


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	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):	24 de noviembre de 2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por medio de la cual se establecen las actividades, requisitos y procedimiento para la sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones”.

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

Mediante Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 de 1959 se establecieron siete zonas de reserva a saber: Zona de Reserva Forestal Central, Pacífico, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía, comprendidas en los límites de los bosques nacionales¹ que se fijaron en la ley en comento. Estableciendo estas áreas con carácter de “zonas forestales protectoras”² y “bosques de interés general”³.

Los objetivos por los cuales se declararon las zonas de reserva forestal fueron el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre⁴, los cuales se enmarcan en dos de las acciones que hacen parte del concepto de conservación de la biodiversidad⁵: desarrollo sostenible y protección.

El artículo 210 del Decreto Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974 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.” En consideración a la normativa vigente, el desarrollo de las actividades de utilidad pública o interés social son requisito establecido por el legislador para la procedencia de las sustracciones por ser estas actividades de interés nacional, que tienen por objetivo lograr el desarrollo de la economía nacional y llevar progreso a la comunidad. Situación respecto de la cual la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-297-2011 así: “En el régimen ordinario y desde la propia Constitución, artículo 58, los conceptos de utilidad pública e interés social son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido se plantea como causa expropiación o de imposición de servidumbres y también como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular”.

Mediante la Ley 99 de 1993 se creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Minambiente-, 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, se encuentra la de reservar, alinderar y sustraer las áreas de reservas forestales nacionales, así como reglamentar su uso y funcionamiento. En línea con esta función, en el artículo 16 del Decreto Ley 3570 de 2011 se determinó que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos tiene entre sus funciones “3. Rendir concepto técnico al ministro para


¹ Ley 110 de 1912 Código Fiscal artículo 103

² Decreto 2278 de 1953. Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales. Artículo 4 “Constituyen “Zona Forestal Protectora” los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad.

³ Decreto 2278 de 1953. Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales. Artículo 6° También constituyen zonas de interés general aquellas que destine el Gobierno para ser explotadas únicamente como bosques, ya sea por administración directa, ya en virtud de concesiones.

⁴ Ley 2ª de 1959. “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”. Artículo 1

⁵ Minambiente. 2012. Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios Ecosistémicos. Pg. 8 y 39.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado”.

El numeral 16 del artículo 17 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 establecen 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.

Igualmente, el artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto 1076 de 2015 estableció que la sustracción de reservas forestales protegidas 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 -CAR-. 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 será también esta cartera ministerial.


Bajo el anterior marco normativo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 1526 de 2012 mediante la cual se establecieron 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 ajustes a este instrumento, en virtud de las lecciones aprendidas, soportadas tanto en la experiencia como en el conocimiento adquirido por la autoridad ambiental a través de la evaluación y seguimiento a la sustracción desde su etapa de solicitud hasta el seguimiento cuando se concede.

Mediante oficio 01-2021-39222 del 9 de noviembre de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República devolvió el proyecto de decreto “Por el cual se adiciona al libro 2 parte 2 capítulo 2 del decreto 1076 de 2015, una nueva sección para establecer las actividades, requisitos y procedimientos para la sustracción de áreas de las reservas forestales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones” que fuera enviado a esa Secretaría por esta cartera mediante oficio radicado en presidencia con el número EXT21-00126818 del 26 de octubre de 2021, por considerar esa Secretaría que el Ministerio de Ambiente tiene la competencia legal y reglamentaria para reglamentar el procedimiento para sustraer reservas forestales *“Dicha regulación hoy vigente, se fundamenta, no solo en la ley 99 de 1993, sino en el decreto ley 3570 de 2011- analizados anteriormente- y también aborda las actividades que requería la sustracción, los requisitos de la solicitud y el procedimiento para llevar a cabo dichas sustracciones. Importa también destacar que resultaba claro para la cartera de ambiente, que hasta ahora, la regulación de la sustracción de las zonas de reserva forestal, era una actuación de su exclusiva competencia y desarrollo natural de sus funciones”*.

