Bogotá, D. C.,

Doctor
DAVID BETTIN
Secretario General
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Senado de la República
comision.quinta@senado.gov.co
Carrera 7 No.8-68
Edificio Nuevo Congreso de la República
Ciudad

ASUNTO: Respuesta a solicitud de información de conformidad el Debate de Control Político - Proposición No. 214 de 2025 Radicado 2025E1059281

Respetado Dr. Bettin:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible acusa recibo de su comunicación con el radicado del asunto, en la cual presenta cuestionario relacionado con el debate de control político de conformidad con la Proposición No. 214 para el sector de ambiente y desarrollo sostenible, en los siguientes términos:

Preguntas:

1. ***Relacione los estudios técnicos o decisiones institucionales (…) sustentó sus declaraciones públicas en las que calificó la expansión de la caña de azúcar como un "desastre ecológico y social"***

   Respuesta.

2. ***Qué estrategias ha liderado la cartera ministerial para contrarrestar las medidas que afectan la confianza del sector***

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

agroindustrial y la inversión privada en el valle del cauca con la anterior declaración?

Respuesta.

3. ***¿Cuál es la justificación legal y administrativa para ejercer simultáneamente los cargos de Ministra (e) y Directora de la ANLA?***
   Respuesta:

4. ***¿Qué mecanismos ha dispuesto para evitar conflictos de interés en Jones decisiones que involucren licencias o concesiones gestionadas por la ANLA mientras usted funge como ministra?***
   Respuesta:

5. ***Ha Participado o intervenido en decisiones específicas de licenciamiento o seguimiento durante su encargo ministerial ? si es así, en cuáles casos?***
   Respuesta:

6. **Ha solicitado o recibido recomendaciones del departamento administrativo de la función pública o la procuraduría general sobre la compatibilidad de ejercer simultáneamente ambos cargos?**
   Respuesta:

PREGUNTAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN "Por medio de la cual se declara una reserva de recursos naturales renovables en el bioma amazónico colombiano y se adoptan otras determinaciones"

1. **Según los resultados presentados en el documento técnico de soporte para la delimitación exploratoria de la zona de reserva de recursos naturales renovables del bioma amazónico el cual menciona textualmente "(...) el factor más importante de degradación de la cuenca transfronteriza el río Amazonas según (OTCA 2018) es la deforestación, la calidad del agua, servicios públicos y saneamiento básico de**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

las comunidades y transporte fluvial (…)";"(…) Al margen del monitoreo que se realiza en torno al Estudio Nacional del Agua (IDEAM, 2022) y los diagnósticos del territorio que se eabora por parte de la ANLA, algunos datos permiten identificar aportes de sustancias nocivas para la calidad hídrica del Bioma Amazónico, por parte de actividades socioecómicas informales (…)";(…)existencia de focos de aporte de mercurio en la subzona hidrógrafica del alto putumayo y Alto Caquetá. De igual manera, como se menciona en el capítulo 7.1.9 cultivos de uso ílicito, la fundación para la conservación y el desarrollo sostenible (FCDS) realizó una estimación referente al aumento en el número de dragas a 2022 a la altura del río puré, tributario del río yupurà (río Caquetá en Brasil) (…)", entre otros apartes del documento, ¿Cómo responde el proyecto de resolución a estos hallazgos que no se encuentran bajo el marco de licenciamiento ambiental?

Respuesta ANLA - DBBSE:

El proyecto de resolución reconoce los fenómenos identificados en el Documento Técnico de Soporte (DTS), tales como la deforestación, las descargas de sustancias contaminantes, la minería ilegal y otras actividades informales que impactan de manera negativa la calidad ambiental del Bioma Amazónico. De igual forma, reconoce que la deforestación es un fenómeno multicausal, resultado de la interacción simultánea de diversos agentes y dinámicas socioeconómicas que actúan de manera articulada o paralela sobre el territorio; cuyos efectos no solo han sido analizados a partir de las condiciones climáticas históricas, sino también considerando escenarios proyectados de cambio climático que permiten anticipar variaciones futuras en las presiones, vulnerabilidades y riesgos de degradación del bioma.

De igual forma, conforme a lo expuesto en el DTS, se identifica que las actividades formales, incluida la ejecución de proyectos de hidrocarburos y minería, también constituyen agentes directos de transformación del paisaje amazónico, dado que pueden generar condiciones que facilitan o profundizan la aparición de procesos de ocupación no planificada, apertura de fronteras antrópicas y expansión de dinámicas externas que exceden el control del licenciamiento ambiental.

