

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gómez Bautista, Jorge Alfredo. (2013). "La minería y los principios de precaución y prevención en las políticas públicas ambientales en el Eje Cafetero". *JURÍDICAS*. No. 1, Vol. 10, pp. 225-238. Manizales: Universidad de Caldas.

Recibido el 15 de mayo de 2013
Aprobado el 30 de julio de 2013

LA MINERÍA Y LOS PRINCIPIOS DE PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN EL EJE CAFETERO

JORGE ALFREDO GÓMEZ BAUTISTA*

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

RESUMEN

El impacto ambiental generado en los últimos 50 años buscando suplir necesidades alimentarias, habitacionales, tecnológicas, sociales, incluyendo obviamente el aumento poblacional, ha dejado una negativa marca en el desarrollo de la humanidad. Las características propias del medio ambiente como derecho fundamental conexo, permiten determinar que este carece de límites geográficos, con una naturaleza dinámica y progresiva que demanda especial seguimiento, una cohesión cultural y una clara disposición gubernamental para que en medio de su poder se legitime su defensa. Por tal razón, preocupantes conclusiones de estudios que analizan el desarrollo minero en Colombia, determinaron que en la Eco región del Eje Cafetero el aumento de la producción de oro y plata ha plasmado una negativa estadística frente a la defensa del medio ambiente de una zona dedicada al turismo ecológico y la explotación agropecuaria.

PALABRAS CLAVE: Políticas, principios, tratados, ambiente, minería.

* Profesor asociado Universidad Cooperativa de Colombia, sede Cartago. El presente artículo es producto del proyecto de investigación para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana. Jorge.Gomezba@campusucc.edu.co

MINING AND THE PRECAUTION AND PREVENTION PRINCIPLES IN ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES IN THE COFFEE TRIANGLE

ABSTRACT

Environmental impact generated over the past 50 years in the search for supplying alimentary, housing, technological and social needs, obviously including population increase, has left a negative label on humanity development. Characteristics proper of environment as a related fundamental right, allows determining that it lacks geographical limits with a dynamic and progressive nature which demands special supervising, cultural cohesion and a clear governmental regulation so that within its power, its defense can be legalized. Because of this, worrying conclusions from studies which analyze the mining development in Colombia, determined that in the Eco region called "Eje Cafetero" ("Coffee Triangle") the increase of gold and silver production have generated negative statistics before the environment defense in a region devoted to Ecotourism and agricultural exploitation.

KEY WORDS: Policies, principles, treaties, environment, mining.

INTRODUCCIÓN

*“Todo ser para entender su existencia debe conocer su entorno, cuidarlo y ante todo respetarlo.
Sin embargo la ambición natural del ser humano en su afán evolutivo,
no reconoce que ni la sociedad, ni el hombre, ni ninguna otra cosa
deben sobrepasar para ser buenos los límites establecidos por la naturaleza”*
(Hipócrates)

El impacto ambiental generado en los últimos 50 años buscando suplir necesidades alimentarias, habitacionales, tecnológicas, sociales, entre muchas otras, incluyendo obviamente el aumento poblacional, ha dejado una inmensa huella en el desarrollo de la humanidad, marca que lamentablemente ha afectado un recurso limitado para nuestra existencia: la Naturaleza.

Las características propias del medio ambiente, permiten deducir que carece de límites geográficos, que no afecta de manera selectiva e individual a un número determinado de personas sino a toda una comunidad; que su naturaleza dinámica y progresiva requiere de especial seguimiento, apoyado con una amplia base científica que identifique su deterioro o menoscabo. Sin embargo, se requiere, entre muchas otras cosas, de cohesión cultural y una clara disposición gubernamental para que en medio de su poder se legitime su defensa.

Se ha creado entonces, una imperante necesidad por regular el uso de la naturaleza, buscando con ello mitigar el impacto del deterioro al medio ambiente. Propuestas gubernamentales y el origen de políticas multilaterales, constantemente motivan el crecimiento normativo, generando con ello estímulos y sanciones en normas de orden persuasivo, disuasorio, preventivo y represivo, acordonadas a los procesos de planificación, sostenimiento y protección ambiental.