Los aspectos relevantes del presente proyecto de acto administrativo son:

- Definiciones como: sustracción de área, sustracción definitiva, temporal, reintegro de áreas y unidades militares autoportantes.
- La actualización de las actividades de utilidad pública e interés social que requieren sustracción temporal de área de reserva.
- Se actualiza el procedimiento para el trámite de solicitud de sustracción, con el fin de racionalizar el trámite en cumplimiento de las disposiciones establecidas en los Decretos anti-trámites (Decreto Ley 019 del 2012 y Decreto Ley 2106 del 2019) incorporando la oralidad en el procedimiento, con el objetivo de disminuir los tiempos en la evaluación y en la toma de decisión.
- El cobro del trámite de sustracción del área para las etapas de evaluación y seguimiento.

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

- La claridad para los procesos de modificación, cesión y subrogación.
- El 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.
- Finalmente, se reglamenta el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de recursos naturales renovables).

A continuación, se profundizará en cada uno de los elementos citados:

1. Definiciones de sustracción de área, sustracción definitiva, temporal, reintegro de áreas y unidades militares autoportantes

El proyecto de Resolución define la sustracción de área, entendida 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 e interés social, que generará un cambio de uso del suelo, la remoción de bosques o para adelantar actividades donde los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser objeto de explotación diferente a la forestal, siempre y cuando no se perjudique la función protectora de la reserva forestal, u otra actividad no compatible con los objetivos de la misma, estableciendo su carácter definitivo o temporal en función al tiempo de la duración de la actividad, obra o proyecto a desarrollar.


Es importante precisar que, la decisión frente a la evaluación de una solicitud de sustracción no se efectúa en función de la actividad de utilidad pública e interés social ni de los impactos que estas actividades puedan generar en el área, sino, en función de la importancia ambiental y la función de la zona que se pretende sustraer con relación al área que se mantiene como reserva. Por ello, la importancia ambiental se debe entender en función de los objetos y objetivos de conservación que soportan la declaración de las zonas de reserva forestal protectora y en el caso de las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª, el objetivo se enmarca en función del desarrollo forestal, la protección de los suelos, el recurso hídrico y la biodiversidad.

En este sentido, la evaluación de un área de reserva debe enfocarse en tres aspectos: el estado de la biodiversidad, las características físicas y las contribuciones naturales que provee el área, estos aspectos, se asocian a los objetivos para los cuales se declararon las zonas de reserva forestal, los dos primeros relacionados con las características intrínsecas del área a evaluar y el tercero, con los beneficios directos que provee a la sociedad producto de las interrelaciones entre las funciones, procesos y estructuras de los ecosistemas al interior del área.

Por consiguiente, la decisión frente a la evaluación de una solicitud de sustracción claramente no se realiza en función de la actividad de utilidad pública e interés social ni de los impactos que estas actividades puedan generar en el área, como quiera que la evaluación de los impactos ambientales que estas actividades puedan generar son objeto del trámite de licencia ambiental, a la luz de lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Ley 99 de 1993 que determinan las actividades que requieren licencia ambiental, entendida ésta, como la autorización otorgada por autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, la cual está sujeta al cumplimiento de las obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

En tanto, la actividad de utilidad pública e interés social solo se configura como un requisito que habilita la evaluación de la solicitud de sustracción de un área de forma definitiva o temporal en la zona de reserva forestal por la autoridad ambiental competente, quien decide finalmente dar viabilidad o no a la solicitud de sustracción.

Por su parte, el reintegro de áreas, especifica la acción mediante la cual un área sustraída vuelve a su condición de reserva forestal por tres razones principales: primero, cuando finaliza el plazo establecido para el área sustraída de manera temporal; segundo, cuando el usuario establece que no necesita adelantar sus actividades en una parte o en la totalidad del área solicitada o finalizará su actividad de carácter temporal antes del tiempo establecido en el acto administrativo, y tercero, cuando las autoridades ambientales no viabilizan el proyecto, obra o actividad o no expiden los permisos o autorizaciones respectivas.

