución, así se refiera a una reserva temporal, tiene que ser consultado con las comunidades locales antes de ser expedido (pues no existe norma alguna que establezca o permita que las reservas temporales no sean previamente consultadas). En ese sentido, desde ya aseguramos que cuando se consulte a los habitantes de Jericó (por ejemplo) se verá que estos no comparten la idea de una reserva (temporal o definitiva) que impida el desarrollo de actividades económicas en la zona, incluida la minería por diversas razones.

III. Respecto al articulado del proyecto de Resolución

7. Del Artículo segundo: En la primera parte del artículo pareciera se aplicaría a todas las actividades que se encuentran dentro del área delimitada, pero en la segunda parte, conforme los considerandos y dados los términos de la excepción la cual se dirige solamente a las actividades mineras, excepto las que ya cuenten con instrumento de manejo y control ambiental vigente, pudiese concluirse entonces que la norma estaría dirigida a las actividades mineras; ahora bien, este supuesto de cierto modo se aclara con lo establecido en el artículo Quinto, que establece la consecuencia jurídica de esta declaratoria, a saber, la imposibilidad de otorgar permisos ambientales a las actividades denominadas de “Alto impacto ambiental”.

8. Del Artículo quinto: Este señala que las autoridades ambientales deben “tener en cuenta” lo establecido en la norma para “adoptar las medidas a que haya lugar”, sobre este mandato es importante advertir dos aspectos:

El primero, adicional a la prohibición del otorgamiento de permisos ambientales el Proyecto de Resolución no regula ninguna situación o establece consecuencia jurídica alguna, ni siquiera un objetivo respecto de la declaratoria de esta “zona de protección y desarrollo”.

El segundo y tal vez el más delicado es que instruye a las autoridades ambientales regionales a que adopten medidas, sin indicar qué tipo de medidas ni el alcance de estas, es decir deja abierta esa facultad o instrucción para que se reglamenten aspectos, únicamente, justificado en la delimitación de un área. Con esta facultad se viola el principio de legalidad por cuanto el Ministerio está otorgando facultades para exigir requisitos no establecidos en la ley y hay que recordar que no se pueden exigir requisitos ni permisos no contemplados en la ley.

¹ Cita de sentencia T – 348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt. Otras sentencias relevantes sobre el derecho de participación: sentencia C-180 de 1994 y SU-067/93



INTERGREMIAL ANTIOQUIA

Adicionalmente, genera ambigüedad al decir que se aplica para actividades de alto impacto y pone en riesgo los proyectos de inversión en la región, pudiendo cuestionar aquí cuál sería el futuro de proyectos productivos en el Suroriente Antioqueño como lo son el sector cafetero, aguacatero, agricultor, porcicultor, de hidrocarburos, de infraestructura, entre otros.

IV. Conclusiones

Por los comentarios indicados anteriormente es fundamental que este importante instrumento, garantice una alta certidumbre jurídica y técnica, para evitar conflictos en los territorios por su aplicación, por ello, es concluyente evidenciar no solo la inconveniencia de la declaratoria de una zona de protección como la que pretende el Proyecto de Resolución.

Destacamos la importancia de generar espacios de socialización y concertación con los diferentes actores involucrados con el objetivo de seguir promoviendo territorios sostenibles, reconocemos también la gran labor que desde la Corporación Corantioquia ha venido gestionando en el territorio los últimos años.

Consideramos que es importante hacer los ajustes necesarios para evitar la incertidumbre en los sectores económicos ya existentes en los municipios, y considerando también el concepto de desarrollo sostenible para los proyectos e inversiones futuras.

En este sentido, desde el Comité Intergremial de Antioquia estamos dispuestos a generar espacios de conversación y trabajo conjunto que involucre la participación del sector público y privado.

Cordialmente,

NICOLAS POSADA LOPEZ

Presidente Ejecutivo – Representante Legal