El establecer políticas claras de autosostenibilidad y el crear estamentos estatales para direccionar las mismas, es un paso adicional en el marco de garantías dispuesto constitucionalmente. Empero, el rol de dichos organismos no es sinónimo de protección. La realidad muestra que lamentablemente no existe una verdadera cohesión entre la política pública, la cultura ambiental y el factor obligacional del Estado en procura de la protección de los recursos naturales, circunstancias que entorpecen el desarrollo de un derecho que cada día adquiere mayor relevancia.

Colombia, un país colmado de riquezas hídricas, ecosistémicas, minerales, energéticas y marinas vive un auge en la producción de yacimientos minerales con un papel protagónico de las Corporaciones Autónomas Regionales, entidades que autorizan la explotación a particulares de dichos recursos, por tal razón, se plantea el impacto ambiental de la minería, utilizando como parte de la óptica de observación, la autorización de su producción en el Eje Cafetero y la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de su obligación constitucional y legal.

Por lo tanto, deberían ser los sustentos dogmáticos y jurídicos del ordenamiento constitucional en paralelo con el factor eminentemente obligacional propuesto en los fines del Artículo 2º de la Carta Política, sumado a la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación, la atención a la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, hilando lo anterior a un componente que permita la ejecución del principio de Responsabilidad del Estado establecido en el Artículo 90 como un sinónimo de garantía constitucional, de protección de unos recursos que en muchas situaciones no son renovables.

MATERIALES Y MÉTODOS

“La minería y los principios de precaución y prevención en las políticas públicas ambientales en el Eje Cafetero”, es un artículo derivado del proyecto de investigación de la Maestría en Derecho Administrativo que curso en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, por lo anterior es necesario aclarar que no es un proyecto derivado de mi labor como docente en la Universidad Cooperativa de Colombia.

Se estableció entonces, que el proyecto de investigación es tipo *lege lata*, buscando una posible solución a los riesgos derivados de la explotación minera en el Eje Cafetero, con características cualitativas, cuyo fin fundamental es el de generar una crítica a las políticas públicas medioambientales relacionadas con la autorización para la explotación de yacimientos minerales en esta región del país, buscando con ello determinar las características de protección, control, inspección y vigilancia de las entidades del Estado encargadas para tal fin, como principal responsable por los daños antijurídicos causados con la extracción de oro, plata, níquel y demás minerales rastreados en la zona donde convergen las cordilleras Occidental y Central del país.

Se busca entonces analizar, desde los aspectos teóricos y prácticos, el impacto de las políticas públicas de protección ambiental y el rol de las entidades del Estado de protección en el área del Eje Cafetero, desarrollando con ello conceptos, intelecciones y comprensiones, partiendo de los datos obtenidos del Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Minas y Energía, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Entidades Territoriales y los conceptos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, con el propósito de participar en la transformación de la realidad que aqueja en la actualidad al país.

Al tratarse a su vez de una investigación descriptiva de características hermenéuticas, su objetivo es especificar a su vez el estado, las características, factores y procedimientos presentes en fenómenos y hechos que ocurren en forma natural, sin explicar las relaciones que se identifiquen, el actual desarrollo de actividades del

Estado como garante de derechos y libertades de la población nacional, así como el comportamiento doctrinal y teórico de la Responsabilidad del Estado frente a la protección del medio ambiente.

La cuantificación de los datos que se obtengan del DANE, Ministerio del Medio Ambiente, Banco de la República y Corporaciones Autónomas Regionales se tomarán de las bases estadísticas existentes y de búsqueda a través de Derecho de Petición, las cuales se tomarán como trabajo de campo y mecanismo para la recolección de información, pudiéndose analizar con los datos obtenidos índices económicos, desplazamiento poblacional, producción agrícola, entre otros, y su impacto en la Ecorregión del Eje Cafetero. A su vez, la problemática suscitada con la investigación permitirá abordar, con base en el sustento teórico y doctrinal nacional, los diferentes pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional y del Honorable Consejo de Estado y apropiarlos al desarrollo del proyecto.

LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

El Derecho Ambiental desde la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 ha sido cambiante y evolutivo; los problemas de origen climático han modificado la estructura normativa, incluyendo en ellas situaciones que reflejan la preocupación de la humanidad por el deterioro ambiental que se ha causado con el aumento desmesurado de población, la industrialización, la producción agrícola de alimentos en masa, entre otros.