Adicionalmente, se reconoce que, bajo la jerarquía de la mitigación, cuando no es posible evitar ni minimizar los impactos, se recurre a la compensación como última medida. En este

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

sentido, el aprovechamiento forestal no es mitigable, sino únicamente compensable, lo que implica que la restauración o recuperación del equilibrio ambiental no sea inmediata, sino un proceso a largo plazo que, en muchos casos, no permite restablecer de manera oportuna la pérdida o transformación de los ecosistemas intervenidos.

En este contexto, el proyecto de resolución incorpora un enfoque preventivo y de planificación ambiental, orientado a evitar la habilitación de nuevas áreas susceptibles de presión, reducir los efectos indirectos y acumulativos asociados a la apertura del territorio, y proyectar escenarios prospectivos que integran tanto las tendencias climáticas históricas como las dinámicas futuras asociadas al cambio climático, con el fin de anticipar condiciones que puedan favorecer la intensificación de presiones o la proliferación de actividades no reguladas. Lo anterior, en armonía con los principios de prevención, desarrollo sostenible y protección especial del Bioma Amazónico.

2. **Según el informe de deforestación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para le primer trimestre de 2025, las causas principales de la deforestación Amazónica son la siembra de cultivos ilícitos la minería ilegal la expansión de la frontera agropecuaria y el aprovechamiento de la leña ¿Cuáles son las cifras específicas de deforestación asociadas al sector de hidrocarburos y de minería legal en el bioma amazónico que justifican la prohibición de este tipo de actividades que se encuentran reguladas?**

Respuesta ANLA - DBBSE**:**

Se responde en conjunto con el numeral 3

3. **Considerando que el bioma amazónico tiene un área aproximada de 483163 km² según datos del sinchi lo que equivale al 43% del territorio continental colombiano y dentro de este la planitud en área de las actividades que se encuentran reguladas y sujetas a licenciamiento ambiental como los hidrocarburos de 1.6% del área total del bioma ¿Por qué se considera la prohibición de las actividades legales de estos sectores como una estrategia efectiva para detener la deforestación del país?**

Respuesta ANLA - DBBSE**:**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

De acuerdo con el Anexo de Permisos de Uso y Aprovechamiento Forestal de la *Actualización del Reporte de Análisis Regional Putumayo* (2023) de la ANLA, los proyectos licenciados localizados en el departamento del Putumayo registran un volumen total autorizado de aprovechamiento forestal de 3.317 m³, correspondiente a una superficie de 105.311 hectáreas otorgadas.

Adicionalmente, al considerar las proyecciones de las agencias sectoriales, se identifica que, para el caso de minería, la Agencia Nacional de Minería (ANM) reporta a la fecha 213 solicitudes vigentes dentro del Bioma Amazónico, que representan 365.468,69 hectáreas con potencial de transformación por cambio en el uso del suelo.

Si bien no toda esta superficie corresponde necesariamente a coberturas boscosas, en el Documento Técnico de Soporte- DTS se evidencia que tanto los proyectos actuales como los proyectados se superponen con áreas que hacen parte del denominado *arco de deforestación*. Asimismo, se reconoce que las actividades asociadas a los sectores de hidrocarburos y minería pueden generar condiciones que facilitan o aceleran dinámicas exteriores al control directo del licenciamiento ambiental.

Un ejemplo representativo se desarrolla en el numeral 7.1.4. *Vías* del DTS, donde se observa que, si bien un titular de licencia ejecuta aprovechamientos forestales específicos y sujetos a seguimiento, la apertura inicial de vías industriales facilita procesos posteriores de expansión no planificada, impulsados por dinámicas socioeconómicas que exceden el área directamente autorizada. Este comportamiento se asocia al denominado *fenómeno de espina de pescado*, en el cual la construcción de una vía principal induce la apertura de ramificaciones secundarias y terciarias, favoreciendo la expansión de la deforestación hacia zonas colindantes.

Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en la Amazonia como uno de los principales motores de transformación del territorio, dado que incrementa el acceso a áreas antes aisladas, facilita actividades no reguladas e impulsa procesos de colonización y expansión agropecuaria. En este contexto, aunque las licencias ambientales establecen medidas de manejo y seguimiento sobre los aprovechamientos autorizados, la apertura de infraestructura vial por otros actores es un factor que potencia presiones externas que exceden el alcance del licenciamiento, complejizando el fenómeno de pérdida de cobertura boscosa en la región.

4. Considerando la información de los estudios de impacto ambiental del sector de hidrocarburos las evaluaciones y los seguimientos efectuados por la autoridad nacional de

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

licencias ambientales así como la información contenida en los informes de cumplimiento ambiental específicamente en los polígonos ubicados dentro del bioma amazónico ¿Qué metodología se usó para determinar que la industria de hidrocarburos ha causado impactos ambientales negativos no gestionados mediante la jerarquía de mitigación en esa área y cómo se midió?

