


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por medio del cual se adiciona al Libro 2, Título 2, Capítulo 2 del Decreto 1076 de 2015, una nueva sección bajo el número 1- para reglamentar los requisitos y procedimiento de sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social”.

### 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Mediante la Ley 99 de 1993 se constituyó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Asimismo, se definió en su numeral 18 del artículo 5 que, como parte de sus funciones, tiene la de reservar, alinderar y sustraer las áreas de reservas forestales nacionales, así como reglamentar su uso y funcionamiento. En línea con esta función, a través del Decreto 3570 de 2011 se definió en el artículo 16 que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos tiene entre sus funciones “3. *Rendir concepto técnico al ministro para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado*”.

En el numeral 16, artículo 17 de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, en relación con las áreas de reserva forestal se establece que las autoridades ambientales en el marco de sus competencias podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.


De acuerdo con el artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto Único reglamentario del sector ambiente se estableció que la sustracción de Reservas Forestales protectoras que albergan ecosistemas de escala nacional le corresponde al Minambiente y las que albergan ecosistemas estratégicos en la escala regional le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales. En el caso de las estrategias de conservación *in situ* como las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, el competente para adelantar la evaluación y sustracción de las áreas de reserva forestal es esta cetera ministerial.

En el artículo 210 del Código de los Recursos Nacionales se estableció que “Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.” De acuerdo con la normativa vigente, las actividades de utilidad pública o interés social son determinantes que el legislador ha establecido, por tratarse de aspectos que trascienden a los intereses locales y se constituyen en asunto de interés nacional, que busca como objetivo lograr el desarrollo de la economía nacional y llevar progreso a la comunidad. (C-297, 2011 y Constituyente, 1991).

Bajo el anterior marco normativo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el 2012 expidió la Resolución No.1526 de 2012 mediante la cual se estableció los requisitos y el procedimiento para la sustracción de las áreas de reserva forestal nacional y regional, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social.

Sin embargo, a lo largo de la aplicación de la Resolución 1526 de 2012 se evidenció la necesidad de adelantar la actualización de esta norma a partir de las lecciones aprendidas, soportadas en la experiencia y el conocimiento adquirido por la autoridad ambiental a través de las evaluaciones de solicitudes de sustracción, y el posterior control y seguimiento a los actos administrativos que viabilizaron la sustracción.

Los aspectos relevantes en que se fundamenta la actualización y el proyecto administrativo son:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

- Se establece las definiciones de sustracción de área, sustracción definitiva, temporal, reintegro de áreas y bases militares ecológicas.
- Actualización de algunas actividades a las ya previstas de la Resolución 1526 de 2012, de utilidad pública e interés social que requieren sustracción temporal de áreas de reserva.
- Racionalización del trámite a través del cumplimiento del Decreto anti-tramites e incorporación de oralidad en el procedimiento de solicitud de sustracción, con el fin de disminuir tiempos en la evaluación y toma de decisión.
- Claridad en procesos de modificación, cesión y subrogación.
- Identificación de otras actividades que no requieren adelantar proceso de sustracción de área,
- Claridad del proceso de sustracción en el marco de la ley 1523 de 2012 con relación a la gestión del riesgo de desastres y en la declaratoria de áreas protegidas de orden nacional y regional.

Con el objetivo de establecer diferencia entre la licencia ambiental y el trámite de sustracción de un área de reserva forestal se precisó la definición de sustracción de área, entendida esta como el levantamiento de la figura legal de reserva forestal a un área debidamente delimitada para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública o interés social, que generará un cambio de uso del suelo, la remoción de bosques u otra actividad no compatible con los objetivos de la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, la decisión frente a la evaluación de una solicitud de sustracción no está en función de la actividad de utilidad pública e interés social y los impactos que esta pueda generar en el área, sino en la importancia ambiental y la función de la zona que se pretende sustraer con relación al área que se mantiene como reserva. Siendo así que la importancia ambiental está en función de los objetivos que soportan la declaración de las zonas de reserva forestal, como: el desarrollo forestal, la protección de los suelos, el recurso hídrico y la biodiversidad.


Sumado a lo anterior se estableció las definiciones de sustracción definitiva, sustracción temporal, reintegro de área en función a la temporalidad de la actividad y las bases militares ecológicas.