Colombia, fundada bajo la premisa del Estado Social de Derecho desde 1991, ha formulado desde la perspectiva constitucional una gran gama de derechos y garantías ambientales, al establecer en el supremo rango normativo el reconocimiento de Derechos Fundamentales relacionados con el medio ambiente como fórmula derivada de la protección al Derecho a la Vida, determinando la naturaleza "Verde" de la Carta de 1991, sin que eso limite los factores de protección y de compromiso del Estado y de los habitantes del territorio nacional.

Las medidas tomadas por el órgano Legislativo y por el Ejecutivo, frente a la protección de los derechos ambientales, han sido relativamente pobres respecto a los parámetros de salvaguarda ambiental. Es evidente, que el Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) es inoperante; las sanciones penales por la responsabilidad en la comisión de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente son bastante laxas; los diferentes Tratados Internacionales medioambientales ratificados por Colombia no generan ese carácter obligacional supraestatal necesario para el respeto a los recursos naturales, y la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 no determina más que la organización jerárquica funcional de la administración pública en materia ambiental estableciendo funciones y competencias.

Es por lo anterior que organismos como el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Entidades Territoriales, no han entrado en cohesión funcional para establecer criterios uniformes de supervisión, control, vigilancia y protección, hechos que presumen la existencia de responsabilidad estatal por acción y por omisión estableciendo la misma en los criterios de culpa in diligendo y culpa in vigilando, razón que perfectamente entra en muchas de las teorías de la Responsabilidad Extracontractual del Estado (BUSTAMANTE, 2003: 86).

Ahora bien, en los últimos 30 años se ha evidenciado cómo circunstancias económicas y políticas han transformado esa identidad agrícola de una zona como el Eje Cafetero, que ha basado históricamente su economía y desarrollo social desde el agro, especialmente del cultivo del grano de café y de aquellos productos que se derivan del mismo, y de cultivos como el cacao, los frutales, el maíz, las hortalizas, entre muchos otros, ahondado lo anterior con las alternativas ecosistémicas de orden turístico que han permitido que la región obtenga un renombre incluso internacional como zona de esparcimiento y desarrollo cultural, mostrando con ello un avance en nuestra identidad mundial como país cafetero.

Preocupa entonces, el aumento de la explotación minera y el manejo de los residuos de la extracción mineral en el Eje Cafetero y su especial expansión en municipios como Manizales, Marmato, Supía, La Tebaida, entre otros, que son parte fundamental del cordón turístico y agropecuario de la Región.

Se podría preguntar en su defecto: ¿Cuáles son los requisitos mínimos exigidos por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales para la autorización de la explotación minera en el Eje Cafetero? ¿Cuál es el impacto ambiental calculado para la producción de esos recursos minerales? ¿Cuántas personas han sido autorizadas para la explotación de yacimientos minerales en el Eje Cafetero? ¿Cuáles son los mecanismos de inspección, seguimiento, control y vigilancia utilizados por el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales en la producción o explotación mineral en el Eje Cafetero? ¿Qué municipios del Eje Cafetero se ven afectados con la autorización de explotación minera?

Todas las preguntas antes relacionadas nos permiten pensar si: *¿Se amparan las políticas públicas ambientales de protección del Estado con los principios de precaución y prevención en la explotación minera en el Eje Cafetero?* Y si efectivamente se están entrelazando los derechos prescritos en la Carta Política de 1991 con los principios de precaución y prevención descritos en la Convención de Río de 1992.

Las conclusiones preliminares nos permiten deducir que ha sido mayor el interés por el aumento desmedido de la producción minera que la protección misma

que se le está dando al medio ambiente del Eje Cafetero. Basado en los datos estadísticos proporcionados por el Banco de la República, es evidente que existe un mayor riesgo ambiental y que este hasta el momento no ha evidenciado con claridad un menoscabo a los derechos constitucionales y legales de protección y saneamiento ambiental, relacionados con la ratificación de los diferentes tratados internacionales de protección medioambiental.

Es de vital importancia entonces, focalizar los factores de inspección, control y vigilancia en la producción de recursos minerales en el Eje Cafetero, generando políticas públicas claras por parte del Ejecutivo, con el fin de no deteriorar los recursos naturales que hacen de esta zona del país un atractivo mundial para el desarrollo agroindustrial y turístico.

MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

La protección ambiental evidentemente ha permeado el desarrollo político de los Estados. El constitucionalismo moderno ha cambiado ostensiblemente el sistema normativo, generando con ello una gran gama de derechos y garantías supraleales de obligatorio cumplimiento, adicionado lo anterior a mecanismos judiciales expeditos y céleres de protección ambiental. La interrelación estatal consagrada en los tratados internacionales y la suscripción de los acuerdos de la Reunión de Río, del Protocolo de Kioto, entre otros, internacionalizan las relaciones medioambientales y permiten la cohesión de políticas de respaldo y apoyo mundial.

Ahora bien, de una síntesis de la perspectiva de la Teoría de los Derechos Fundamentales de Robert Alexy y los preceptos de protección de los derechos fundamentales, se resalta que no solo la vida y la salud son bienes susceptibles de protección, sino también todo aquello que desde los aspectos iusfundamentales es digno de ser protegido desde los parámetros de los esfuerzos que deben realizar los poderes públicos como garantes en virtud de los Estados de Derecho y Sociales de Derecho, para que en los ámbitos del ordenamiento jurídico se realice un esquema argumentativo que permita de manera creativa la protección de derechos fundamentales, entrelazando en ello los conceptos de los jueces en la salvaguarda constitucional y la defensa de los principios de precaución y prevención establecidos en la Convención de Río de 1992, como marco del análisis constitucional y legal del desarrollo minero aplicable al sistema jurídico constitucional que prevería la defensa del medio ambiente en el Eje Cafetero (ALEXY, 1993: 524 y ss.).

El marco constitucional colombiano amparado en ese bloque de constitucional es ampliamente garantista. Aspectos de orden filosófico, dogmático y estructural enriquecen un esquema creado para la protección ambiental como un derecho ligado a la vida, la salud, el desarrollo, la recreación, la infancia, la vejez, entre

muchos otros, que buscan el desarrollo de la población con estándares altos de calidad en un país envuelto en un manto de riqueza natural.

La protocolización de los tratados internacionales que legitiman la seguridad de la protección del medio ambiente, determinan como esenciales los principios de precaución y prevención en materia ambiental, estimando que es el ser humano el centro de las preocupaciones relacionadas con la fragilidad del medio ambiente y la problemática suscitada con el desarrollo sostenible, amparados en esa corresponsabilidad territorial y el espíritu de solidaridad mundial por proteger, conservar y restablecer la salud como ingrediente fundamental del derecho a la vida, buscando la integridad del ecosistema de la tierra con rigurosas leyes que protejan el medio ambiente

Analizando propiamente los aspectos normativos de orden constitucional, encontramos que los fines del Estado (Artículo 2º), el reconocimiento de la biodiversidad como recurso (Artículo 7º), la obligación de protección de las riquezas (Artículo 8º), el saneamiento ambiental (Artículo 49), la producción de alimentos (Artículo 65), la planificación del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales (Artículo 80), la internacionalización de relaciones ecológicas (Artículo 226), se amalgaman a las nuevas necesidades jurídicas establecidas para la salvaguarda ambiental como elemento esencial de la protección a la población, incluyendo la responsabilidad extracontractual que vincula directamente al Estado en su defensa (Artículo 90) (PÉREZ, 2000).

Bajo ese orden de ideas, el Estado garantiza que controlará, supervisará y asegurará que el medio ambiente se encuentre protegido, haciéndolo de manera conjunta con todos los estamentos gubernamentales y no gubernamentales, razón por la cual se concibe una organización estructural definida y determinada con claridad en la Ley 99 de 1993 que regula la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, creando el Sistema Nacional Ambiental.

De igual manera, se hace necesario analizar si el conjunto de reglamentaciones y acciones puestas en marcha por parte del Ejecutivo y sus entidades han delimitado dentro del marco constitucional, legal y reglamentario una política pública clara, que permita la protección no solo del medio ambiente, sino de aquellas actividades económicas que se derivan del uso de los recursos naturales en la Ecorregión del Eje Cafetero.

Ricardo Luis Lorenzetti en su obra Teoría del Derecho Ambiental, expresa que el marco de las políticas públicas es discrecional, toda vez que es el Estado como persona jurídica quien determina o regula la dirección que la administración pública ha de tener para anticipar, evitar y mitigar cualquier amenaza medioambiental dentro de su territorio (LORENZETTI, 2011: 86). Así las cosas, en Colombia el

marco legal de los planes nacionales de desarrollo y la estructura funcional de la organización ambiental, formulan las directrices políticas a corto, mediano y largo plazo en esta materia, y es bajo este régimen normativo que se estimulan las actividades de protección necesarias en el marco general de salud pública y saneamiento ambiental.

Para entrar en contexto, es necesario en este caso, hacer un paralelo entre las políticas públicas establecidas en Colombia y la efectividad de las normas dispuestas para la protección ambiental, determinando si aquellas políticas públicas prescritas para el manejo industrial de los recursos naturales se amparan en los principios de precaución y prevención dispuestos en la Convención de Río de 1992, como sustento filosófico del esquema orbital de protección ambiental.

Ahora bien, el Estado bajo la necesidad de regular el grado de permisividad legal para la protección ambiental, determinó en la Ley 685 de 2001 (modificada por la Ley 1382 de 2010) un régimen aplicable para la autorización de explotación minera¹, el cual debía acogerse a estudios previos de factibilidad que comprobaría el menoscabo ambiental en dicho entorno, evaluando no solo el impacto social, sino también el deterioro que se podría ocasionar con el proceso de extracción mineral del recurso y la industrialización derivada de la producción masiva del yacimiento.

Preocupa entonces, si lo anterior pone en contraposición el manejo industrial de la minería y la protección de los recursos naturales, estudiando si esta, está siendo ambientalmente amigable con un ecosistema rural, de naturaleza rústica y de amplio impacto, hechos que permiten analizar el rol de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máximas autoridades ambientales del área de su jurisdicción en el manejo proteccionista del medio ambiente en el Eje Cafetero.

Un estudio del Banco de la República que presenta el desarrollo económico del país, demuestra que la minería en Colombia ha aumentado en la última década,

¹ ARTÍCULO 204. *ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL*. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código.

ARTÍCULO 205. *LICENCIA AMBIENTAL*. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 1382 de 2010. Ley INEXEQUIBLE, Sentencia C-366-11 de 13 de mayo de 2011; efectos diferidos por el término de dos (2) años. El nuevo texto es el siguiente:> Con base en el Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la exploración cuando requiera la construcción de vías que a su vez deban tramitar licencia ambiental, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo en la forma prevista en el artículo 216 del presente Código.

y que la escalada en la producción de níquel, oro, plata, carbón, entre otros, ha fortalecido económicamente al país, mostrando claramente las zonas de mayor producción y expansión en la extracción de recursos minerales.

Se evidencia de acuerdo al estudio antes mencionado, el aumento de la explotación minera en el Eje Cafetero entre los años 2011 y 2012, concretando que la extracción de oro aumentó el 16,7%, mientras que la extracción de plata creció el 7,9% en el mismo lapso (BANCO DE LA REPÚBLICA, 2012: 33), dicho lo anterior, la extracción de oro pasó de 305.540 gramos en el 2011 a 356.467 gramos en el 2012, y la extracción de plata pasó de 449.818 gramos en el 2011 a 485.422 gramos en el 2012, situación que genera preocupación, no por el proceso de industrialización de la minería en el Eje Cafetero, sino por el manejo ambiental que se le esté dando a los residuos de la extracción mineral en una zona ambiental que tiene especiales repercusiones sociales, económicas y turísticas en el país.

El aumento en la explotación de yacimientos minerales en Colombia, genera un impacto positivo a la situación financiera interna, generando con ello un empuje económico y por ende, un aumento en el producto interno bruto y en las rentas estatales por conceptos de regalías y rentas tributarias, sin embargo, dicha situación sin la debida protección puede ocasionar un daño irreparable al medio ambiente si no existe la adecuada cohesión entre el control y la vigilancia de las entidades públicas y las políticas gubernamentales dispuestas para el desarrollo económico nacional.

