

Bogotá, D. C. 26 de febrero de 2024 Radicado No. 20002024E5000398

Honorable

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente de la Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

comision.quinta@camara.gov.co

Ciudad

Secretario

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Respuesta a cuestionario de Proposición 044-2024 de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Honorables representantes y señor secretario,

Una vez revisado el cuestionario allegado a este Ministerio a través de la Proposición No. 044 de 2024, sobre el alcance del Decreto 044 de 2024, me permito presentar las respuestas sobre las preguntas de competencia de esta cartera, de conformidad con las funciones asignadas a este Ministerio por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011 en los siguientes términos:

1. Sírvase enunciar las zonas donde el MADS prevé declarar Áreas de Reserva Temporal.

Respuesta: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no cuenta con proyecciones de futuras declaratorias reservas de recursos naturales de carácter temporal, toda vez que se encuentra adelantando el análisis de la información disponible a través de las dependencias técnicas competentes, para identificar las áreas del país que cumplen con los criterios del artículo 2 del Decreto 044 de 2016, enfocados en la protección del agua, la biodiversidad y la prestación de servicios ecosistémicos.

2. Sírvase compartir el análisis de los impactos económicos y sociales que tendrán las declaratorias y en los que se basaron para proyectar la Reservas temporales en trámite. Entro otras identificando como se verían impactada la inversión, el empleo, la

generación de regalías e impuestos, los indicadores de seguridad, dinámica de movilidad social, capacidad para generar emprendimientos, etc., esto para cada región.

Respuesta: Como se ha dado respuesta a la primera pregunta, a la fecha no hay declaratorias de Reservas Temporales, ni se ha definido alguna hasta el momento. En todo caso, el Decreto 044 de 2024 no tiene por objeto declarar reservas de recursos naturales de carácter temporal, sino establecer los criterios que orientan técnicamente la definición de estas áreas, el mismo no genera un impacto económico sobre las situaciones jurídicas consolidadas. Sin embargo, es de resaltar que los actos administrativos que delimiten y declaren de manera particular reservas de recursos naturales de carácter temporal, sí podrían generar impactos socioeconómicos. Razón por la cual, su expedición contará con los respectivos análisis, con base en las particularidades sociales y territoriales de cada caso y en colaboración armónica con las demás entidades del Estado.

3. ¿Estas reservas temporales, limitan el otorgamiento de los permisos ambientales y mineros para ese sector?

Respuesta: Mientras esté vigente la declaratoria de zona de reserva temporal no se podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales, excepto las autorizaciones temporales para el aprovechamiento de materiales pétreos. Es decir, la consecuencia de la declaratoria de reserva es una exclusión, de carácter temporal, de nuevas concesiones mineras o autorizaciones ambientales para este tipo de actividad¹.

4. ¿Para los demás sectores productivos se podrán tramitar permisos ambientales?

Respuesta: Sí, las actividades económicas diferentes a la minería dentro de las reservas temporales podrán desarrollarse sin perjuicio de los efectos de esta figura de protección, siempre y cuando se cumpla con la normatividad vigente y las formas de acceso a los recursos naturales dispuestas en el Código Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) y de lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y

¹ El artículo 3 del Decreto 044 de 2024, determina que:

"La Reserva de Recursos Naturales de carácter temporal tendrá idénticos efectos a los establecidos en el Decreto No. 1374 de 2013, de conformidad con dispuesto en el ordinal tercero, numéales 1.1.3 y 1.2.3 de la Sentencia del Consejo de Estado A.P 2013-02459, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad o incompatibilidad de las actividades mineras en el área reservada.

Durante la vigencia de la declaratoria de reserva temporal, las autoridades ambientales no podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales.

Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de autorizaciones temporales para el aprovechamiento de materiales pétreos (Ley 685 de 2001, artículo 116)."

Desarrollo Sostenible (Decreto 1076 de 2015), en relación a los permisos, autorizaciones, concesiones, licenciamiento ambiental y demás formas de accesos a los recursos naturales.

5. ¿Bajo qué modalidad se permitirían permisos ambientales en reservas temporales a actividades económicas diferentes a la minería?

Respuesta: Remítase a la respuesta dada a la pregunta número 4.

6. ¿Cómo van a garantizarse los derechos de los titulares en etapa de exploración minera?

Respuesta: Esta cartera ministerial se encarga de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones que, de manera descentralizada y articulada, son implementadas por las autoridades ambientales y el sector minero. Teniendo en cuenta que es el Ministerio de Minas y Energía la entidad que funge como administrador del recurso mineral del país por medio de la Agencia Nacional de Minería; y que los derechos de los titulares mineros están determinados por las concesiones y demás autorizaciones para adelantar la actividad minera que ese ministerio otorga, se da traslado de esta pregunta a dicha entidad como corresponsable de la expedición del Decreto 0044 de 2024. (ver Anexo 1. Traslado MinMinas 24022024E2005104)

7. ¿Cuál es el efecto previsto de las áreas de reserva temporal en las zonas de comunidades indígenas y/o comunidades negras, en caso de que se superpongan?

Respuesta: De conformidad con los artículos 1, 7, 8 y 10 de nuestra Constitución Política, Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Teniendo en cuenta el Decreto 044 de 2024 no declara ninguna reserva de recursos naturales de carácter temporal (ver lo expresado en la respuesta a la pregunta número 1) y en la medida en que el Decreto 044 de 2024 contiene disposiciones previstas de manera uniforme y general, el mismo no tiene la vocación de afectar particularmente a los pueblos indígenas colombianos o a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Tampoco interfiere en los elementos definitorios de la identidad o cultura de algún pueblo en particular.

En todo caso, es de resaltar que tanto la declaratoria de una reserva de recursos naturales de carácter temporal, como las medidas administrativas tendientes a alcanzar los fines del artículo 47 de Decreto Ley 2811 de 1974, que recaigan sobre el territorio de un pueblo indígena o comunidad negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, deberán observar los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo, siempre que se constate la existencia de una afectación directa, de conformidad con la jurisprudencia constitucional colombiana. Particularmente, la sentencia SU-123 de 2018 de la Corte Constitucional definió el concepto de afectación directa y unificó los eventos en los que procede la consulta previa, tanto para las medidas administrativas o legislativas como para los proyectos, obras o actividades, conforme con lo siguiente:

"7.2. La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente".

8. ¿El estudio nacional del agua publicado por el IDEAM en el 2022 está siendo considerado como insumo para la declaración de las áreas de reserva temporal?

Respuesta: En la medida que el Decreto 044 de 2024 "Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones", indicó en su artículo 3, que "Las reservas de recursos naturales de carácter temporal se identificarán, delimitarán y declararán con base en la información que aporten las autoridades ambientales y demás información oficial disponible...", el Estudio Nacional del Agua publicado por el IDEAM en el 2022, es una de las fuentes de información que debe ser consultada y considerada en la búsqueda de tales propósitos.

Sobre esta fuente de información, cabe resaltar que, a través de los Estudios Nacionales del Agua (2010, 2014, 2018 y 2022) liderados por el IDEAM, el país ha venido conociendo las condiciones del recurso hídrico, en sus componentes de agua superficial, sedimentos, agua subterránea, uso de las aguas (demandas y huella hídrica), calidad del agua y cargas contaminantes (generadas, tratadas y vertidas), entre otros componentes y análisis integrados que dan cuenta sobre el estado del recurso hídrico en Colombia.

9. ¿Cuál es el impacto positivo en la protección de fuentes hídricas derivada de la prohibición de actividades mineras previamente autorizadas?

Respuesta: En el contexto en que se hace este interrogante, sea lo primero aclarar que los efectos de la declaratoria de reservas de recursos naturales de

carácter temporal, de ninguna manera pretenden la prohibición de actividades mineras previamente autorizadas, refiriéndonos a aquellas actividades mineras con situaciones jurídicas consolidadas que cuentan con instrumentos de comando y control ambiental que autorizan dicha actividad conforme la normatividad vigente. En este sentido, es importante observar los efectos de una eventual declaratoria, indicados en el artículo 3 del Decreto 044 de 2024, en donde se indica que:

"...tendrá idénticos efectos a los establecidos en el Decreto número 1374 de 2013, de conformidad con dispuesto en el ordinal tercero, numéroides 1.1.3 y 1.2.3 de la Sentencia del Consejo de Estado A.P 2013-02459, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad o incompatibilidad de las actividades mineras en el área reservada".

Es decir, que la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas áreas reservadas durante su vigencia, así como, que las autoridades ambientales no podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales hasta que exista certeza sobre la compatibilidad o incompatibilidad de dichas actividades en el área reservada, claro está, sin perjuicio de autorizaciones temporales para el aprovechamiento de materiales pétreos (Ley 685 de 2001, artículo 116), esto último, señalado en el párrafo del artículo 3 del Decreto 044 de 2024.

De otra parte, el impacto positivo de la protección de las fuentes en el marco de la declaratoria de reservas de recursos naturales de carácter temporal debe ser visto en los propósitos de la gestión de dichas reservas, manifiesto en la delimitación y declaración definitiva de las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) u otras figuras de conservación in situ que adelanten las autoridades ambientales dentro de las áreas reservadas, y de manera particular, siguiendo los criterios establecidos para su declaratoria indicados en el artículo 2 del Decreto 044 de 2024.

10. ¿Cuáles son los impactos ambientales al recurso hídrico que genera la exploración minera en Colombia?

Respuesta:

La normativa ambiental colombiana define un impacto ambiental como *"Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad"* (Decreto 1076 de 2015, Art. 2.2.2.3.1.1)

De manera complementaria, dentro de las diferentes herramientas para contribuir a la estandarización de conceptos y la elaboración de estudios ambientales, es importante indicar que cuando nos referimos a los impactos de los recursos hídricos, se está haciendo referencia, entre otros, a la:

- Alteración hidrogeomorfológica de la dinámica fluvial y/o del régimen sedimentológico (Cambios en la dinámica hidrogeomorfológica del sistema fluvial y/o sedimentológico generado por un proyecto, obra o actividad que origina cambios de cauce, activación de procesos erosivos, represamientos, inundaciones, movimientos en masa, entre otros).
- Alteración en la calidad del recurso hídrico superficial (Cambios en las características fisicoquímicas, microbiológicas y/o hidrobiológicas de las aguas superficiales como consecuencia de un proyecto, obra o actividad)
- Alteración en la oferta y disponibilidad del recurso hídrico superficial (Cambio de los caudales y/o volúmenes en un cuerpo de agua superficial que causan una modificación de la oferta hídrica como consecuencia de un proyecto, obra o actividad)
- Alteración a la calidad del recurso hídrico subterráneo (Cambios en las características fisicoquímicas y/o microbiológicas de las aguas subterráneas o su zona de recarga como consecuencia de un proyecto, obra o actividad)
- Alteración en la oferta y/o disponibilidad del recurso hídrico subterráneo (Cambio en los niveles piezométricos (estáticos) en un acuífero determinado o sus zonas de recarga que causan una modificación en la oferta de aguas subterráneas como consecuencia de un proyecto, obra o actividad).
- Alteración a ecosistemas acuáticos (Cambio en los ecosistemas acuáticos, marino-costeros y/o continentales como consecuencia de un proyecto, obra o actividad que generan: i) Cambios en la estructura, función y composición, ii) Cambio en la conectividad ecosistémica, entre otras)
- Alteración a otros ecosistemas terrestres que son claves para la regulación hídrica (Cambio en los ecosistemas terrestres como consecuencia de un proyecto, obra o actividad que generan: i) Cambios en estructura y composición, ii) Modificación de la conectividad funcional ecológica, entre otras)
- Alteración a la hidrobiota incluyendo la fauna acuática (Cambio en las comunidades de hidrobiota (Fauna acuática, Vertebrados, Peces, Bentos, Macrófitas, Perifiton, Plancton) como consecuencia de un proyecto, obra o actividad que generan: i) Alteración de las poblaciones y/o comunidades acuáticas, ii) Alteración de número de especies, iii) Cambios en la composición, abundancia y diversidad, entre otras)
- Modificación de la infraestructura física y social, y de los servicios públicos y sociales (cambio en las condiciones de cobertura, calidad y/o disponibilidad de los servicios públicos y sociales, como consecuencia de un proyecto, obra o actividad, especialmente las relacionadas con agua para consumo humano y actividades económicas.

Conforme lo anterior, las normas han señalado los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje que son objeto de la aplicación del instrumento de licencia ambiental, así como diferentes herramientas técnicas para estandarizar conceptos y la elaboración de estudios ambientales sobre los cuales se fundamentan las decisiones administrativas para el desarrollo de dichos proyectos, obras o actividades. Igualmente, la dimensión y cuantificación de impactos ambientales dependen de las características particulares de cada proyecto, obra o actividad que se pretenda desarrollar, así como de su localización y los medios bióticos, abióticos, socioeconómicos y culturales que se intervienen, razón por la cual, no es posible realizar una cuantificación general de impactos ambientales sobre los recursos hídricos de las actividades mineras, dentro de ellas las referidas con actividades de exploración.

No obstante, es preciso señalar que las actividades mineras son consideradas actividades de alto impacto, las cuales han venido siendo reguladas por el legislativo a través del señalamiento de áreas y ecosistemas que deben ser excluidas o restringidas de tales actividades, como es el caso de las áreas que hacen parte del Sistema Nacional de Areas Protegidas, los páramos, humedales RAMSAR, arrecifes de coral, manglares, entre otros, así como, a través de la reciente jurisprudencia de las altas cortes y tribunales de justicia que han exhortado al gobierno nacional, especialmente a las entidades con funciones en el sector minero y ambiental, para implementar una serie de acciones encaminadas a planificar, ordenar, articular con el territorio, fiscalizar, controlar y hacer seguimiento a dichas actividades.

Cabe señalar que conforme los documentos de expertos "*conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano*" y en la "*investigación científica y sociológica sobre los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano*" desarrollados en el marco de la Sentencia T 445 de 2016, se referencia que la actividad minera ocasiona, entre otros, los siguientes impactos más representativos sobre los recursos hídricos:

"...contaminación química, el aumento de sedimentos, el incremento de turbidez, la disminución de caudales y la alteración del curso (López-Sánchez, López-Sánchez, & Medina, 2017). También se puede presentar contaminación del recurso hídrico durante las operaciones o beneficios mineros, al entrar en contacto con los minerales extraídos, los estériles o los relaves, en los casos en que no se han asumido debidamente las acciones de prevención, mitigación o corrección de impactos ambientales de cada uno de los proyectos mineros. El impacto sobre las fuentes de agua puede darse por la generación de volúmenes de drenajes ácidos, neutros o fuertemente básicos (INAP, 2011), incluso pueden ser radioactivos, corrosivos o tóxicos (Nordstrom, Blowes, & Ptacek, 2015). El principal problema de los drenajes de mina es la alta concentración de

metales, que pueden generar efectos negativos sobre la salud humana, las plantas y los animales. Cuando los drenajes son vertidos en la superficie sin sus debidas acciones de control y manejo, destruyen la capa vegetal, erosionan el suelo y contaminan los cauces de los ríos eliminando los organismos bentónicos e interrumpiendo la cadena trófica (Johnson & Hallberg, 2005). (...) Las aguas subterráneas, también se ven afectadas por las explotaciones mineras generando en otros, los siguientes impactos sobre el recurso hídrico subterráneo: variaciones en el nivel freático, variaciones en el régimen de recarga y modificaciones en el flujo subterráneo por efectos barrera, drenajes inducidos, infiltración restringida/favorecida, compactación, alteración del ciclo hidrológico en las regiones, posible abatimiento de unidades acuíferas, posibles riesgos de contaminación del acuífero por la presencia de metales pesados y sulfuros y modificaciones del pH”.

Igualmente, en dichos documentos se indica que, a pesar de que en el país existen áreas de exclusión de la actividad minera, las cuales cuentan con la función de proteger conservar los ecosistemas estratégicos que brindan servicios esenciales para las comunidades, además de albergar la biodiversidad característica del territorio, dichas áreas, han sido igualmente foco de la actividad minera lícita e ilícita que repercuten en muchos conflictos socioambientales. De manera particular se referencia que de acuerdo con los datos de la Agencia Nacional Minera (2023), existen aproximadamente 103.655,68 hectáreas de títulos mineros en páramos (análisis de escala 1:25.000), 46.906,68 ha traslapada con distintas figuras de área protegida y otras figuras de protección, donde 9.698,47 Ha están traslapadas con Reserva Forestal Protectora, y 25.238,63 Ha Parques Nacionales Naturales.

11. Sírvase adjuntar los estudios utilizados para dicho análisis de impacto del sector minero.

Respuesta: Tal como fue referenciado anteriormente, existen algunos estudios de expertos que fueron desarrollados en el marco de la Sentencia T 445 de 2016 denominados “*Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita de minerales en el país*”; “*Identificación y análisis de impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales en los ecosistemas del territorio colombiano*”; “*Documento técnico de Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales, en los ecosistemas del territorio colombiano*”; y “*Conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano*” los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/sentencia-t445-de-2016/>

[De igual forma, los datos del Ministerio de Minas y Energía pueden ser consultados en el siguiente enlace: https://www.minenergia.gov.co/documents/10236/V3_31052023_Una_nueva_visión_de_minería_en_Colombia.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/10236/V3_31052023_Una_nueva_vision_de_mineria_en_Colombia.pdf)

12. ¿En las áreas de reserva temporal cómo se incorporan los pronunciamientos previos de la Autoridades Ambientales en función de sus competencias?

Respuesta: El Decreto 044 de 2024 materializa los principios de concurrencia y coordinación entre el Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, específicamente en sus artículos segundo y cuarto.

El artículo segundo señala que el Ministerio de Ambiente identificará, delimitará y declarará las Reservas de Recursos Naturales de carácter temporal *"con base en la información que aporten las autoridades ambientales y demás información disponible", teniendo en cuenta para ellos tres criterios. El primero de ellos refiere a la presencia de ecosistemas de importancia ambiental o valores de conservación y prestación de servicios ecosistémicos, para lo cual se debe considerar "los instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio u otras herramientas definidas por autoridades ambientales, así como estudios o información técnica de las entidades del SINA y demás entidades públicas".* El segundo criterio advierte la presencia de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales o que soportan la disponibilidad de agua para la seguridad alimentaria, para lo cual se debe tener como fundamento *"el inventario realizado por las autoridades ambientales"* (subrayas fuera del texto).

Por su parte, el artículo 4º del Decreto 044 de 2024, indica que a partir de la declaración de reservas de recursos naturales de carácter temporal *"el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes, bajo el principio de colaboración armónica con las entidades del sector minero energético, deberán adelantar los estudios técnicos necesarios y los procesos correspondientes sobre las áreas susceptibles de ser declaradas como áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, áreas de especial importancia ecológica, ecosistemas estratégicos, estrategias de conservación in situ u otras estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica, bajo un enfoque participativo".*

Como se observa, el Decreto 044 de 2024 integra de manera armónica las competencias de las autoridades ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de modo que su acción resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. En Sentencia C-149 de 2010, la Corte Constitucional se pronunció en este sentido:

"De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley (...)

"El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

"El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas."

De esta manera, el Decreto armoniza la facultad establecida en el artículo 47 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (D. 2811 de 1974), que ya había sido regulada previamente a través del Decreto 1374 de 2013, con las estipuladas en los numerales 14 y 15 del artículo segundo del Decreto 3570 del 2011 y numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, donde se establecen las competencias tanto de las autoridades ambientales regionales como del ente rector del SINA para delimitar áreas de conservación estratégica y adelantar los estudios respectivos.

- 13. El acuerdo de Escazú en su artículo 7 en relación a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, consagró que *"Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos ... "* ¿De conformidad con lo anterior sírvase mencionar si esa participación se entiende cumplida con la publicación de los proyectos de acto administrativo para consulta pública?**

Respuesta: Cabe aclarar que, a pesar de que el Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021, sus obligaciones aún no son exigibles al Estado Colombiano. Esto se debe a que su ratificación no se ha perfeccionado, toda vez que la Ley 2273 de 2022, mediante la cual fue aprobado por el congreso, se encuentra en revisión por parte de la honorable Corte Constitucional.

Por otra parte, el Decreto 044 de 2024 fue expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, establecida en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, cumpliendo con las garantías de participación en el proceso de producción normativa establecidas en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015.

La publicidad de los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto se impone como garantía de participación de todos en las decisiones que los afecten (CP, art. 2º) y del principio de publicidad aplicable a la función administrativa (CP, art. 209).

Es así como previo a la expedición del Decreto, la iniciativa normativa se publicó en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por 16 días calendario, desde el día 15 de julio hasta el 30 de julio de 2023, como se puede corroborar en el sitio oficial de esta cartera², oportunidad en la que los actores tenían el espacio de participar con comentarios o propuestas de redacción.

Ahora bien, en atención a la solicitud de actores externos, este ministerio, en aras de ampliar la garantía del principio de publicidad consagrado en el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, procedió a extender el período de publicación hasta el 4 de agosto de 2023, dando así el acceso a la información pública Y, por ende, posibilitando la participación de la comunidad y actores interesados.

Durante la consulta pública se recibieron 400 comentarios provenientes de 118 actores que remitieron sus observaciones a través de los canales e instrumentos dispuestos para ello. Los comentarios fueron atendidos en debida forma, dando respuesta de fondo e indicando en qué manera se acogían o no las propuestas formuladas, asuntos que quedaron expuestos en el Informe de Observaciones y Respuestas publicado el día 15 de diciembre de 2023³.

² Ver: <https://www.minambiente.gov.co/consulta/por-el-cual-se-establecen-criterios-para-declarar-y-delimitar-reservas-de-recursos-naturales-de-caracter-temporal-en-el-marco-del-ordenamiento-minero-ambiental-y-se-dictan-otras-disposiciones/>.

³ [\[2\]](#) Ibíd.

Adicionalmente, mediante oficio No. 397 del 28 de julio de 2023, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz, presentó observaciones sobre el Proyecto de Decreto y, *"Teniendo en cuenta los impactos de la expedición del Proyecto de Decreto y la importancia de este en materia ambiental y minera"*, convocó una mesa de trabajo de carácter técnica y jurídica que se realizó efectivamente el 9 de agosto de 2023 en la Sede Central de la Procuraduría General de la Nación.

La Mesa de Trabajo fue presidida por el Procurador Delegado, acompañado de sus asesores, y asistieron el Contralor Delegado Sector Minas y Energía, representantes de la Contraloría Delegada para Medio Ambiente, los/as Jefes de las Oficinas Asesoras Jurídicas del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agencia Nacional de Minería, asesores de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Como resultado de las observaciones presentadas por la Procuraduría en el escrito, y de las recibidas durante la Mesa de Trabajo, se realizaron varios ajustes al proyecto normativo en asuntos como los criterios para la declaración de las reservas de recursos naturales, la vigencia de las mismas, la incorporación del acto administrativo al Sistema Integral de Gestión Minera y las salidas al término de su vigencia, entre otros asuntos que han sido abordados en esta respuesta.

Por lo anterior, esta cartera ministerial considera que se brindaron plenas garantías en el proceso de consulta pública del decreto en mención, una consulta pública activa como mecanismo de participación en la gestión del ambiente, que ameritó ajustes en la redacción del proyecto normativo. En consecuencia, se procedió a la firma y respectiva sanción presidencial.

14. Sírvase informar si para la declaratoria de áreas de reserva temporal se consideraran información primaria, o solo información secundaria.

Respuesta: Como se indicó previamente en la respuesta a la pregunta número 1, la sustentación de la declaratoria de Reservas de Recursos Naturales de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 044 de 2024, deberá basarse en tres criterios:

"1. Presencia de ecosistemas de importancia ambiental o valores de conservación y prestación de servicios ecosistémicos, considerando los instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio u otras herramientas definidas por autoridades ambientales, así como estudios o información técnica de las entidades del SINA y demás entidades públicas.

2. Presencia de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales o que soportan la disponibilidad de agua para la seguridad alimentaria, con fundamento en el inventario realizado por las autoridades ambientales.

3. Procesos de degradación que requieran acciones de restauración en sus diferentes enfoques, en procura de favorecer la integridad ecológica y mantener o recuperar los servicios ecosistémicos.”

Es así que la información que permita dar cuenta y sustentar alguno de los mencionados criterios será relevante para la declaratoria de las Reservas en cuestión, esta información debe ser oficial, por lo que será suministrada por las autoridades ambientales, otras entidades del SINA, y otras entidades públicas que permitan identificar las áreas del país que cumplen con dichos criterios, enfocados en la protección el agua, la biodiversidad y la prestación de servicios ecosistémicos.

El sustento técnico de la declaratoria de las reservas de carácter temporal se realizará con información secundaria, partiendo de la veracidad que proporciona la captura y procesamiento de información por parte de autoridades ambientales y otras entidades públicas.

15. ¿Cuáles son los criterios técnicos mínimos previstos para que la información sea considerada relevante para declaración de dichas áreas y la escala mínima aplicable?

Respuesta: como se dijo anteriormente, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 044 de 2024, la declaratoria de reservas de carácter temporal se hará con base en la información que aporten las autoridades ambientales y demás información oficial disponible, lo que garantiza un estándar de calidad y veracidad de la información. Si bien, los criterios técnicos mínimos no están definidos, al trabajar con la información descrita anteriormente, se garantiza su autenticidad. Adicionalmente se debe tener en consideración las particularidades de cada región y la información disponible en dónde se realizarán las declaratorias de reservas de carácter temporal.

Se utilizará entonces información proveniente del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), información de los Institutos de Investigación adscritos al Sistema Nacional Ambiental (SINA), información de las autoridades ambientales entre otras fuentes de información.

16. ¿Cuál será el efecto de las áreas de reserva temporal en los predios que queden dentro de dichas reservas?(Sic) ¿se hará inscripción de la restricción en los folios de matrícula inmobiliaria?

Respuesta: Las reservas de carácter temporal no tienen efectos en la afectación de los folios de matrícula inmobiliaria, al ser esta una medida temporal en aplicación del principio de precaución.

17. ¿Cuál es el rubro presupuestal con que cuenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para financiar las acciones obligatorias de preservación y/o restauración de estas zonas?

Respuesta: Desde la dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no se cuenta con un rubro presupuestal específico para las actividades de preservación y/o restauración para la presente vigencia. Sin embargo, se tiene proyectado como fuente de financiación para implementar acciones relacionadas con la preservación y/o restauración en general en el "*Fondo para la Vida y la Biodiversidad*", como las convocatorias de regalías en asuntos ambientales⁴ y los recursos con los que cuenta las diversas entidades del SINA.

18. ¿Cuántas áreas de reserva temporal están vigentes a la fecha?

Respuesta: A continuación, se relacionan las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente que se encuentran vigentes, con su respectivo acto administrativo:

Acto Administrativo	Reserva Temporal
Resolución 369 de 2022	En inmediaciones del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta
Resolución 1501 de 2018	En inmediaciones del Parque Nacional Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur
Resolución 630 de 2023	Polígono 1 - Selvas Transicionales de Cumaribo.
	Polígono 2 - Alto Manacacías.
	Polígono 3 - San Lucas.
	Polígono 4- Serranía de Perijá

⁴ [Convocatorias 2023-2024 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible \(minambiente.gov.co\)](https://www.minambiente.gov.co)

Acto Administrativo	Reserva Temporal
	Polígono 5 – Sabanas y Humedales de Arauca.
	Polígono 6 - Bosques Secos del Patía
	Polígono 47- Cañón Rio Lebrija- CDMB
	Polígono 49- Área Protegida Microcuenca Rio Tona- CDMB
	Polígono 3- Relictos de Caoba de Jurado- Codechocó
	Polígono 17- Los Limones- Cortolima
Resolución 1109 de 2023	Polígono 24- Reserva Forestal Protectora Jurisdicciones- Corponor
	Polígono 40- PNR Almorzadero este
	Polígono 8- Bajo Cauca Nechi- Corantioquia
	Polígono 41- Bahía Honda- Hondita- Corpoguajira
	Polígono 51- Andino Pacífica- Corponariño

19. ¿Por cuánto tiempo se declararon inicialmente dichas áreas y cuánto tiempo lleva cada una a la fecha?

Respuesta: A continuación, se relacionan las reservas temporales que se encuentran actualmente vigentes, donde se indica la resolución de declaratoria inicial, la vigencia inicial y el tiempo que lleva cada una a la fecha, así:

Acto Administrativo	Reserva Temporal	Vigencia inicial (Años)	Años de vigencias
Resolución 369 de 2022 (Prorroga las Resoluciones 504- 2018, 407- 2019 y 320- 2020)	En inmediaciones del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta	1	5

Acto Administrativo	Reserva Temporal	Vigencia inicial (Años)	Años de vigencias
Resolución 1501 de 2018	En inmediaciones del Parque Nacional Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur	Vigencia hasta que se surta el proceso de delimitación del ecosistema de páramo del complejo de PISBA.	5
Resolución 630 de 2023 (Prorroga las resoluciones 1628-2015, 1433-2017, 1310-2018, 960-2019 y 708-2021)	Polígono 1 - Selvas Transicionales de Cumaribo. Polígono 2 - Alto Manacacías. Polígono 3 - San Lucas. Polígono 4- Serranía de Perijá Polígono 5 – Sabanas y Humedales de Arauca. Polígono 6 - Bosques Secos del Patía	2	8
Resolución 1109 de 2023 (Prorroga las resoluciones 1814-2015, 257-2017, 1987-2018, 1675-2019 y 1125-2021)	Polígono 47- Cañón Río Lebrija- CDMB Polígono 49- Area Protegida Microcuenca Río Tona- CDMB polígono 3- Relictos de Caoba de Jurado- Codechocó polígono 17- Los Limones- Cortolima polígono 24- Reserva Forestal Protectora Jurisdicciones- Corponor Polígono 40- PNR Almorzadero este Polígono 8- Bajo Cauca Nechi- Corantioquia polígono 41- Bahia Honda- Hondita- Corpogvajira polígono 51- Andino Pacífica- Corponariño	2	8

20. ¿Qué acciones de restauración y preservación se han hecho desde el MADS en las reservas temporales vigentes?, anexar actos administrativos, prórrogas y constancias de acciones y montos de inversión e informes técnicos.

Respuesta: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha financiado con recursos del Fondo Nacional Ambiental - FONAM, Fondo de Compensación Ambiental - FCA y Sistema General de Regalías once (11) proyectos de inversión, principalmente de Autoridades Ambientales, en materia de restauración, rehabilitación y recuperación en áreas de interés ambiental de 13 municipios que coinciden con polígonos donde existen reservas temporales vigentes (Ver Anexo 2 - Datos de proyectos por municipios).

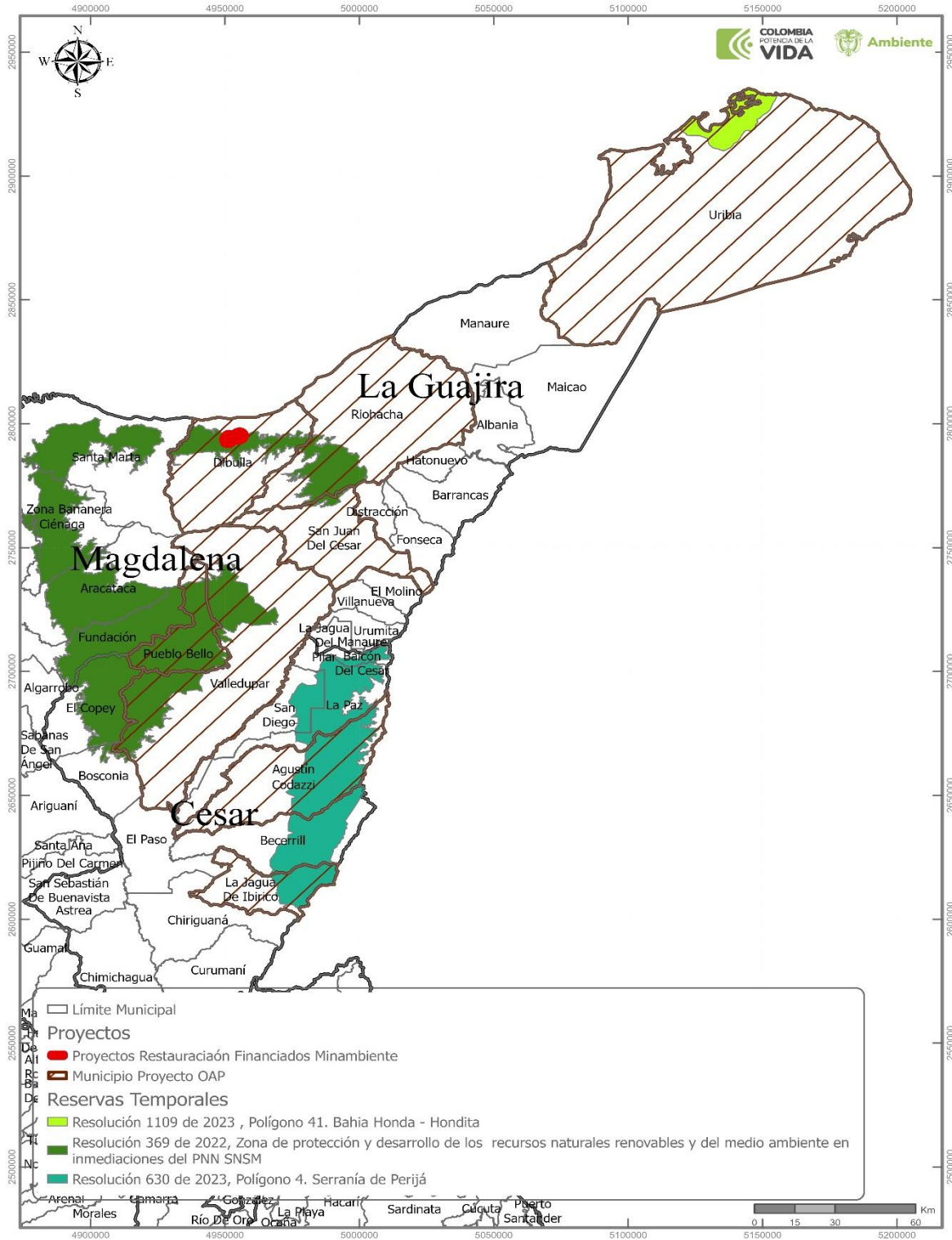
Los municipios están distribuidos de la siguiente manera:

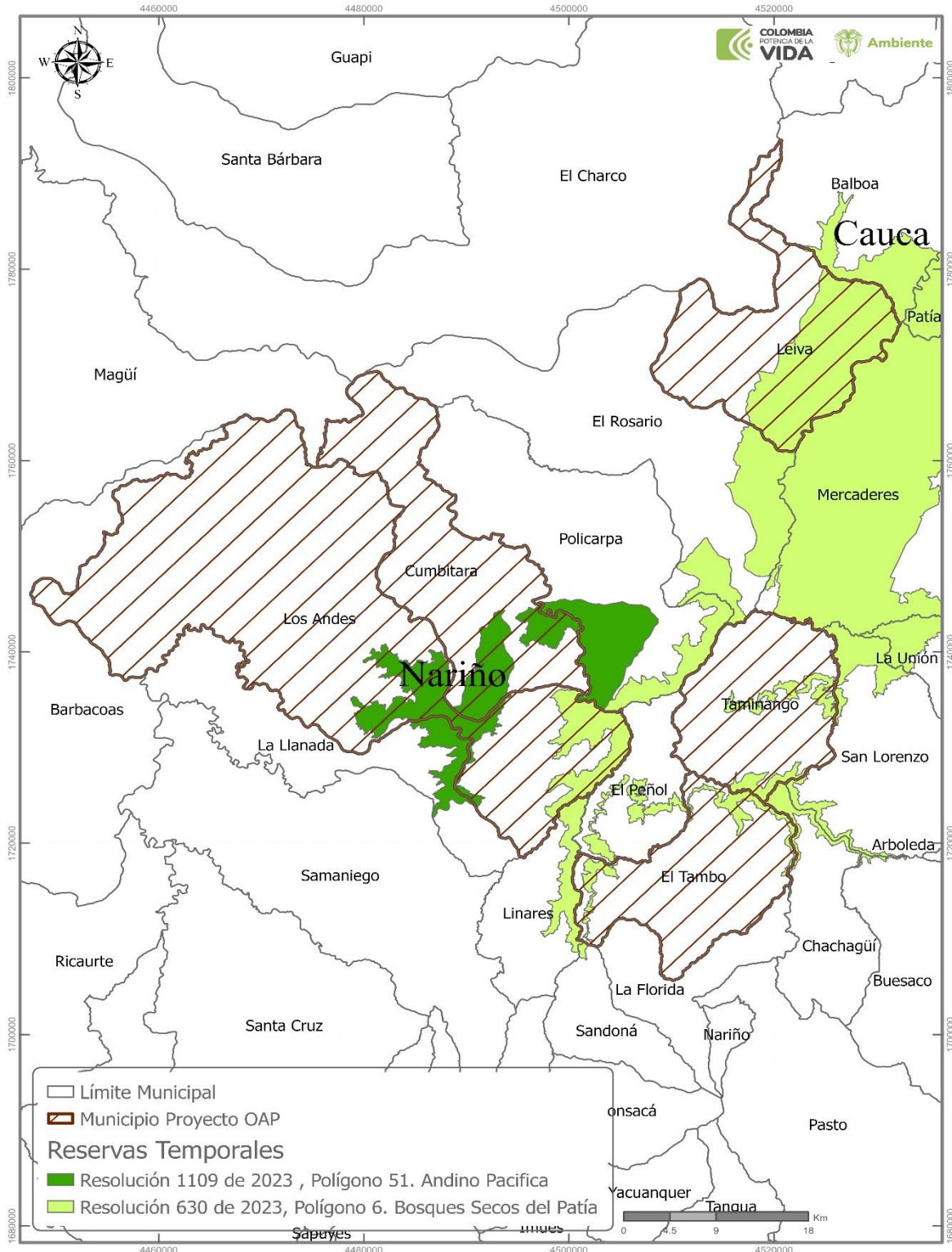
Departamento	Municipio	Reserva temporal vigente	Proyecto
Cesar	Pueblo Bello	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PARQUE NACIONAL SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA -PNN SNSM	Conservación de áreas de interés ambiental de la sierra nevada en el municipio de Pueblo Bello en el departamento del Cesar
Cesar	Agustín Codazzi	Polígono 4. Serranía de Perijá	Desarrollo de acciones para la protección y recuperación de la biodiversidad del ecosistema de la Serranía del Perijá en el municipio de Codazzi, Cesar
Cesar	Valledupar	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PNN SNSM	Recuperación y conservación de áreas de interés ambiental del pueblo indígena kankuamo en el municipio de Valledupar departamento del Cesar

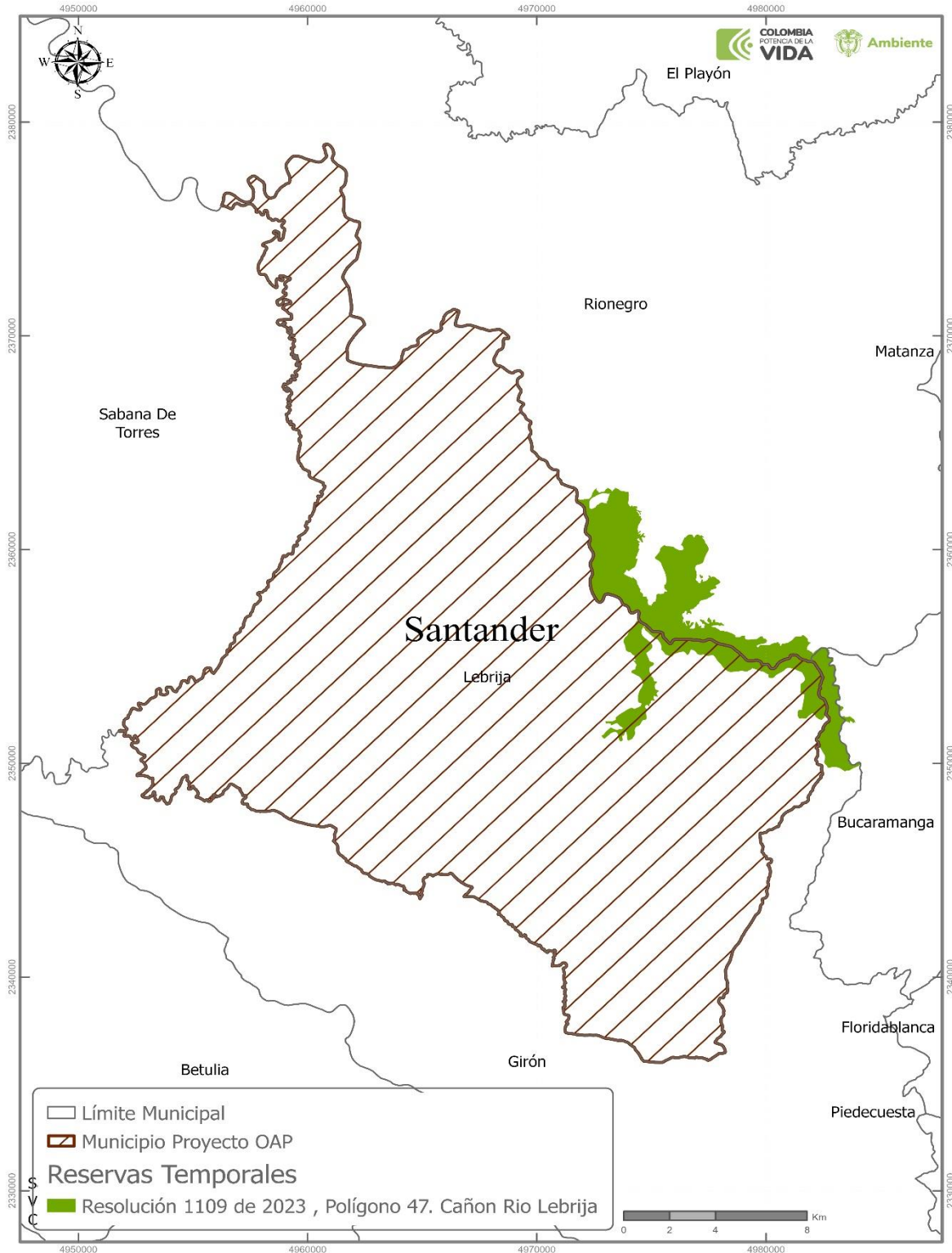
Departamento	Municipio	Reserva temporal vigente	Proyecto
La Guajira	Dibulla	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PNN SNSM	Recuperación de ecosistemas con la especie promisorio palma amarga (<i>sabal mauritiriformis</i>) en los municipios de Dibulla y Urumita departamento de la Guajira
La Guajira	San Juan del Cesar Riohacha	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PNN SNSM	Rehabilitación de ecosistemas forestales en las cuencas de los ríos ranchería, tapias y cesar en los municipios de Riohacha, San Juan del Cesar, Manaure y Albania - la Guajira
La Guajira	Dibulla Riohacha Uribia	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PNN SNSM Polígono 41. Bahía Honda - Hondita	Rehabilitación ecológica de manglar en los municipios de Dibulla, Riohacha, Manaure Y Uribia, Zona Baja, Media Y Alta Del Departamento de la Guajira
La Guajira	San Juan del Cesar	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PNN SNSM inmediaciones del PNN SNSM	Rehabilitación ecológica en áreas ambientales degradadas en los municipios de Hatonuevo, Barrancas, Fonseca, San Juan Del Cesar Y Villanueva departamento de La Guajira
La Guajira	San Juan del Cesar Riohacha	Zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del PNN SNSM	Restauración y preservación de ecosistemas forestales en zonas abastecedoras de acueductos, cuencas alta y media, ríos cesar y ranchería, municipios de San Juan Del Cesar Y Riohacha- La Guajira