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

2. Actualización de las actividades de utilidad pública e interés social que requieren sustracción temporal de área de reserva.

En el artículo 3 de la Resolución 1526 de 2012, expedida por el hoy Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se identificaron las obras, actividades o proyectos de utilidad pública e interés social para cuyo desarrollo los interesados deben solicitar ante la autoridad ambiental la sustracción temporal de área de reserva forestal, las cuales se mantendrán incólumes en el proyecto de Resolución, entre ellas:

- Los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos que requieran o no la construcción de accesos e infraestructura asociada.
- Los estudios, trabajos y obras de exploración minera 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.
- Explotación de material de construcción, amparada en autorizaciones temporales otorgadas por la autoridad minera competente, de conformidad con el Código de Minas, cuando el área de explotación no haya sido sustraída en el marco de un proyecto sujeto a licencia ambiental.
- Los trabajos y obras de evaluación para determinar el potencial geotérmico, realizado mediante sondeos con taladro; así como también la infraestructura asociada.
- Los accesos y bocas de túneles o galerías de exploración para proyectos hidroeléctricos y su infraestructura asociada.

Sin embargo, derivado de la experiencia adquirida por esta cartera en la evaluación de las solicitudes de sustracción de áreas, se evidenció la necesidad de ajustar algunas de las obras, actividades o proyectos de utilidad pública e interés social contempladas en la Resolución 1526 de 2012 que deben solicitar ante la autoridad ambiental la sustracción temporal del área en la reserva forestal, así como la identificación de nuevas actividades.


Actividades, obras y proyectos ajustados:

- Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción o mejoramiento de accesos viales:

El literal h del artículo 2 de la Resolución 1274 de 2014 que modificó la Resolución 1527 de 2012 establece que “El mantenimiento de vías existentes, siempre y cuando no varíen las especificaciones técnicas y el trazado de las mismas” es una actividad de utilidad pública, que además genera beneficio social de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar el proceso de sustracción.

A diferencia del mantenimiento, el mejoramiento de vía conlleva a la realización de actividades entre las cuales están la ampliación de calzada, la construcción de nuevos carriles, la rectificación (alineamiento horizontal y vertical), la construcción de obras de drenaje y subdrenaje, la construcción de estructura del pavimento, estabilización de afirmados, tratamientos superficiales o riego, señalización vertical, demarcación lineal, construcción de afirmado con el fin de mejorar las especificaciones técnicas iniciales⁶.

⁶ Ley 1682 de 2013: *Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Artículo 12 “Definiciones”.*

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

En este sentido, se establece que las actividades de mejoramiento, así como las de construcción de vías deben adelantar la sustracción de área en reserva forestal.

- **Los estudios, trabajos y obras de exploración mineras, tempranas o iniciales, que se realicen por métodos de subsuelo necesarias para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados y la geometría del depósito dentro del área de la concesión, en cantidad y calidad económicamente explotables.**

En el artículo 3 numeral 7 de la Resolución 1526 de 2012, se dispuso que, los estudios, trabajos y obras de exploración mineras, tempranas o iniciales se podían realizar por una sola vez en un título minero, estableciendo una instalación máxima de veinte (20) plataformas, en un área de 100 hectáreas en un plazo máximo de duración de un año a partir del inicio de actividades. Estas condiciones de establecimiento de plataformas se eliminaron, entendiéndose que en las actividades de exploración es el titular el que define el diseño para establecer el tiempo, la ubicación y la geometría del depósito.

Actividades, obras y proyectos nuevos:

- **Las áreas que solo serán utilizadas para las actividades constructivas como los patios de almacenamiento, plazas de tendido, así como los accesos a estos en el marco de la construcción de líneas de transmisión eléctrica.**

En la construcción de líneas de transmisión eléctrica que se vienen tramitando por esta cartera como sustracción temporal, se han identificado actividades de carácter temporal asociadas a la construcción de estas líneas de transmisión en las que es necesario la utilización de áreas para adelantar actividades de acopio de materiales y para el desarrollo de actividades de tendido de los cables y conductores, razón por la cual estas actividades deben tratarse como sustracción temporal.


- **Las actividades que requieren establecer Zonas de Disposición de Material de Excavación - ZODMES- y Zonas de Disposición de Material Sobrante -ZDMS, así como los accesos a éstas.**

En los diferentes proyectos a realizar dentro de las reservas forestales se han identificado actividades de carácter temporal en las que es necesario la utilización de áreas para adelantar actividades de disposición de materiales de excavación o sobrantes, las cuales no fueron contempladas claramente en la Resolución 1526 de 2012. En el caso de las áreas para la disposición de material de excavación o sobrante, que se encuentran relacionadas con varias actividades constructivas, éstas se definen en función del volumen de los materiales a disponer y de la duración de la actividad principal que una vez finalizada impone al titular de la sustracción el deber de adelantar sobre estas zonas la compensación enfocada a la realización de acciones de restauración para la rehabilitación y recuperación para posteriormente ser reintegrada a su condición de reserva forestal.

- **Establecimiento y operación de unidades militares auto portantes en reservas forestales establecidas por Ley 2ª de 1959.**

Para el estado colombiano es estratégico la defensa nacional, la integridad del territorio y la protección del ambiente y de los recursos naturales, y por ello, el agua, la biodiversidad y el medio ambiente son considerados asuntos de interés nacional principal y prevalente. Para el cumplimiento de lo anterior, las Fuerzas Militares se encuentran obligadas a establecer y ejecutar políticas públicas en el territorio nacional, que estén encaminadas a concretar acciones para detener la deforestación e implementar las nuevas estrategias de reforestación y forestación, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.1.4.2.6 del Decreto 1070 de 2015 y los parágrafos 1 y 2 del artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022", en este sentido, se identificó la necesidad de establecer unidades militares de carácter temporal para dar cumplimiento a la defensa del territorio y a la protección del ambiente.

Estas unidades militares auto portantes son aquellas infraestructuras militares definidas por la autoridad del sector administrativo de defensa competente cuyas estructuras son temporales, como quiera que se trata de desarrollos constructivos de bajo impacto siendo este tipo de estructuras

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Instalaciones de una cubierta sin estructuras duras, facilitando así su desmontaje y restauración del área. Dicho sistema está basado en techos o cubiertas, compuestos de acero galvanizados, que, al unirse, conforman estructuralmente un conjunto hermético, que se denomina auto portantes, debido a que no requieren para mantenerse en pie elementos estructurales adicionales.

Al ser estas unidades militares auto portantes, su duración en el tiempo no es indefinida y por ello, una vez sean retiradas, el área en la cual se instalaron será reintegrada a la reserva forestal en las condiciones ecosistémicas previas a la intervención, recobrando su figura de conservación, justificándose así su tratamiento como sustracción temporal.

3. Se establecen actividades exentas de adelantar el trámite de sustracción de área.

Entre las actividades exentas se identificaron:

a) PROSPECCIÓN.

La prospección es la etapa en la que se buscan minerales aprovechables en una zona determinada. Las técnicas que se usan están basadas en estudios geológicos, o técnicas basadas en geofísica, geoquímica, entre otros. El desarrollo de estas actividades, que implica el uso de técnicas geológicas, geoquímicas y geofísicas, cubre inicialmente grandes áreas, para ir seleccionando progresivamente áreas cada vez más pequeñas, hasta alcanzar sectores caracterizados por presentar un alto potencial geológico. Estos sectores son objeto de los estudios detallados que se aplican en la etapa de exploración⁷.

Teniendo en cuenta que estas técnicas geológicas, geoquímicas y geofísicas cubren grandes extensiones del territorio que no implican un cambio en las condiciones ecosistémicas del área y por ello no implican cambios en la cobertura de tierra, estas técnicas no estarán sujetas al trámite de sustracción siempre y cuando no requieran aprovechamiento forestal, ni la remoción de cobertura boscosa, ni generen la fragmentación o degradación de bosques.

b) EXPLORACIÓN.


La exploración es la etapa en la que se realiza un dimensionamiento del depósito mineral, de modo que se definan tanto forma como contenido del mineral. Los estudios, trabajos y obras a que está obligado el concesionario durante el periodo de exploración por métodos de subsuelo, son los necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, la geometría del depósito o depósitos dentro del área de la concesión, en cantidad y calidad económicamente explotables, la viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar estos trabajos y obras⁸.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la ley 685 de 2001, con la presentación de la propuesta de concesión, el interesado se obliga a adelantar la exploración de acuerdo con los términos de referencia y guías mineras que para el efecto elabora la autoridad minera.

La guía minera ambiental, adoptada por los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 18-0861 de 2002, tiene por objeto presentar una herramienta de gestión, manejo y desempeño minero ambiental y de estricta sujeción, que oriente la ejecución de los trabajos de exploración, con el fin de facilitar y agilizar las actuaciones de las

⁷ Berrospi, A. (2014). *Prospección Geológica Minera*, Universidad Nacional de Piura.

⁸ Artículo 78, Ley 685 de 2001

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

autoridades y de los particulares, enfocando su aplicación hacia la exploración racional del recurso mineral y al correcto manejo minero ambiental que de la ejecución de estas actividades se deriven.

Para aquellos métodos de exploración, que durante la instalación, uso y obtención de información, y que durante la ejecución de la actividad de exploración, no generen un cambio en la cobertura de tierra sin importar su tipo, que no propicie fragmentación de bosque, pérdida de conectividad, deterioro del ecosistema, o afectaciones a los servicios ecosistémicos que presta la reserva; y que no afecte la función protectora de la misma, ni su objeto de conservación, podrán desarrollarse sin trámite de solicitud de sustracción.

Se resalta que, en el marco del desarrollo tecnológico y tecnología de vanguardia, para la etapa de exploración se están ejecutando diferentes metodologías, con el objetivo de definir la caracterización geológica superficial de una zona determinada, así como las manifestaciones o indicios geológicos que indican la presencia, somera o profunda de una sustancia mineralizada.

Las actividades exploratorias que se desarrollen con los equipos de última tecnología que se caracterizan por sus diseños funcionales, que facilitan el desplazamiento por el terreno, que no requieren remoción de cobertura de suelo para su instalación, apertura de vías o caminos, levantamiento de infraestructura asociada, ni requieren maquinaria y/o equipos de mayor dimensión para su uso, como los son Gravímetros, Sintilómetros, Magnetómetros, Unidades de GPR, SEV, espectrómetros, entre otros, los cuales están asociados principalmente a trabajos de exploración geofísica, que son técnicas resultantes de la interrelación entre la física y la geología, con miras a detectar parámetros o comportamientos físicos del subsuelo, no requerirán trámite de sustracción.

Es así como, para el desarrollo de la etapa de exploración que no genere cambio en el uso del suelo, modificación o remoción de bosque, no es necesario presentar solicitud de trámite de sustracción, toda vez que, el sitio mantendría iguales condiciones ecosistémicas sin que se ocasionen variaciones en los ecosistemas presentes en el área, conservándose así la función protectora de la reserva.


En consecuencia, las actividades de exploración que se identifiquen por las autoridades y generen afectaciones tales como fragmentación, pérdida de conectividad o degradación de cobertura, generarán por las autoridades ambientales la aplicación de las medidas sancionatorias que haya lugar de conformidad con la ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique.

c) Caminos o carreteables forestales

Uno de los objetivos por los cuales se declararon las zonas de reserva forestal establecidas por la ley 2ª de 1959, fue el desarrollo de la economía forestal, en este sentido, el establecimiento de caminos o carreteables forestales para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal sostenible está relacionado con el sector forestal y éste deberá estar conforme con los planes de establecimiento, aprovechamiento y manejo forestal aprobados por las autoridades ambientales regionales, en el marco de la solicitud de los permisos de aprovechamiento persistente en bosque natural y los planes de aprovechamiento forestal de las plantaciones forestales comerciales.

Los carreteables forestales en el marco de la operación del plan de manejo forestal (plantaciones forestales protectoras, productoras-protectoras) deberán garantizar la movilización y tránsito de cualquier tipo de vehículo dentro del establecimiento, mantenimiento y aprovechamiento de los productos forestales. Se recalca que, los carreteables forestales deben responder al plan de manejo forestal propuesto y aprobado por la Autoridad Ambiental competente en la jurisdicción, el cual estará definido previamente a la intervención, vinculando dentro del mismo todas las especificaciones técnicas para su correcta operación y mantenimiento.

Asimismo, se enfatiza que la proyección de los carreteables forestales para el aprovechamiento a los cuales se hace referencia en el proyecto de Resolución, se limitan a los establecidos en el área directa de intervención del aprovechamiento forestal (área efectiva de aprovechamiento forestal), y no son los accesos al predio o al área de intervención directa, para los cuales se debe solicitar la sustracción.

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

De las actividades listadas en el proyecto de resolución para las que el interesado debe adelantar la solicitud de sustracción temporal, como lo son, el establecimiento de unidades militares auto portantes y los accesos y bocas de túneles o galerías de exploración para proyectos hidroeléctricos y su infraestructura asociada, éstas podrán pasar a sustracción definitiva previo aviso a la autoridad ambiental competente, cumpliendo con los requisitos y condiciones establecidos en el proyecto de Resolución, que para el caso de las unidades militares se materializará cuando estas unidades pasen de ser infraestructuras diferentes y en el caso de los accesos y bocas de túneles o galerías de exploración para proyectos hidroeléctricos, se dará cuando el proyecto avance a la etapa de construcción y se trate de la misma área objeto de la sustracción temporal. En todo caso, el usuario deberá indicar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que pasará a sustracción definitiva, requiriéndose, en los casos de intervención de áreas adicionales, presentar la solicitud de sustracción definitiva correspondiente a las referidas áreas, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en la Resolución.

Las actividades identificadas y listadas para la sustracción temporal de los sectores de energía, minería e hidrocarburos, relacionadas con la etapa de exploración, deberán solicitar la sustracción definitiva una vez pasen a la etapa de explotación.

Es importante resaltar que en el proyecto de Resolución se contempla la posibilidad de una prórroga para el plazo de la sustracción temporal por una sola vez y por el mismo tiempo otorgado, el cual deberá ser solicitado previo al vencimiento del plazo inicial, vencido el plazo inicialmente establecido o su prórroga, la superficie sustraída temporalmente se reintegrará a su condición de reserva forestal.

4. Reglamentación del inciso segundo del artículo 210 del Código de Recursos Naturales.

En el proyecto de Resolución se reglamenta el inciso segundo del artículo 210 del Código de los Recursos Naturales, mediante el cual se establece que *“También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”*.

5. Se define procedimiento para la sustracción de reservas forestales buscando la racionalización del trámite a través del cumplimiento de los Decretos anti-tramites e incorporación de la oralidad en el procedimiento de solicitud de sustracción, con el fin de disminuir tiempos en la evaluación y toma de decisión.


Con el fin de racionalizar el trámite de sustracción y dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los decretos 019 de 2012 y 2106 de 2019, en el proyecto de Resolución, se incorpora la oralidad en el procedimiento, lo que llevará a una reducción significativa en los tiempos de evaluación y toma de decisión de la solicitud de sustracción al pasar de 120 días a 45 días.

Así mismo, se identifican dos momentos para la evaluación de las solicitudes de sustracción a saber, el informe soporte producto de la visita para la etapa de información adicional, y el concepto para la toma de decisión de fondo.

Con la reunión de información adicional que será realizada en oralidad y por una única vez, se pretende la aclaración, complementación o la profundización que se considere pertinente y necesaria para el trámite.