En virtud de la anterior situación, se hace necesario analizar algunos antecedentes conceptuales y jurisprudenciales de la Corte Constitucional frente a la protección ambiental, describiendo la naturaleza ambiental inherente en nuestro marco jurídico, determinando que:

[...] es pertinente tener en cuenta que la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa y mater²ial de la sociedad con el medio. Por ello, la protección del medio ambiente en su conjunto ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que es plausible afirmar que la Carta contiene una verdadera “*Constitución Ecológica*”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente [...]. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-129 de 2011)

² **Principio 15 Convención de Río:** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

En el anterior sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 1998, precisó la triple dimensión que la Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano, en los siguientes términos:

[...] De un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares [...].

E incluso en varias ocasiones, la Corte ha insistido en la importancia que reporta el medio ambiente para el bienestar general, al punto de establecer deberes calificados de protección que permitan brindar un nivel de vida digno, tanto a la sociedad como al individuo, que contribuyan al pleno funcionamiento del Estado.

Ello ha permitido afirmar, por parte de la Corte, la importancia de preservar el medio ambiente sano a través de una labor conjunta de todos los responsables. La Corte ha manifestado que la Constitución proporciona una combinación de deberes contiguo al reconocimiento de derechos, que permiten advertir una visión del asunto ambiental desde los puntos de vista ético, económico y jurídico:

[...] Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valor. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales [...]. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-126 de 1998)

Ahora bien, esa necesidad de proteger los intereses colectivos de la población, ratificando con ello las garantías constitucionales derivadas de los derechos a la vida, la salud, el medio ambiente sano, la protección de recursos naturales, entre muchos otros derechos fundamentales, hace que se justifique la preocupación planteada, analizando el conjunto de políticas públicas determinadas para la protección de los recursos naturales, en medio de un aumento en la producción minera en el Eje Cafetero, zona que por su riqueza natural, ecológica y económica requiere de especial protección por parte de los diferentes estamentos gubernamentales y no gubernamentales.

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE RÍO EN LA PLANEACIÓN AMBIENTAL

Es claro que cada principio se inspira en una situación que sobrepasa la dogmática, para convertirse de manera paulatina en una dinámica de políticas públicas, originadas principalmente por las directrices del Legislativo y del Ejecutivo que las regula desde el punto de vista normativo.

La definición de principios ambientales de Silvia Jaquenod de Zsögön, se acoge perfectamente a las características descritas en la Convención de Río de 1992, frente a los factores de precaución y prevención ambiental, donde describe que: “Los principios son criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tienen una ritualidad y eficacia propias con independencia de las normas formuladas en el plano positivo” (JAQUENOD, 2002: 539).

El principio precautelatorio, al ser relativamente joven, ha tenido un proceso evolutivo que le ha permitido adquirir instrumentos de protección internacionales y nacionales, afianzando la necesidad de medir los riesgos antes que los beneficios en cualquier situación que ponga en riesgo el medio ambiente. Esa estrecha relación con el temor de generar un problema irreversible o de establecer de manera anticipada el impacto del daño, reconoce una relación que trasciende factores éticos y morales, haciendo de la razón un ingrediente adicional que motiva su importancia.

La Convención de Río, determinó dentro del marco del acuerdo, que la participación ciudadana es fundamental para crear esos factores de sensibilización y de publicidad necesarios para que los principios operen, de igual manera, estableció que los Estados deberían promulgar leyes eficaces y dinámicas para la protección del medio ambiente, buscando a su vez, la cooperación internacional para el desarrollo económico con un medio ambiente sostenible, con el fin de afrontar de manera común los problemas de degradación ambiental, sustentados en un consenso internacional para tratar aquellos problemas ambientales fronterizos.[□]

La arista negativa de los principios radica en su interpretación y reglamentación, que de acuerdo a Lorenzetti puede generar percepciones públicas que sean erróneas o manipuladas por intereses económicos, que desdibujen el factor eminente de protección, por el factor de producción y por ende, el de mejoramiento de ingresos para el mayor consumo de bienes y servicios, dejando en desbalance el paralelo entre el riesgo y el beneficio que se pueda obtener (LORENZETTI, 2011: 77). Dicho de otra manera, la preocupación radica en gran medida en cambiar el destino del medio ambiente por ingresos económicos que dejen a un lado la autosostenibilidad o el desarrollo sustentable dentro del marco de producción.