Departamento	Municipio	Reserva temporal vigente	Proyecto
Santander	Lebrija	Polígono 47. Cañón Rio Lebrija	Recuperación de la cobertura boscosa subandina y basal en el departamento de Santander en los municipios de Lebrija, Rionegro, El Playón, Girón
Nariño	Cumbirita Los Andes	Polígono 51. Andino Pacífica Polígono 6. Bosques Secos del Patía	Rehabilitación ecológica en áreas de interés ambiental en los municipios de Cumbitara, Cumbal, Santa Cruz de Guavaches, Providencia, Contadero y Los Andes Sotomayor departamento de Nariño
Nariño	Taminango Leiva El Tambo	Polígono 6. Bosques Secos del Patía	Rehabilitación ecológica en áreas de interés ambiental en los municipios de Taminango, Leiva, el Tambo, Colon, Funes y La cruz del departamento de Nariño

No obstante, esto no significa que las acciones de restauración, recuperación y rehabilitación se hayan implementado o se estén implementando en el área específica de la reserva temporal vigente. De acuerdo con los datos con los que cuenta esta entidad, únicamente se conoce su implementación por municipio, tal y como se evidencia en las siguientes gráficas. Cuando se habla de proyectos OAP se hace referencia a los proyectos financiados con recursos FONAM, FCA o SGR:







21. ¿Los desarrollos agropecuarios de grandes extensiones que estén en áreas que se declaren objeto de reserva temporal pueden continuar operando sin perturbación?

Respuesta: De acuerdo con la respuesta a la pregunta número 1 y el artículo 3° del Decreto 044 de 2024, no se restringe en sí misma ninguna actividad agropecuaria para ninguna región o territorio en particular. Se establecen los criterios a partir de los cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identificará, delimitará y declarará reservas de recursos naturales de carácter temporal sobre áreas que revisten una importancia ambiental y que ameritan una protección especial, bien sea porque son susceptibles de ser declaradas áreas protegidas del SINAP u otras estrategias complementarias o de conservación in situ de origen legal, o porque constituyen ecosistemas de importancia ambiental o con valores de conservación y prestación de servicios ecosistémicos, o porque son estratégicas para la conservación de recursos hídricos, o porque se trata de áreas degradadas que requieren acciones de restauración en sus diferentes enfoques.

La consecuencia de la declaratoria de reserva es una exclusión, de carácter temporal, de nuevas concesiones mineras o autorizaciones ambientales para este tipo de actividad.

22. ¿Cómo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aplicará los principios de concurrencia y coordinación entre municipios y la nación para la definición de las áreas de reserva temporal a declarar mediante resolución?

Respuesta: El Decreto 044 de 2024 materializa los principios de concurrencia y coordinación en el sentido de que se integran las competencias de las autoridades ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de manera armónica, de modo que su acción resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal (SU 095-2018), a efectos de garantizar el cumplimiento del artículo 80 de la Constitución Política. En ese sentido, encontramos la facultad establecida en el artículo 47 del CNRRN, los numerales 14 y 15 del artículo segundo del Decreto 3570 del 2011 y numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que establecen las competencias tanto de las autoridades ambientales regionales como del ente rector del SINA para delimitar áreas de conservación estratégica y adelantar los estudios respectivos.

Ahora bien, sobre la coordinación y concurrencia con las autoridades territoriales, para los efectos de la declaratoria de reservas temporales, se aclara que, la facultad se da en el marco de la explotación de recursos naturales no renovables y no para la delimitación de las áreas de especial protección ambiental. Sin embargo, el ámbito del decreto de reservas

temporales tiene por objetivo definir áreas de importancia ambiental y de altos valores que deberán ser estudiados en detalle para surtir alguno de los procesos posibles como declaratorias de áreas protegidas u otras estrategias de conservación, por tanto, es allí el escenario en el que se cuenta con la participación de las entidades territoriales.

23. ¿En las reservas temporales se tiene previsto un procedimiento de sustracción? ¿tal como lo prevé la ley para áreas protegidas o de conservación in situ?

Respuesta: Dado que el Decreto Ley 2811 de 1974 no prevé la figura jurídica de la sustracción para las áreas reservadas en el marco de su artículo 47, no hay lugar a definir un procedimiento.

24. ¿Cómo garantizará el MADS que las áreas de reserva temporal se mantengan libres de actividades ilícitas con alto impacto ambiental y social, tales como deforestación, minería ilegal y cultivos ilícitos?

Respuesta: En cuanto a las actividades de minería desarrolladas sin autorización, el Gobierno de Colombia ha implementado el Programa Nacional para la Formalización Minera, con el objetivo de promover la formalización en el sector, buscando facilitar el acceso a los trámites legales y brindar apoyo técnico y financiero a los mineros de pequeña y mediana escala.

Se entiende de la Política Minera de Colombia (2016) que, con la formalización para la pequeña minería, se promueven estándares legales, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales que permiten que la pequeña minería sea una actividad económica legal, viable, rentable, segura, ambientalmente sostenible y que contribuya al desarrollo de las comunidades y sus regiones.

Cabe resaltar que las competencias de este Ministerio se centran en orientar, formular y regular la normatividad nacional en materia ambiental y de sostenibilidad, en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011. Se ha venido adelantando un trabajo técnico-jurídico para dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 2250 de 2022, respecto a la reglamentación de los requisitos diferenciales para la solicitud, evaluación y otorgamiento de la Licencia Ambiental Temporal para la Formalización Minera, tomando como base el enfoque diferenciado, la simplificación de trámites y procesos, la articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales y el acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización.

Así mismo, es importante tener en cuenta el papel que juega la alcaldía como primera autoridad policiva de los municipios, de acuerdo con lo establecido la Constitución Política de Colombia, considerando además que es la institución llamada a mantener el orden y ejercer control sobre las actividades al margen de la ley que se desarrollen en su jurisdicción. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones que desarrollan las Corporaciones Autónomas Ambientales Regionales para el seguimiento o vigilancia de las acciones que afectan el ambiente y los recursos naturales, especialmente de conformidad con lo expuesto en la Ley 1333 de 2009.

En términos generales y como ya se dijo, esta cartera ministerial establece la "*... política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación*". (artículo 2° de la Ley 99 de 1993). El control a las problemáticas ambientales, como la deforestación lo ejercen las autoridades ambientales delegadas con esas funciones de acuerdo con la Ley 99 de 1993 (corporaciones autónomas regionales, alcaldías, policía ambiental, armada nacional, ente otras) en el ejercicio de vigilancia y control que tienen como competencia.

Desde esta cartera se está impulsando, como plan de gobierno, el Plan Integral de Contención a la Deforestación que establece una meta de reducción de la Deforestación del 20%, mediante la implementación de 5 componentes estratégicos que son los siguientes:

1. **Acuerdos sociales:** Alianzas público-comunitarias para la transformación sociológica territorial, a través de acuerdos sociales de participación, construcción, implementación y monitoreo de las rutas de transición hacia las economías forestales y de la biodiversidad.
2. **Ordenamiento territorial:** Concretar el ordenamiento ambiental territorial, bajo el reconocimiento de las comunidades en el territorio – Campesinas, indígenas y afro – pero también el reconocimiento de las figuras de ordenamiento ambiental (Ley 2/1959)
3. **Agenda ambiental para la paz:** estrategias intersectoriales para enfrentar la deforestación de manera integral, y asegurar que el centro de las negociaciones esté en el cese de hostilidades contra la vida y por tanto la protección de los bosques, la biodiversidad, los líderes ambientales y las comunidades.
4. **Fortalecimiento institucional:** robustecer la presencia del Estado y la confianza entre comunidades e instituciones, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales, las entidades del SINA territorial y otros aliados estratégicos.
5. **Investigación criminal:** debilitar redes de crimen organizado que promueven la deforestación y otros delitos ambientales a través de un trabajo coordinado entre entidades que intervienen en la investigación, identificación y judicialización de estructuras multi-crimen.

25. Si las zonas de reserva temporal no tienen la categoría de áreas protegidas (artículo 10 decreto 2372 de 2010) ¿bajo qué figura jurídica el decreto les da el mismo alcance?

Respuesta: Las áreas de reserva de recursos naturales que reglamenta el Decreto constituyen una medida excepcional y provisional, en el sentido de que su delimitación no establece la declaración definitiva de áreas de exclusión minera, lo cual dependerá de las figuras y estrategias de conservación y/o preservación y/o restauración de los recursos naturales que se implementen, así como la zonificación de estas. No obstante, las áreas de reserva de recursos naturales renovables de que trata el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974, sí pueden tener el alcance de excluir actividades mineras en aplicación del principio de precaución ambiental, aunque de manera temporal y sin perjuicio las situaciones jurídicamente consolidadas, en cuanto se trata de reservar o proteger recursos que pueden verse afectados o menoscabados con ocasión de dichas actividades.

Las áreas de reserva de los recursos naturales se entienden como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables, en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, Modificado por el art. 3, Ley 1382 de 2010. Así quedó dispuesto en Decreto 1374 de 2013, que se encuentra vigente y con plenos efectos jurídicos, y así ha sido interpretado por la jurisprudencia de las altas cortes, en particular el fallo del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2022 (Rad. 25000234100020130245901), sentencia que constituye una de las motivaciones del proyecto de Decreto, en la que se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lo siguiente:

"1.1.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la presentación de estos documentos, elaborará y adoptará, mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir en tales áreas el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido".

"(...)

"1.2.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes, hasta tanto culmine las labores de declaratoria, delimitación y zonificación definitiva de los territorios que podrían pertenecer al SINAP, ejecutará las acciones necesarias y pertinentes de conservación de estos ecosistemas a través de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013."

En este sentido, la exclusión temporal de actividades mineras en virtud de la declaración de áreas de reserva de recursos naturales no sólo es plenamente congruente con el marco jurídico nacional, sino que constituye una orden judicial de obligatorio cumplimiento.

26. ¿Considera usted que la creación o establecimiento de criterios para crear limitaciones o reservas para la protección de los recursos naturales renovables es un asunto que compete exclusivamente al legislador?

Respuesta: El Decreto 044 de 2024 es el resultado de la aplicación concurrente de dos disposiciones de rango legal; por un lado, el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales) y, de otro, el artículo 34 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

El artículo 47 de la Código de los Recursos Naturales faculta al Ministerio de Ambiente a declarar reservas sobre la totalidad o una porción determinada de los recursos naturales renovables de una región o zona, con el objetivo de organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.

Las Reservas de Recursos Naturales de que trata el artículo 47 en mención, son consideradas como "*zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente*", en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001.

La Corte Constitucional (C-339 de 2002, C-433 de 2009) ha establecido que las zonas de exclusión previstas en el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 son meramente enunciativas, de manera que "*pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental*". En Sentencia C-339 la Corte señaló:

"El inciso segundo 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. 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”.

De esta forma, el máximo tribunal constitucional amplió las categorías de territorios protegidos conforme a lo reglado por la normatividad ambiental, haciendo una cita referencial a pie de página sobre los ecosistemas protegidos, incluyendo, entre otros, los instrumentos contemplados en el Decreto Ley 2811 de 1974⁵:

“entre otros, la ley 2 de 1959 sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables; el decreto-ley 2811 de 1974 (Código de recursos naturales), el decreto 1681 de 1978 que reglamenta el tema de los recursos hidrológicos del Código de Recursos naturales, la ley 99 de 1993 y la ley 165 de 1994 (Convenio sobre la diversidad biológica)”.

En igual sentido, el Consejo de Estado, en los subtítulos b) y c) del capítulo II.3.3 del fallo (Rad. 2013-0245901), recopiló algunos de los elementos y categorías previstos en la ley ambiental para garantizar la conservación de ecosistemas estratégicos como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente, incluyendo explícitamente como “*áreas de conservación in situ de origen legal*” a las Reservas de Recursos Naturales del artículo 47 del CNRR (C.5), citando como antecedentes de su aplicación el Decreto 1374 de 2013, y las Resoluciones 705 y 761 de 2013, entre otras.

Además de la consideración como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, para la aplicación de la figura de exclusión minera, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 demanda, en su inciso tercero, lo que sigue:

“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”

En relación con este último requisito, sobre la motivación fundada en estudios técnicos que determinen la incompatibilidad, la Corte Constitucional también condicionó su interpretación (C-339 de 2002), “*en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución*”. Lo anterior quiere decir que, en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-399 de 2002. Pie de página No. 22.

exploración o explotación minera en una zona determinada, *“la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias”*.

Las anteriores disposiciones legales, bajo la interpretación autorizada de la Corte Constitucional, constituyen el fundamento jurídico y competencial bajo el cual se expide el Decreto 044 de 2024, que reglamenta la figura de las reservas de recursos naturales de carácter temporal, como una medida excepcional y provisional, en el sentido que su delimitación no significa la exclusión y restricción definitiva de actividades mineras. Lo anterior dependerá de las figuras o categorías de protección que sean aplicables al área reservada, de acuerdo con los estudios técnicos que deberá adelantar el Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales competentes conforme a lo establecido por el artículo 4 del Decreto mentado.

Con el fin de brindar mayor claridad a los administrados en relación con los recursos naturales que se espera amparar en virtud de la constitución de reservas temporales, el Gobierno Nacional, en el artículo 2º del Decreto 044 de 2024, reglamentó tres criterios que orientan técnicamente la definición de estas áreas.

Estos tres criterios, de naturaleza técnico-científica, son los referentes orientadores de la labor que está realizando el Ministerio de Ambiente en la actualidad, correspondiente al análisis de la información disponible a través de las dependencias técnicas competentes, para identificar las áreas del país que cumplen con dichos criterios, enfocados en la protección del agua, la biodiversidad y la prestación de servicios ecosistémicos.

27. Dado que el artículo 47 del CNRR no restringe su efecto a las concesiones mineras ¿Por qué se hace esta restricción o diferenciación que el artículo 47 como norma fuente no dispone?

Respuesta: Las Reservas de Recursos Naturales reglamentadas por el Decreto 044 de 2024 se enfocan en la protección de los recursos naturales frente a actividades mineras en cumplimiento de las órdenes proferidas por el Consejo de Estado en Sentencia del 04 de agosto de 2022 (AP. 2013-02459-01), aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre del mismo año, a través de las cuales hizo un llamado significativo a la aplicación del artículo 47 del Código de Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente y el Decreto 1374 de 2013, a efectos de evitar el otorgamiento de títulos mineros en áreas que cuenten con ecosistemas de características especialísimas que requieran ser protegidas y que aún no estén catalogadas

como áreas de exclusión o restricción minera. Así lo ordenó el Consejo de Estado:

Ordinal tercero, numeral 1.1.3

"(...) 1.1.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la presentación de estos documentos, elaborará y adoptará, mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir en tales áreas el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido."

Ordinal tercero, numeral 1.2.3

"(...)1.2.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes, hasta tanto culmine las labores de declaratoria, delimitación y zonificación definitiva de los territorios que podrían pertenecer al SINAP, ejecutará las acciones necesarias y pertinentes de conservación de estos ecosistemas a través de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013."

Adicionalmente, teniendo en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado, donde se evidencian falencias de los sectores de Energía y Ambiente relacionadas con i) desarticulación institucional, ii) insuficiente ordenamiento territorial y ambiental y iii) un deficiente control y fiscalización de títulos mineros; y considerando que es el propio Consejo de Estado quien dispuso que debe darse en los términos previamente establecidos en el decreto 1374, ahora bien, los actos administrativos que surgieron con sustento en la referida normativa se enfocaron en áreas susceptibles de ser catalogadas como áreas protegidas, sin contemplar las otras categorías o estrategias de conservación a las que el Consejo de Estado define en la sentencia como "áreas de conservación in situ de origen legal que no pertenecen al SINAP", razón que motiva el Decreto 044 de 2024.

En ese sentido, considerando que la actividad de exploración minera no requiere licencia ambiental y que su desarrollo en zonas de especial importancia ecológica, como las áreas que potencialmente puedan integrar el SINAP u otras estrategias de conservación *in situ*, puede generar impactos ambientales graves e irreversibles sobre los recursos naturales renovables, sobre los cuales no se tendría certeza al momento de autorizar su desarrollo, amenazando su condición

de naturalidad o buen estado de conservación, se hace necesario aplicar esta restricción temporal frente al otorgamiento de nuevos títulos y permisos o licencias ambientales para actividades de exploración o explotación minera, fundamentada en el principio de precaución en los términos señalados por la Corte Constitucional (C-339 de 2002).

28. Si la sentencia del Consejo de Estado no alude a prohibir la minería, sino a conservar y preservar el medio ambiente ¿Por qué el decreto considera que es prohibiendo las actividades mineras que se logra un fin que no corresponde a lo ordenado por la jurisprudencia?

Respuesta: Se dará respuesta de forma conjunta a las preguntas 28 y 29 por guardar identidad temática. Remítase a la respuesta dada a la pregunta 29.

29. Si el Consejo de Estado manifiesta en la sentencia de agosto de 2022 que las medidas de restablecimiento tendrían que buscar la sostenibilidad del desarrollo minero sin impedir injustificadamente su crecimiento ¿Por qué el decreto plantea impedir su crecimiento?

Respuesta: Se procede a dar respuesta conjunta a las preguntas 28 y 29 por guardar identidad temática.