Respuesta ANLA - DBBSE**:**

Con el objetivo de reducir la incertidumbre en la identificación y valoración de impactos ambientales —tanto presentes como potenciales— asociados a las actividades del sector de hidrocarburos dentro del Bioma Amazónico, se aplicó una Metodología de Modelación de Sistemas Complejos (MSC). Este enfoque se fundamenta en el análisis de relaciones de causalidad e interdependencia entre los distintos componentes del sistema ambiental, permitiendo identificar los impactos cuya gestión no ha sido completamente abordada bajo la jerarquía de mitigación.

La MSC permite priorizar los impactos ambientales en función de su capacidad de generar efectos secundarios, terciarios o acumulativos y del grado de conectividad entre los elementos analizados (proyectos, actividades e impactos). De esta manera, se identifican aquellos impactos con alta influencia sistémica que pueden persistir o amplificarse más allá del ámbito de manejo de un proyecto individual.

El ejercicio metodológico se desarrolló en las siguientes fases:

I. Identificación de proyectos extractivos con potencial de impacto, incluyendo tanto los existentes como los proyectados,

II. Identificación de los impactos potenciales, con base en el Instrumento de Jerarquización de Impactos Ambientales (CEI) definido por la ANLA, el cual considera la información contenida en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), lo que permitió estandarizar los tipos de impacto y su nivel de significancia.

III. Priorización de impactos ambientales, en función de su capacidad de interacción con otros impactos y del número de relaciones de causalidad establecidas entre los elementos analizados. Este proceso permitió detectar los impactos no gestionados o parcialmente mitigados, especialmente aquellos de naturaleza indirecta, sinérgica o acumulativa, que pueden incidir de forma significativa sobre la integridad ecológica del Bioma Amazónico.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

Adicionalmente, a partir de la información registrada en la base de datos de contingencias de la ANLA, se identificó que en la región amazónica se han reportado 296 eventos entre 2016 y el 9 de septiembre de 2025, de los cuales el 92% se encuentra asociado a proyectos del sector de hidrocarburos. Por otra parte, la Tabla 26 del DTS muestra las contingencias registradas en el departamento de Putumayo entre 2011 y 2025, donde el 44% corresponde a eventos ocasionados por terceros. Es importante precisar que no en todos los casos las contingencias son atendidas de manera oportuna ni idónea.

5. **El trámite de solicitudes de obtención y modificación de licencias ambientales se encuentra regulado en el Decreto 1076 de 2015 el sector ambiente por lo tanto ¿Cómo se justifica jurídicamente que él MADS límite el derecho a tramitar la ampliación de nuevas áreas o variar las condiciones de uso aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable (Art. 4) mediante una resolución que es de menor jerarquía normativa?**

Respuesta:

Aporte ANLA - DBBSE:

La Evaluación Ambiental Estratégica es un instrumento legítimo, constitucional y técnicamente necesario, que permite al Estado ejercer su deber de planificación ambiental, aplicar los principios de prevención y precaución, y orientar decisiones estratégicas sectoriales y territoriales sin suplantar ni anular el régimen de licenciamiento ambiental. Sus efectos se enmarcan en el desarrollo del mandato superior de sostenibilidad y no constituyen una restricción arbitraria, sino un ejercicio legítimo de regulación preventiva con fundamento técnico, legal y jurisprudencia. En vista de:

- Considerar impactos acumulativos, sinérgicos y a gran escala
- Incorporar variables ambientales antes de la toma de decisiones sectoriales y territoriales.
- Definir condicionantes ambientales, determinantes y directrices de ordenamiento, de carácter preventivo.
- Reducir conflictos socioambientales, incertidumbre y externalidades no gestionadas.
- Integrar criterios de conectividad ecológica, umbrales de cambio, fragilidad ecosistémica y servicios ambientales estratégicos.

En ese sentido, el Documento Técnico de Soporte que acompaña el proyecto de resolución del Bioma Amazónico cumple la función de una Evaluación Ambiental Estratégica, en tanto

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

incorpora el análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, integra variables ambientales previas a la toma de decisiones territoriales, establece condicionantes de carácter preventivo y desarrolla criterios de conectividad ecológica, fragilidad ecosistémica y servicios ambientales estratégicos.

Respuesta OAJ:

En primera instancia, resulta pertinente aclarar que el proyecto de resolución no tiene por objeto modificar el trámite de modificación de licencia ambiental, cuyo régimen se encuentra actualmente reglamentado en el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (artículo 2.2.2.3.7.1 y siguientes).

Dicho lo anterior, el proyecto de resolución establece una serie de directrices dirigidas a las autoridades ambientales para orientar su actividad respecto de los trámites de modificación de licencia ambiental de los proyectos de exploración y explotación de minería e hidrocarburos dentro del polígono reservado, a efectos de salvaguardar la integridad ecológica del bioma amazónico, los derechos fundamentales de las comunidades locales y la sostenibilidad ambiental a nivel nacional, continental y global.

La declaración de la reserva y la adopción de las medidas necesarias para la consecución de sus objetivos ambientales encuentra pleno respaldo en las facultades constitucionales y legales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en particular en el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974, los numerales 1, 2, 11, 19, 23 y 24 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011.

Asimismo, en la parte considerativa de la iniciativa normativa se detallan los antecedentes y fundamentos jurídicos que soportan la declaración de la reserva y la adopción de las medidas específicas para el caso concreto. Entre otros, los artículos 8, 79, 80, 332 y 334 de la Constitución Política, el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, las leyes aprobatorias de tratados internacionales (Tratado de Cooperación Amazónica, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Acuerdo de París), y la jurisprudencia relevante de las altas cortes, entre ellas, la Sentencia del 5 de abril de 2018 de la Corte Suprema de Justicia (Rad. STC4360-2018), que reconoció a la Amazonía Colombiana como entidad "sujeto de derechos", titular de la protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración a cargo del Estado.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

6. **Se entiende que el insumo para la declaración del bioma como área de restricción es la capa del bioma amazónico del instituto Sinchi que se encuentra a escala de 1:100.000 ¿Cuál fue la escala utilizada para el análisis de los impactos del sector de hidrocarburos en el bioma amazónico?**

   Respuesta ANLA - DBBSE**:**

El análisis de impactos acumulativos sobre el Bioma Amazónico no se fundamentó en una escala cartográfica específica, dado que su objetivo principal no fue la elaboración de una representación espacial o cartográfica de los impactos, sino la evaluación de las relaciones de causalidad, sinergia y complementariedad funcional entre las distintas presiones ambientales derivadas de los proyectos de los sectores de hidrocarburos y minería presentes en la región. En este sentido, el enfoque adoptado privilegió la comprensión sistémica y transversal de los procesos de afectación ambiental, por encima de su delimitación espacial, con el fin de identificar los patrones de interacción y acumulación de impacto.

En tal sentido el modelo de impactos acumulativos no opera a una escala espacial determinada, sino a un nivel sistémico y relacional y los resultados no corresponden a una red de interacciones causa-efecto que permiten priorizar los impactos con mayor potencial de acumulación dentro del sistema analizado.

Sin perjuicio de lo anterior, la información geográfica de los proyectos fue incorporada para analizar su ubicación y su relación con otras actividades, tal como se detalla en el numeral 7.3 *Análisis espacial de las presiones y amenazas* del Documento Técnico de Soporte. Allí se identificó que las zonas de mayor confluencia de presiones coinciden con enclaves de proyectos de hidrocarburos, caracterizados por alta densidad de vías, áreas praderizadas y presencia de cultivos ilícitos. Esta combinación de dinámicas evidencia que la apertura de infraestructura, asociada tanto a actividades extractivas como a procesos de colonización, facilita el ingreso de nuevos actores, impulsa la expansión de la frontera agropecuaria y profundiza la deforestación.

7. **Los proyectos de hidrocarburos están sujetos al licenciamiento ambiental y por lo tanto a seguimiento del cumplimiento de restricciones ambientales establecidas en él instrumento de manejo en el cual se incluyen los análisis**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

eco sistémicos a escalas mayores a 1:25.000, dónde el nivel de detalle establece las condiciones reales del territorio y contempla los determinantes ambientales establecidos por las autoridades regionales entre otras restricciones ¿Cuál es la intención de establecer restricciones generales cuando se encuentra con información detallada que establece condiciones adecuadas de uso de acuerdo con la información primaria levantada en los estudios particulares?

Respuesta ANLA - DBBSE**:**

Si bien los proyectos de hidrocarburos y minería se encuentran sujetos a licenciamiento ambiental y cuentan con estudios detallados a escalas más precisas que 1:25.000, la acumulación de impactos indirectos derivados de su operación, como los asociados al fenómeno de *espina de pescado*, propicia la habilitación de nuevas áreas a dinámicas externas que desbordan la capacidad de control del instrumento de licencia ambiental.

La definición de restricciones de carácter general obedece a que el Bioma Amazónico es un ecosistema estratégico de interés nacional y global, cuya conservación exige medidas de gestión de escala regional, que superan el alcance puntual de los análisis prediales o de proyecto. Dichas restricciones buscan prevenir la apertura no planificada del territorio y contener procesos de transformación no regulada que comprometen la estabilidad ecológica del bioma.