El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Santos “Prosperidad para todos”, determina en el capítulo VI, el proyecto de sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo, haciendo alusión en gran medida al deterioro generado por la problemática de la ola invernal. Sin embargo, en un pequeño aparte establece un control minero para evitar el deterioro ambiental, prohibiendo la explotación minera en áreas de protección ambiental, donde se establezca la existencia de recursos hídricos.

La pobre política ambiental ofrecida por parte del gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, es una muestra clara de la necesidad de generar mayor rentabilidad con los recursos mineros, que la protección que debe existir de la flora, fauna y riquezas naturales colombianas. Queda entonces en el tintero, si los organismos de inspección, control y vigilancia, están acordonados a las necesidades de la población para evitar un menoscabo en el medio ambiente del Eje Cafetero.

CONCLUSIONES

- Es evidente que existe un amplio marco constitucional que permite la protección de los derechos que se entrelazan con la protección fundamental a la vida, y que de dicha protección se prevé la salvaguarda del medio ambiente como elemento funcional del desarrollo humano, social y económico, sin embargo, no existen políticas claras que permitan determinar una especial protección hacia el Eje Cafetero como cordón ambiental de producción agropecuaria y turística del país.
- No se determina con claridad en el Plan Nacional de Desarrollo una protección ejemplar frente a los recursos naturales dentro del esquema ambiental, ni se prescribe en el mismo, el desarrollo del ecoturismo como ingrediente de protección natural bajo el esquema del desarrollo sostenible descrito en la Convención de Río de 1992.
- Existen datos estadísticos del Banco de la República que corroboran el aumento de la producción de oro y plata en el Eje Cafetero, situación preocupante en una zona de desarrollo agroindustrial y turístico de alto impacto en el país. Sin embargo, los controles de los organismos de inspección y vigilancia han sido permisivos para el desarrollo de actividades mineras en el Eje Cafetero.
- No existen datos confiables del desarrollo de actividades de minería ilegal en el Eje Cafetero o de controles por parte del Estado frente a la vigilancia que debe realizarse por parte del mismo como responsable directo de la protección ambiental del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, Robert. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. España: Centros de Estudios de Madrid. Banco de la República. Serie: Boletín Económico Regional (BER) I Trimestre Marzo 2012 Autor o Editor: Adriana Romero, Ana M. BER_ejecafetero@banrep.gov.co
http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ber_ejecafetero_tri1_2012.pdf [Consultado el 1 de abril de 2013].
- Bustamante Ledesma, Álvaro. (2003). *La Responsabilidad Extracontractual del Estado*. Bogotá: Leyer. Colombia, Congreso de la República, Ley 99 del 22 de diciembre de 1993.
_____, Ley 685 del 15 de agosto de 2001.
_____, Ley de 1382 del 9 de febrero de 2010.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-126 del 1 de abril de 1998, Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.
_____, Sentencia T-129 del 3 de marzo de 2011, Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.
- Colombia, Ministerio de Minas y Energía. (2006). *Decreto 535 del 21 de febrero de 2006*. Por el cual se delimita una zona de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001. En: http://www.minminas.gov.co/minminas/kernel/usuario_externo_normatividad/form_consultar_normas_minas.jsp?parametro=664&site=27
- _____. (2008). *Anuario estadístico minero colombiano*. En: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=rDDN5zSCgEo%3d&tabid=96>
- _____. (2009). *Resolución número 1999 del 26 de junio de 2009*. Por la cual se delimita un área de reserva especial. En: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/5065.pdf>
- _____. (s.f.). "Minería". En: http://sustainabledevelopment.un.org/dsd_aofw_ni/ni_pdfs/NationalReports/colombia/Mineria-Mining.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. En: <http://www.dane.gov.co>
- DNP, República de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-214 "Prosperidad para Todos"*. En: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>
- Jaquenod de Zsögön, Silvia (2002). *Derecho Ambiental*. España: Editorial Dykinson, S.L.
- Lorenzetti, Ricardo Luis. (2011). *Teoría del Derecho Ambiental*. Bogotá: Temis.
- ONU. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. En: http://www.bioculturaldiversity.net/Downloads/Papers/Rio_declaration_Spanish.pdf
- Pérez Villa, J. (2000). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.