6. Cobro del trámite de sustracción del área en las etapas de evaluación y seguimiento.

El artículo 96 de la Ley 633 de 2000, establece que “las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio de Ambiente entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Esta situación ha sido objeto de un concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, (fecha 22 de agosto de 2018) Concepto: 11001-03-06-000-2018-00073-00(2374), (Consejero Ponente: Edgar González López), que establece que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, “las autoridades ambientales deben realizar el cobro de los servicios de evaluación y de seguimiento de las autorizaciones de levantamiento de vedas de especies de flora silvestre y forestales maderables y no maderables y de sustracción de áreas de reserva forestal nacional o regional, en los términos expuestos en este concepto”.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1280 de 2010 "Por la cual se establece la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2.115 SMLMV y se adopta la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método definido en el artículo 96 de la Ley 633 para la liquidación de la tarifa”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, en el presente proyecto de Resolución se ha contemplado el cobro por concepto de evaluación y seguimiento de la solicitud de trámite de sustracción.

7. Claridad en procesos de modificación, cesión y subrogación.

Se incluye dentro del proyecto de Resolución, tres figuras jurídicas necesarias en el marco de un trámite ambiental, estas se señalan a partir de las necesidades de cada caso en particular.


Frente a la modificación, se entenderá ésta como la solicitud para aumentar o para reintegrar áreas. Para los dos casos, se deberán verificar las obligaciones constitutivas de la sustracción generada y posteriormente ajustarlas frente a un posible aumento del área o en su defecto, al cumplimiento y verificación del área a reintegrar.

Frente a la figura de la cesión, debemos partir, que en desarrollo de las actividades de utilidad pública e interés social que se desarrollen dentro de un área que debe ser sustraída o que ya lo haya sido, se realiza por personas jurídicas y/o naturales que además pueden constituir colaboraciones empresariales. Es así como, en el marco de los negocios jurídicos, que estas personas puedan realizar, debe aplicarse la figura de la cesión frente a los derechos y obligaciones frente al trámite de sustracciones.

En lo que respecta a la subrogación, ésta opera por ministerio de la ley en los casos de proyectos de infraestructura, de acuerdo a lo dispuesto parágrafo 3 del artículo 13 Ley 1682 de 2013, por lo tanto se hará efectiva de manera inmediata sin necesidad de la aceptación de la autoridad responsable, lo anterior debido a que una vez conocida por la Autoridad Ambiental la terminación anticipada del contrato por la entidad pública responsable, ésta asumirá 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 asumir.

8. 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.

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

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

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, no obstante, al ser actividades que generan cambios en el uso del suelo, son sujetas de sustracción. Sin embargo, estas actividades se pueden desarrollar una vez verificado y declarado el desastre o calamidad pública, pero posteriormente deberá ser normalizada la situación por el ente competente, en un plazo de treinta (30) días siguientes a su inicio, solicitando el procedimiento administrativo de la sustracción.

Colombia definió en el artículo 2.2.2.1.2.1. del decreto 1076 de 2015 las categorías de áreas protegidas que conforman el sistema nacional de áreas protegidas, donde los parques nacionales y regionales, así como las reservas forestales protectoras nacionales y regionales son la más restrictivas, por tener dentro de sus objetivos la preservación, restauración, conocimiento y disfrute de paisajes y ecosistemas estratégicos que mantienen la estructura, composición y función.

A diferencia de lo anterior, las categorías de Distritos de Manejo Integrado, Áreas de Recreación, Distritos de Conservación de Suelos, las áreas que protegen ecosistemas estratégicos mantienen su función, pero su estructura y composición han sido modificados, buscando dar preponderancias a acciones de uso sostenibles, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de las poblaciones que las habitan.


Al interior de las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959 se pueden identificar ecosistemas representativos y de alto valor ecológico que pueden ser declarados en alguna de las categorías de protección, y para ello se debe aplicar la ruta declaratoria acogida mediante la Resolución 1125 de 2015 “Por la cual se adopta la ruta para la declaratoria de áreas protegidas”.

Sin embargo, es importante aclarar como ya se mencionó, que en algunas de las categorías de protección se pueden desarrollar acciones sostenibles que implican actividades que no son compatibles con los objetos de las reservas forestales establecidas por la ley 2ª, y por ello es necesario adelantar su evaluación para generar un concepto técnico. En consecuencia, se adelantará la sustracción del polígono de la futura área protegida, para lo cual se requerirá como soporte el documento síntesis contentivo de las acciones definidas en la fase II de la ruta declaratoria, en la que se ha establecido una delimitación del área que se pretende declarar y los objetos y objetivos de conservación, de acuerdo con las características socio económicas de las poblaciones presentes.

Finalmente, se ratifica que las solicitudes de sustracción sean temporal o definitiva, deben presentar una propuesta de compensación, toda vez que, al ser las reservas forestales 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”.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La norma propuesta tiene como ámbito de aplicación de la sustracción de áreas en áreas de reservas forestales, establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 0111 de 1959 y para las áreas de reservas forestales protectoras o protectoras – productoras para el desarrollo de proyectos, obras o actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques.

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

Por otra parte, este proyecto de instrumento normativo va dirigido a las autoridades ambientales competentes para evaluar y aprobar las solicitudes de sustracción de áreas:

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
2. Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible;
3. **VIABILIDAD JURÍDICA**

3.1 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. (...)”*; También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva forestal”.

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. (...)”.

Mediante oficio 01-2021-39222 del 9 de noviembre de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República devolvió el proyecto de decreto “ Por el cual se adiciona al libro 2 parte 2 capítulo 2 del decreto 1076 de 2015, una nueva sección para establecer las actividades, requisitos y procedimientos para la sustracción de áreas de las reservas forestales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones” que fuera enviado a esa Secretaría por esta cartera mediante oficio radicado en presidencia con el número EXT 21-00126818 del 26 de octubre de 2021, por considerar esa Secretaría que el Ministerio de Ambiente tiene la competencia legal y reglamentaria para reglamentar el procedimiento para sustraer reservas forestales *“Dicha regulación hoy vigente, se fundamenta, no solo en la ley 99 de 1993, sino en el decreto ley 3570 de 2011-analizados anteriormente- y también aborda las actividades que requería la sustracción, los requisitos de la solicitud y el procedimiento para llevar a cabo dichas sustracciones. Importa también destacar que resultaba claro para la cartera de ambiente, que hasta ahora, la regulación de la sustracción de las zonas de reserva forestal, era una actuación de su exclusiva competencia y desarrollo natural de sus funciones”*.

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

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La norma tiene una vigencia y régimen de transición de seis (6) meses, a partir de su publicación en el diario oficial, es así que, los trámites relacionados con la sustracción de reservas forestales, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la resolución, continuarán hasta su terminación rigiéndose por las normas vigentes al momento de iniciado el trámite.

Los procedimientos iniciados a la entrada en vigencia de la resolución y dentro de los seis meses siguientes, deberán cumplir los requisitos establecidos en la Resolución 1526 de 2012 que tendrán vigencia hasta la expedición por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Formato único de sustracciones y los términos de referencia.

3.3. 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*”.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción): N/A

3.5 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].

Por otra parte, y teniendo en cuenta que en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1081 de 2015 y sus modificatorios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puso a disposición del público para comentarios⁹, el Proyecto de Decreto “*Por medio del cual se adiciona el Libro 2, Parte 2, Título 2, Capítulo 2 del Decreto 1076 de 2015, una nueva sección para establecer las actividades, requisitos y procedimiento para la sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social y se dictan otras disposiciones*”, durante el periodo comprendido entre el 8 y el 23 de julio, se pondrá a disposición del público el Proyecto de Resolución durante un término de 5 días calendario, toda vez que el Proyecto de Resolución no tiene cambios significativos en relación con el Proyecto de Decreto referenciado.


4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No implica impacto económico

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica disponibilidad presupuestal para esta propuesta normativa.

⁹ <https://www.minambiente.gov.co/consultas-publicas/#comentarios>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

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

7. 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 encuentra contenido en el presente documento.

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>	
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>	
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>	
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>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro – Certificado de procedencia y oportunidad para la consulta previa para proyectos, obras o actividades <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

SARA INÉS CERVANTES MARTÍNEZ
 Jefe de la Oficina Asesora Jurídica



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