8. **La Resolución se fundamenta en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables que establece que las reservas deben expedirse sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos sin embargo en el artículo cuatro de la resolución viola los derechos adquiridos de los contratistas al permitir solamente la continuidad de los contratos que tengan aviso de descubrimiento y la esencia ambiental al eliminar el derecho a la prórroga en la posibilidad de ampliar áreas ¿Qué criterio normativo se aplicó para omitir el cumplimiento del artículo 47 mencionado y desconocer los derechos adquiridos?**

Respuesta:

Respuesta OAJ:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

Como se refiere en el interrogante, el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (DL. 2811/74) principia diciendo se podrán declarar reservas de los recursos naturales "*Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código*". Esta disposición debe interpretarse de manera armónica con la Constitución Política de 1991, como norma de normas, que reguló los derechos adquiridos en el artículo 58, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 58.*** *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*
>
> *"La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*
>
> *"El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*
>
> *"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio"*

Como se observa, la carta política colombiana consagró el derecho a la propiedad privada y la garantía de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. A renglón seguido, la norma en cita dispuso unos límites a los mismos; entre otros asuntos, declaró que el interés privado deberá ceder al interés público o social, y que la propiedad es una función social que implica obligaciones, siéndole inherente una función ecológica.

Sobre el punto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que la protección de los derechos adquiridos no es absoluta ni inmutable, en atención a que el mismo artículo 58 constitucional prevé que bajo determinadas condiciones el interés particular en la protección de estos derechos subjetivos debe ceder frente a la utilidad pública o al interés social, así:

> *"Sin embargo, es necesario precisar que la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar,*

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

> *los referidos derechos "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida", evento en el cual "el interés privado deberá ceder al interés público o social". Ello explica, que no obstante el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que* ***se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente****"*[1] (Resaltado propio)

Por lo anterior, la jurisprudencia constitucional también ha establecido que los derechos adquiridos aplican al derecho privado y que en derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas (Sentencias C-604 de 2000; C-192 de 2016), así:

> *"La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es* ***más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas*** *(…)"*. (Resaltado propio

Ahora bien, es importante destacar que el artículo 1 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (DL. 2811 de 1974) establece que **el ambiente es patrimonio común** y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que **son de utilidad pública e interés social**, al igual que los recursos naturales renovables. Y el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, que establece que **las normas ambientales son de orden público** y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

Considerando el marco jurídico precedente, la iniciativa normativa de declaratoria de la reserva de recursos naturales en el bioma amazónico persigue un motivo de utilidad pública e interés social, representado en la protección de los atributos ecosistémicos excepcionales de esta región del país, para lo cual se consideró la normatividad aplicable, así como la jurisprudencia constitucional en materia de situaciones jurídicas consolidadas.

[1] Sentencia C-147 de 1997. Ver también Sentencias T-001 de 1992, C-983 de 2000; C-624 de 2008

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

De esta forma, el artículo 4 del proyecto de resolución, que está siendo objeto de ajustes y mejoras producto del ejercicio dialéctico, dispuso preliminarmente que:

- Los **proyectos de explotación minera** que cuenten con título minero, instrumento técnico minero e instrumento ambiental vigentes, **podrán seguir ejecutándose hasta su terminación**, sin derecho a prórroga.

- Los **proyectos de exploración y explotación** de hidrocarburos que se desarrollen a través de Contratos o Convenios de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, que tengan Aviso de Descubrimiento y cuenten con licencia o instrumento ambiental vigente, **podrán seguir ejecutándose hasta su terminación**, sin derecho a prórroga.

- Se adoptan lineamientos frente a la modificación de los instrumentos de licencia ambiental para la explotación minera y de hidrocarburos, establecidos conforme a los hallazgos del Documento Técnico de Soporte.

Lo anterior es congruente con la jurisprudencia de las altas Cortes, que de manera coincidente han reconocido la potestad del Estado de adoptar medidas para la protección ambiental, aún medidas por la celebración de contratos, respetando los límites impuestos por la constitución y la ley frente a las situaciones jurídicas consolidadas.

En Sentencia C-293 de 2022, la Corte Constitucional postuló que "*una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1º. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que 'es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica' (art. 58, inciso 2). Además, señala la Constitución, que el Estado debe 'prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.' (art. 80). Así mismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de 'proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano' (art. 95, ordinal 8)*".

Adicionalmente, mediante providencia C-035 de 2006, el máximo tribunal constitucional aclaró que el contrato de concesión minera no le otorga al concesionario la titularidad sobre los bienes del subsuelo. En su lugar, la obligación del Estado se circunscribe a la entrega de una participación en la explotación del bien. Por tanto, declaró:

> "***[L]a sola existencia de un contrato de concesión no impide al Estado limitar, condicionar o prohibir la actividad objeto de la***

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

concesión, cuando con ello se pretenda proteger un bien jurídico de mayor importancia constitucional *(…) Con mayor razón, puede entonces prohibir la extracción de un recurso de su propiedad, siempre que exista una duda razonable sobre la afectación de bienes jurídicos objeto de protección constitucional. Aceptar una posición contraria, limitando la actividad del Legislador y del gobierno a la inexistencia de contratos de concesión equivaldría sujetar la actividad legislativa a intereses particulares, estancar la capacidad del ordenamiento de responder a los cambios sociales, e invertir la regla constitucional de prevalencia del interés general*".

En igual sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante Sentencia del 19 de julio de 2018 (Rad. No. 2013-01536-01), estableció que no existen derechos adquiridos en materia ambiental derivados del contrato de concesión minera, como consecuencia de la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, y la regla de prioridad explícita del interés general en la protección de los derechos ambientales.

Posteriormente, mediante Sentencia del 20 de abril de 2022 (Rad. No. 2013-01580-01), la Sección Tercera del Consejo de Estado recalcó "*que la Corte Constitucional ha precisado que el contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no limita la potestad estatal de ejercer control sobre el desarrollo de la actividad, dado que es deber del Estado lograr el uso eficiente de los recursos, su preservación, disponibilidad y aprovechamiento. Al tanto que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que no existen derechos adquiridos en el contrato de concesión minera, por aplicación del principio de precaución. En este sentido, el hecho de que el Estado haya celebrado un contrato de concesión minera con un particular no impide que luego se prohíba la actividad de explotación respectiva, incluso durante la vigencia del contrato ya suscrito*".

9. En atención a lo anterior ¿se evaluó el riesgo de demandas nacionales e internacionales en contra del estado colombiano por violación de los derechos adquiridos? ¿cuál es el cálculo de las posibles pretensiones y de dónde se esperan obtener los recursos para pagar los perjuicios causados?
Respuesta:

Respuesta OAJ:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

El riesgo jurídico es uno de los elementos de análisis propio de la viabilidad jurídica en el marco del proceso de instrumentación normativa de cualquier proyecto de acto administrativo de una entidad pública.

En esa medida, conforme a la respuesta anterior, el proyecto de resolución se sujetó al principio de legalidad y se atuvo al marco jurídico, constitucional, legal y jurisprudencial, aplicable a la declaratoria de una reserva de los recursos naturales renovables.

10. **El artículo 58 de la constitución establece que en Colombia "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores" en consecuencia ¿bajo qué criterios se considera que la resolución puede violar los derechos adquiridos por los contratistas a través de las leyes preexistentes y los contratos exploración producción de hidrocarburos suscritos?**
Respuesta:

Respuesta OAJ: Se sugiere responder de manera conjunta con la pregunta No. 8.

11. **La dirección de la autoridad nacional de consulta previa al oficio No: 2025-2-002410-0448341d:628884 del 9 de octubre de 2025 indicó que "el proyecto de resolución "por medio de la cual se declara una reserva de recursos naturales renovables en el bioma amazónico colombiano y se dictan determinaciones" (...) es una medida administrativa sujeta al desarrollo de consulta previa por lo tanto ¿Por qué razón se publicó la resolución para comentarios sin que se haya agotado el trámite de consulta previa?**
Respuesta:

Respuesta OAJ:

A partir de la evidencia técnica y científica sobre la existencia de riesgos ambientales asociados a las actividades de minería e hidrocarburos en el bioma

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

amazónico, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con lo previsto en el Proceso de Elaboración de Instrumentos Normativos del Sistema Integrado de Gestión (P-M-INA-09), avanzó de manera expedita y de conformidad con su procedimiento interno, en la elaboración de la iniciativa normativa "*Por medio de la cual se declara una reserva de recursos naturales renovables en el bioma amazónico colombiano, y se toman otras determinaciones*", la memoria justificativa y su documento técnico de soporte.

De conformidad con el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó el pasado 26 de septiembre de 2025 una primera versión de la iniciativa en el sitio web del ministerio durante quince (15) días calendario, con el fin que de sus ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas.

La versión del proyecto de resolución sometida a consulta pública es el punto de partida para el desarrollo proceso de consulta previa con las autoridades étnicas, el cual ya tuvo un pronunciamiento formal de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa sobre su procedencia, como autoridad competente para ello.

Por tanto, la publicación a comentarios es un mecanismo de participación y transparencia de la administración pública que no niega o contradice el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas y negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, el cual se desarrollará conforme a los estándares normativos y jurisprudenciales, procurando alcanzar un acuerdo con las comunidades y sus autoridades representativas, sobre la base de un diálogo intercultural.

12. La resolución prohíbe las actividades económicas de los hidrocarburos y minería en más del 40% del territorio nacional determinando el uso del suelo todos los municipios de departamentos que se ubican en el área.

El artículo 287 de la Constitución Política señala que los entes territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses, el artículo 311 indica que los municipios les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y el artículo 313-7 indica que los concejos municipales les corresponde reglamentar el uso del suelo por lo tanto ¿Cómo garantizó o garantizará el ministerio la participación de los

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

entes territoriales en la expedición de la resolución y el principio de autonomía territorial?
Respuesta:

Respuesta OAJ:

En primer lugar, es preciso aclarar que el proyecto de Resolución no formula una prohibición generalizada de las actividades de minería e hidrocarburos en el bioma amazónico. En su lugar, el artículo 3 de la versión publicada dispone una serie de directrices dirigidas a la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y las autoridades ambientales, encaminadas a restringir el otorgamiento de **nuevos** contratos o títulos mineros, contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, y licencias ambientales para este tipo de actividades.

Por lo anterior, esta medida no afecta las actividades de minería que no requieren título minero, como es el caso de la minería de subsistencia o el barequeo. Igualmente, esta misma disposición exceptúa su aplicación sobre las autorizaciones temporales para el aprovechamiento de materiales pétreos, de que trata el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, permitiendo a través de esta figura que las entidades territoriales o a los contratistas puedan obtener materiales para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales.

Adicionalmente, el artículo 4 de la iniciativa normativa publicada aborda lo relativo a los proyectos en curso, habilitando que aquellos proyectos de minería que cuenten con título minero, instrumento técnico minero e instrumento ambiental vigente, puedan continuar ejecutándose hasta su terminación, sin derecho a prórroga. Igual acontece con los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que se desarrollen a través de Contratos o Convenios de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, tengan Aviso de Descubrimiento y cuenten con licencia ambiental o instrumento ambiental equivalente, los cuales se podrán seguir desarrollando.

En vista de lo anterior, el proyecto de resolución conlleva una serie de medidas destinadas a entidades de la rama ejecutiva del orden central y a las autoridades ambientales, sin afectar el núcleo básico del principio de autonomía territorial de los entes territoriales, pues estos conservan plenas competencias para la ordenación del territorio y la regulación de los usos del suelo.

En todo caso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene proyectado realizar espacios de coordinación con los entes territoriales, incluyendo los municipios y las gobernaciones departamentales involucradas en el polígono del

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

bioma amazónico, así como los Territorios Indígenas en proceso de formalización como Entidades Territoriales Indígenas (antes denominados Áreas No Municipalizadas).

13. Proyectos de hidrocarburos para poderse desarrollar deben tener licencia ambiental previa y contar con un estudio de impacto ambiental que contiene, entre otros aspectos, la evaluación de los impactos que pueden producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad artículo 57 ley 99993 en este sentido como una actividad en la que los riesgos están identificados y respecto a los cuales hay medidas de mitigación y compensación viola el principio de precaución como señala el considerando de la resolución?

Respuesta ANLA - DBBSE:

Si bien los proyectos de hidrocarburos requieren licencia ambiental y la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que identifique impactos y establezca medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación, lo cierto es que el principio de precaución no se activa únicamente frente a impactos directos o previsibles de un proyecto individual, sino especialmente frente a impactos inciertos, acumulativos, sinérgicos e indirectos, que por su naturaleza no pueden ser plenamente gestionados ni contenidos dentro del instrumento de licenciamiento.

En el caso del Bioma Amazónico, el Documento Técnico de Soporte evidencia que, aunque los proyectos licenciados operan bajo controles ambientales específicos, su presencia y desarrollo inducen dinámicas territoriales que exceden la huella autorizada, tales como la apertura de vías y ramificaciones no planificadas (*espina de pescado*), expansión de la frontera agrícola, colonización, minería ilegal, extracción forestal no regulada y otros procesos de transformación que no se originan como impactos autorizados, pero sí se potencian como efectos indirectos habilitados por la intervención inicial del territorio.

Estos efectos:

- No son completamente previsibles ni modelables a escala de proyecto,
- No tienen responsables únicos, claros o identificables desde la lógica del licenciamiento

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

- No cuentan con mecanismos efectivos de restauración cuando son causados por terceros,
- Se activan y propagan a escala regional, superando las medidas de manejo local, y
- Generan impactos acumulativos

Por lo tanto, no se trata de afirmar que un proyecto con licencia "viola" el principio de precaución por incumplir sus obligaciones, sino de reconocer que:

1. La suma de intervenciones + impactos inducidos + dinámicas no reguladas configura un escenario de riesgo ambiental que excede el análisis puntual y sectorial.
2. El Estado tiene el deber constitucional de anticiparse a la degradación ambiental, y en ese sentido en aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se considera que la información disponible cumple con los requisitos para invocar el principio de precaución, en tanto permite advertir la existencia de un riesgo cierto o potencial de daño grave e irreversible, aun en escenarios de incertidumbre científica, lo que habilita la adopción de medidas restrictivas en defensa de este ecosistema estratégico.