Con la experiencia adquirida en la evaluación de las solicitudes de sustracción de áreas, se identificaron nuevas obras, actividades, proyectos o conexos a estos, que sean de utilidad pública e interés social a las listadas en la resolución 1526 de 2012, que deben solicitar ante la autoridad ambiental la sustracción temporal del área de reserva forestal como son: las Zonas De Disposición De Material De Excavación -ZODMES- y Zonas de Disposición de Material Sobrante -ZDMS-, las zonas utilizadas para las actividades constructivas como los patios de almacenamiento, plazas de tendido relacionadas con la construcción de líneas de transmisión eléctricas, así como los accesos, toda vez que, son actividades conexas o complementarias que se adelantan en un lapso de tiempo definido durante la implementación de la actividad de utilidad pública e interés social.

Asimismo, se revalida la necesidad de realizar el análisis de las solicitudes de sustracción de áreas de manera temporal para actividades como *“Los estudios, trabajos y obras de exploración necesarios para establecer y determinar la geometría del depósito dentro del área de la concesión, en cantidad y calidad económicamente explotables, sus accesos, bocas de túneles o galerías de exploración y facilidades para la exploración”*, toda vez que, generan un cambio en el uso del suelo de la reserva, de esta manera, es necesaria la evaluación de los componentes: físico, biótico y socioeconómico, teniendo en cuenta la importancia del área respecto al funcionamiento y funcionalidad, analizando las afectaciones a los servicios ecosistémicos que presta la misma.

Conforme lo anterior, vale la pena detenerse e indicar que los accesos (todas las formas de acceder a las áreas solicitadas en sustracción que generen cambio en el uso del suelo, como: carretables, caminos, senderos entre otros), deben ser sujetos de evaluación de sustracción, dado que, se entienden como motores de cambio en el uso del suelo y condiciones en el área de la Reserva, toda vez que las mismas potencian acciones de deforestación, haciendo necesario la evaluación la afectación a la reserva forestal en el marco de los objetivos de conservación de las Reservas Forestales Nacionales.

De igual manera se ratifica que las solicitudes de sustracción sean temporal o definitiva, deben presentar una propuesta de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

compensación, toda vez que, al ser las reservas forestales nacionales patrimonio natural de la nación, ante la eventual pérdida de la misma se debe propender por su resarcimiento, el cual debe estar enmarcado en lo establecido en la Resolución 256 de 2018 y sus actos administrativos modificatorios, por el cual se adoptó la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico”.

En el caso de los batallones militares ecológicos por su importancia para la defensa de los recursos naturales y la protección de los mismos, en el marco de establecer acciones operativas y operacionales de conformidad con su misión constitucional, conforme a la cual el agua, la biodiversidad y el medio ambiente son de interés nacional principal y prevalente, de modo que el Estado Colombiano se encuentra obligado a establecer y ejecutar políticas públicas en el territorio nacional y teniendo en cuenta la importancia ambiental como las reservas forestales establecidas por la ley 2ª de 1959, estas acciones son catalogadas como actividades de utilidad pública e interés social, debiendo adelantar el proceso de sustracción temporal, ahora bien, en el caso que se establezca la necesidad de su permanencia en el tiempo podrán solicitar la sustracción definitiva informando de forma previa a la terminación del tiempo establecido en el acto administrativo de sustracción temporal definida por este Ministerio.


En lo que respecta, a la subrogación, una vez esta se genere por ministerio de la ley, y de manera inmediata, sin necesidad de la aceptación de la autoridad responsable, el titular de la sustracción se entenderá como la entidad pública responsable quien asumirá a partir de allí de manera inmediata la responsabilidad de los derechos y obligaciones del trámite de sustracción de reserva forestal, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones pendientes que por acuerdo entre la entidad y el contratista lleguen a asumir, lo anterior acorde con el parágrafo 3 del artículo 13 Ley 1682 de 2013

Así mismo, se identificaron actividades como el barequeo, las cuales al hacer parte de la actividad minera (actividad definida como de utilidad pública o interés social), pero que a su vez, no generan afectación en las áreas de reserva forestal, al ser entendida como una actividad de explotación del material de arrastre fluvial que no incluye maquinaria que genere remoción de coberturas naturales y por tanto no genera un cambio de uso del suelo de la reserva no requerirán sustracción. Sin embargo, estas actividades no se pueden adecuar a las establecidas en la resolución 1527 de 2012 modificada por la Resolución 1274 de 2014, teniendo en cuenta que no tienen la connotación de actividades bajo impacto y que además generen beneficio social.