En primer lugar, es de precisar que no se ha desconocido el espíritu y los mandatos de la Sentencia de la acción popular bajo radicado No. 2013-02459-01 y lo pretendido por la normativa es aportar a la necesidad de materializar y consolidar un ordenamiento minero ambiental que permita del desarrollo de la actividad minera en espacios u áreas donde sus características ambientales y de biodiversidad así lo permitan.

El país ha adolecido de planificación frente al aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de actividades mineras. Es por ello que el Decreto 044, en cumplimiento de los deberes constitucionales, se forja como herramienta que contribuya a planear el aprovechamiento de los recursos naturales, armonizar intereses y propiciar el crecimiento conjunto en procura de un desarrollo sostenible.

El fundamento constitucional, a partir de los artículos 8, 58, 79 y 80, a través de los cuales se plasma la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación

y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular, el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Así las cosas, la labor de conservar y preservar el medio ambiente implica organizar el desarrollo de actividades que puedan impactar de forma irreversible, para el caso de la minería es de indicar que se constituye en la extracción y explotación de los minerales que se encuentran en el suelo y el subsuelo, y para ello necesariamente se interviene los recursos naturales renovables.

El Decreto 044 de 2024 establece los criterios a partir de los cuales se identificarán, delimitarán y declararán reservas de recursos naturales de carácter temporal sobre áreas que revisten una importancia ambiental y que ameritan una protección especial, bien sea porque son susceptibles de ser declaradas áreas protegidas del SINAP u otras estrategias complementarias o de conservación in situ de origen legal, o porque constituyen ecosistemas de importancia ambiental o con valores de conservación y prestación de servicios ecosistémicos, o porque son estratégicas para la conservación de recursos hídricos, o porque se trata de áreas degradadas que requieren acciones de restauración en sus diferentes enfoques.

Por tanto, el Decreto 044 de 2024 por sí mismo no prohíbe la minería en ningún área del territorio nacional toda vez que fija criterios para poder avanzar en el ordenamiento minero-ambiental del territorio.

Ahora bien, respecto a la afirmación del Consejo de Estado en Sentencia del 04 de agosto de 2022 (AP. 2013-02459-01), según la cual *"las medidas de restablecimiento tendrían que buscar precisamente la sostenibilidad del desarrollo minero, sin impedir injustificadamente su crecimiento"* (Párr. 1325). El ente judicial a lo largo de la providencia de segunda instancia y en el fallo aclaratorio hace un llamado enfático a los sectores minas y ambiente para que concurren y se coordinen en lo de su competencia a efectos de garantizar los mandatos constitucionales que garantizan, no solo la protección del medio ambiente, sino el libre desarrollo de actividades económicas.

A lo largo del fallo judicial se pone de presente la necesidad de corregir fragilidades del procedimiento de evaluación de títulos mineros con la concurrencia de otras autoridades del sector ambiente, hasta el punto de que el Consejo de Estado reitera el llamado hecho por la Corte Constitucional en Sentencia C-398 de 2016, donde se encomendó a la autoridad minera la competencia para establecer mecanismos dirigidos a materializar el principio de desarrollo sostenible en el interior del procedimiento de evaluación de títulos mineros, porque la evaluación de ese negocio jurídico no utilizaba parámetros de racionalidad ambiental que, en término técnico científicos, *"expliquen o estructuren un método de entrega de títulos destinado a*

concretar un concepto de país rico en minerales pero biodiverso, pluralista y multicultural”

En el mismo sentido, el Consejo de Estado en el fallo aclaratorio del 29 de septiembre de 2022, establece en sus párrafos 31 y 32 lo siguiente:

“31. En ese contexto, la Sala encontró que el Código de Minas, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exigía del desarrollo de un proceso interinstitucional e intersectorial de planeación y ordenación minero ambiental de las zonas de importancia ambiental del territorio colombiano.

32. Desde esta comprensión dinámica del Estado resultó claro que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su función de director y coordinador del SINA, sería la autoridad administrativa llamada a liderar aquel proceso de ordenamiento minero ambiental; proceso en el que deben participar las entidades relacionadas o vinculadas con ambos sectores - minero y ambiental-, siempre y cuando las autoridades involucradas cuenten con competencias constitucionales, legales o reglamentarias en el asunto.”

Nótese como uno de los objetivos de la sentencia es superar las falencias encontradas en términos de ordenamiento minero-ambiental para garantizar que el desarrollo de la actividad minera se efectúe desde una perspectiva de racionalidad ambiental.

Sumado a lo anterior y haciendo énfasis en la afirmación del Consejo de Estado de que se tenga que *“buscar la sostenibilidad del desarrollo minero sin impedir injustificadamente su crecimiento”* es preciso traer a colación que el principio de sostenibilidad establecido en el artículo 194, capítulo XX del Código de Minas, establece:

[...] Artículo 194. Sostenibilidad. El deber de manejar adecuadamente los recursos naturales renovables y la integridad y disfrute del ambiente, es compatible y concurrente con la necesidad de fomentar y desarrollar racionalmente el aprovechamiento de los recursos mineros como componentes básicos de la economía nacional y el bienestar social. Este principio deberá inspirar la adopción y aplicación de las normas, medidas y decisiones que regulan la interacción de los dos campos de actividad, igualmente definidos por la ley como de utilidad pública e interés social [...]

Del análisis hecho por el ente judicial de este principio se llega a la conclusión de que reviste una necesidad de materializar la sostenibilidad en términos de fomentar el aprovechamiento racional de los recursos mineros siempre que haya un manejo adecuado de los recursos naturales renovables garantizándose su integridad.

Bajo este entendido resulta de suma importancia hacer énfasis en que el Decreto 044 del 2024, no pretende desconocer los propósitos de la sentencia

y mucho menos impedir el crecimiento de la actividad minera, por el contrario, su génesis está en la necesidad de consolidar un ordenamiento ambiental para el desarrollo de la industria minera, de manera que se logre identificar con certeza en qué áreas del territorio nacional está permitida, excluida o restringida la minería de acuerdo a las características especialísimas de cada ecosistema, aterrizándolo a que nos encontramos en el segundo país más biodiverso del mundo.

30. Como ciudadana, en campaña política, y a lo largo de su ejercicio público ¿Ha manifestado su oposición a algún tipo de minería o proyecto minero en particular? De ser así, ¿contra cuál o cuáles?

Respuesta: La señora ministra, Susana Muhamad, ha manifestado su oposición a la explotación ilícita de minerales por las afectaciones que esta genera en el ambiente y que a lo largo de la historia ha dejado pasivos ambientales a lo largo y ancho del territorio nacional, y en especial sobre las poblaciones más vulnerables, con graves efectos en la salud humana y los ecosistemas, es claro precisar que la minería bien realizada, con las técnicas adecuadas y con el instrumentos ambiental que realice el control y seguimiento a la ejecución de la misma, es viable. Es necesario definir de forma clara para el país en qué zonas puede realizarse y ese es el llamado del Consejo de Estado, de forma tal que se garantice un desarrollo armónico de la actividad y su relación con la naturaleza, en especial sobre el agua y el ordenamiento territorial alrededor de esta.

Precisamente, la definición de las áreas a delimitar y declarar como reservas de recursos naturales de carácter temporal no obedecen a un ejercicio discrecional del Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible. Se trata del cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado frente a la protección de la biodiversidad, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, así como de las órdenes impartidas por el máximo tribunal en lo contencioso administrativo del país.

En esa medida, las áreas que deben ser declaradas como reservas de recursos naturales de carácter temporal no son otras que las definidas por el Consejo de Estado, en el ordinal 1.1 de su Sentencia, como *“áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las zonas de conservación in situ de origen legal, que actualmente no están catalogadas como zonas de exclusión o restricción, y que deberían estarlo de conformidad con las consideraciones expuestas de este proveído”*.

31. ¿Planea declarar zonas de reserva temporal en alguno o algunos de esos proyectos?

Respuesta: Remítase a las respuestas dadas a las preguntas número 1 y 26, en el sentido de que esta cartera ministerial aún no cuenta con proyecciones por cuanto se están llevando a cabo la recopilación de información de acuerdo a los criterios técnico-jurídicos que establece el Decreto 044 de 2024 y el análisis de la información disponible a través de las dependencias técnicas competentes, para identificar las áreas del país que cumplen con dichos criterios, enfocados en la protección del agua, la biodiversidad y la prestación de servicios ecosistémicos.

Cordialmente,

MAURICIO CABRERA LEAL
Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental

Aprobó: Alicia Andrea Baquero / Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Sandra Montoya/ DASSU
Oscar Puerta/ Hídrico
Bosques

Revisó: Laura Isabel Villamizar Pacheco/ Oficina Asesora Jurídica- UAL
Elaboró: Sergio Vasquez, Manuela Ruiz

Anexos: 1. Radicado 24002024E2005104
2. Datos Proyectos por Municipios