En este sentido, la aplicación del principio de precaución en la resolución no cuestiona la validez del licenciamiento ni del manejo ambiental de un proyecto puntual, sino que responde a la necesidad de gestionar riesgos no controlables a través de la licencia, derivados de:

- Impactos indirectos habilitados por la apertura del territorio,
- Transformaciones acumulativas que superan la capacidad de resiliencia
- Vacíos de regulación frente a afectaciones causadas por terceros o por procesos socioambientales no atribuibles a un titular.

Respuesta OAJ:

Los hallazgos técnico-científicos, recogidos en el "DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE PARA LA DELIMITACIÓN Y DECLARATORIA DE LA ZONA DE RESERVA DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES DEL BIOMA AMAZÓNICO DE CARÁCTER DEFINITIVO" que acompaña el proyecto de Resolución, orientan la decisión administrativa de adoptar medidas de protección que aseguren la protección del bioma amazónico como patrimonio ambiental estratégico de la Nación, con fundamento en los principios generales ambientales de prevención y de precaución.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

El artículo 80 de la Constitución Política establece la función preventiva del Estado en materia ambiental, al imponerle la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, y el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

La Corte Constitucional ha establecido que el **principio de prevención** ambiental persigue que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, y requiere por ello de "*acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave*" (Sentencia T-080 de 2015). La Corte señaló que el principio de prevención aplica en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente y, como consecuencia de ello, exige que la autoridad competente adopte estrategias que eviten el acaecimiento del daño. De acuerdo con lo anterior, la prevención tiene dos elementos claves: "(*i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental, y (ii) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños*" (Sentencia T-733 de 2017).

Como se advierte en el interrogante, el conocimiento actual sobre los impactos de las actividades de hidrocarburos lo ubican en un escenario de prevención ambiental. El DTS aporta una evidencia científica suficiente que demuestra que las actividades extractivas de hidrocarburos y minería en el Bioma Amazónico generan impactos acumulativos, multicausales y de difícil control. Igualmente, permite concluir que la confluencia de proyectos extractivos, la expansión agropecuaria y las economías ilegales ha convertido la deforestación amazónica en un fenómeno multicausal que supera la capacidad de control de los instrumentos regulatorios vigentes.

Existe evidencia comprobada de cómo la apertura de infraestructura vinculada a hidrocarburos y minería actúa como catalizador de presiones indirectas —colonización, tala, cultivos ilícitos e incendios— que intensifican la pérdida de bosque y comprometen la conectividad ecológica, reforzado por el denominado "efecto espina de pescado" asociado a la expansión vial, que amenaza de manera estructural la integridad del bioma amazónico.

El análisis de Modelación de Sistemas Complejos (MSC) evidencia que las actividades extractivas en curso y las prospectivas de minería e hidrocarburos en el bioma amazónico configuran un entramado de impactos acumulativos que afectan de manera directa el agua superficial y subterránea, al reducir su disponibilidad y calidad; los ecosistemas terrestres, al fragmentar hábitats y disminuir la resiliencia ecológica; y el suelo, al acelerar procesos de degradación y pérdida de funcionalidad. Estas alteraciones, al interactuar entre sí, generan efectos en cascada que alcanzan el medio socioeconómico, con riesgos de

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

cambios en los usos del suelo, tensiones territoriales y conflictos socioambientales. La interacción con el cambio climático, amplifica estos impactos locales hasta convertirlos en presiones continentales y globales, incrementa la variabilidad en la disponibilidad hídrica, intensifica eventos extremos y reduce la capacidad de amortiguación de los ecosistemas frente a presiones extractivas.

De esta forma, el análisis técnico, a la luz del principio de prevención, orienta la acción preventiva y temprana del Estado a partir de la declaratoria de una reserva de recursos naturales en el bioma amazónico, que permita contribuir a reducir los riesgos acumulativos, limitando la apertura de infraestructura vial secundaria y terciaria, y adoptando medidas para mantener la conectividad ecológica y evitar la pérdida irreversible de biodiversidad y servicios ecosistémicos vitales.

En los anteriores términos, se da respuesta a la solicitud de información, esperando seguir aunando esfuerzos para visibilizar a Colombia como Potencia Mundial de la Vida.

Cordialmente;

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301