En relación con las actividades de prospección minera se debe traer el antecedente del parágrafo 5 del artículo 3 de la Resolución 1526 de 2012, que estableció: *“Las actividades de prospección minera de acuerdo a lo establecido en los artículos 39 y 40 del Código de Minas, la exploración geológica de superficie, las exploraciones hidrogeológicas por métodos indirectos y las actividades de exploración geofísica diferentes de la sísmica, al no ser actividades económicas que impliquen un cambio en el uso del suelo, no requieren sustracción y no están cobijadas por las disposiciones de esta resolución”*, en consideración es preciso mantener dicha manifestación normativa en el texto del presente proyecto de decreto..

En suma a lo anterior, se incluyen “Sustracciones en el marco del Riesgo De Desastres”, en este sentido la prevención y mitigación de riesgos de desastres naturales enmarcadas en lo dispuesto por la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, debe cumplir el principio de protección de los habitantes, su vida e integridad, garantizando el goce de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos. De esta manera se entiende que las actividades de gestión, prevención y mitigación del riesgo además de los objetivos de protección de las infraestructuras y las poblaciones también están encaminados a la protección de los recursos naturales y a la garantía de la seguridad ecológica y que dichos objetivos son compatibles con las funciones que cumplen las Reservas Forestales Nacionales, empero, al ser actividades que generan cambios en el uso del suelo, son sujetas de sustracción, no obstante, se considera se pueden desarrollar una vez verificado y declarado el desastre o calamidad pública, pero debe ser normalizada la situación por el ente competente responsable de las actividades, solicitando el procedimiento administrativo de la sustracción.

Por otra parte, uno de los temas a resaltar es la incorporación de la oralidad en el procedimiento propuesto en el proyecto de decreto lo que conllevará a una reducción significativa en los tiempos de evaluación y toma de decisión de la solicitud de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

sustracción al pasar de 120 a 45 días, lo cual va articulado con el cobro de la evaluación de trámite control y seguimiento a las obligaciones, ya que al obtener recursos se fortalecerá el grupo de reservas forestales con el fin de dar cumplimiento a los plazos establecidos.

## 2. VIABILIDAD JURÍDICA

### 2.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

A través del artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y el Decreto número 111 de 1959, se establecieron con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, las zonas de reserva forestal nacional del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonia, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Las reservas forestales establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y el Decreto número 111 de 1959, en el país se han declarado reservas forestales por parte de entidades del orden nacional, existentes en su momento, tales como el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena y el Ministerio de Agricultura, las cuales de conformidad con lo previsto por el artículo 3 del Decreto número 877 de 1976, tienen el carácter de áreas de reserva forestal nacional.

Mediante el Decreto número 877 de 1976 se establece que el territorio nacional se considera dividido en las áreas de reserva forestal establecidas por las Leyes 52 de 1948 y 2ª de 1959 y los Decretos números 2279 de 1953 y 111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad, así como las áreas de reserva forestal establecidas o las que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.


A través del artículo 210 del Decreto-ley 2811 de 1974 establece, que *“si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública e interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)”*;

La Constitución del 1991, señala en el artículo 80° que: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...)”.

De igual manera se establece en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que le corresponde al Presidente de la Republica como jefe de estado “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de la Leyes”. No obstante, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado sustentado en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”

Por lo anterior, es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 2.2.2.2.1.2. “Vigencia”, del capítulo 2 “Reservas Forestales” del decreto 1076 de 2015, establece que “las sustracciones efectuadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que ejercía dicha función seguirán vigentes bajo los términos y condiciones del respectivo acto administrativo de sustracción”.

### 2.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

La norma tiene una vigencia y régimen de transición de seis (6) meses, a partir de su publicación en el diario oficial

**2.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El presente acto administrativo deroga la **resolución No. 1526 del 3 de septiembre 2012** “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”

**2.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

**2.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

De acuerdo con lo conceptuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la sustracción de reservas forestales es considerada como la autorización expedida por la autoridad ambiental competente, mediante la cual determina la forma o modo en que puede adquirirse el derecho a utilizar los recursos naturales, de conformidad con los requisitos fijados en la ley o en los reglamentos. Y por la cual se podrá realizar los cobros de servicios de evaluación y seguimiento. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (22 de agosto de 2018) Concepto: 11001-03-06-000-2018-00073-00(2374). [Consejero Ponente: Edgar González López] .

**3. IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)  
No implica impacto económico


**4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)  
No aplica disponibilidad presupuestal para esta propuesta normativa.

**5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)  
No Aplica

**6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)  
Se anexa documento técnico de soporte

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

**Aprobó:**

---

**SARA INÉS CERVANTES MARTÍNEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica




---

**MARÍA DEL MAR MOZO**  
Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos