MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Auto No. 002

(15 FEB 2024)

"Por el cual se ordena el saneamiento del Auto No. 155 del 01 de junio de 2022, en el marco del expediente SRF 617"

LA DIRECTORA DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de las facultades legales y constitucionales, especialmente las contenidas en el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, en el parágrafo 3° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, y en los numerales 14 del artículo 2° y 8 del artículo 6° del Decreto Ley 3570 de 2011, delegadas en esta Dirección mediante el artículo 1° de la Resolución 657 del 17 de julio de 2023, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que, encontrándose vigente la Resolución 1526 de 2012[1], el día **30 de diciembre de 2021** la sociedad **TOUCHSTONE COLOMBIA,** con NIT. 900.298.295-1, solicitó la sustracción temporal de 3,17 hectáreas de la Reserva Forestal del Río Magdalena, establecida por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo del "*Proyecto de exploración minera Picacho – Título Minero*", en el municipio de Segovia, Antioquia.

Que a dicha solicitud de sustracción le fue asignado el **radicado No. E1-2022-04643 del 10 de febrero del 2022** (VITAL No. 4800090029829521003 del 30 de diciembre de 2021).

Que, verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos por los artículos 6° y 8° de la Resolución 1526 de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió el **Auto 155 del 01 de junio de 2022,** por medio del cual dispuso dar apertura al expediente **SRF 617** y ordenó el inicio de la evaluación de la solicitud de sustracción temporal.

Que, si bien la norma vigente al momento de la radicación de la solicitud era la Resolución 1526 de 2012, el Auto 155 de 2022 señaló dentro de su motivación lo siguiente:

"(...) Que en su calidad de organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y en ejercicio de las funciones que le fueron asignadas para sustraer las reservas forestales nacionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución

[1] Derogada por el artículo 28 de la Resolución 110 de 2022 (publicada en el Diario Oficial No. 51.936 del 02 de febrero de 2022)

110 del 20 de enero de 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 l y se dictan otras disposiciones"

Qué es necesario informar que el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Bogotá mediante fallo del 11 de marzo de 2022, ordenó la suspensión de la aplicabilidad de la Resolución No 110 de 2022, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los efectos que de ella se desprendan de manera provisional y a prevención por el termino de 4 meses o hasta que se emita orden en contrario por parte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca o por el Consejo de Estado de acuerdo a los radicados 2022-00109 y 2022-00149 respectivamente.

Asimismo, mediante providencia del 25 de marzo de 2022, el juzgado Sexto Penal del circuito de Bogotá aclaró el fallo proferido por ese despacho el 11 de marzo de 2022, en el sentido de establecer que la Resolución 1526 de 2012 es el marco normativo a aplicar en el trámite que resuelva las solicitudes de sustracción temporal o definitiva de áreas de Reserva Forestal determinadas en la Ley 2ª de 1959, suspendiéndose además, los tramites radicados bajo los parámetros de la Resolución No. 110 de 2022 o iniciarse de acuerdo a los requisitos establecidos previamente en la Resolución No. 1526 de 2012.

Que el 3 de mayo de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en fallo de segunda instancia dispuso revocar la sentencia proferida el 11 de marzo de 2022 por el Juzgado 6° Penal del Circuito de esta capital y en su lugar declarar improcedente la acción de tutela promovida por ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA.

Que, por lo anterior, actualmente el procedimiento aplicable a las solicitudes y trámites de sustracción de reserva forestal es el establecido por la Resolución 110 de 2022.

Que no obstante lo anterior, si bien dicha resolución se encuentra plenamente vigente y deroga la Resolución 1526 de 2012, en su artículo 27 dispone

> *"**Artículo 27. Régimen de transición**. Los trámites relacionados con la sustracción de reservas forestales, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente norma, continuarán hasta su terminación rigiéndose por las normas vigentes al momento de iniciado el trámite. (...)" (Subrayado fuera del texto)*
>
> *Los procedimientos iniciados a la entrada en vigencia de la presente Resolución y dentro de los seis meses siguientes a ella, deberán cumplir los requisitos y términos de referencia establecidos y adoptados en la Resolución 1526 de 2012 que tendrán vigencia hasta la expedición por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el Formato Único de sustracciones y los nuevos términos de referencie.*

Que así mismo, el parágrafo transitorio del artículo 8 de la Resolución 110 de 2022, dispuso:

> *"**PARAGRAFO TRANSITORIO**. Los requisitos y los términos de referencia serán los establecidos en la Resolución 1526 de 2012 para los trámites solicitados a partir de la vigencia de la presente Resolución y hasta la expedición del formato único y los términos de referencia ordenados en el presente artículo.*

Que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo transitorio del artículo 8 y el artículo 27 de la Resolución 110 de 2022, hasta tanto no se expidan los nuevos términos de referencia por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se deberá dar cumplimiento a los requisitos y términos establecidos en la Resolución 1528 de 2012.

*Que, por lo anterior **esta cartera Ministerial procederá a adelantar el presente trámite en aplicación al procedimiento establecido por la Resolución 110 de 2022**. (...)"* (Negrilla fuera del texto)

Que, conforme lo anterior, pese a que la Resolución 1526 de 2012 era la norma vigente al momento de la radicación de la solicitud de sustracción, el Auto 155 de 2022 motivó el inicio de la actuación administrativa en la Resolución 110 de 2022.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Marco normativo para la sustracción de reservas forestales, por razones de utilidad pública e interés social

Que, por medio de la Resolución 1526 de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentó los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques.

Que, de acuerdo con su artículo 13, la resolución en comento rigió a partir de su publicación en el Diario Oficial, es decir a partir del 16 de septiembre de 2012, día en el que fue publicada en el Diario Oficial No. 48.555.

Que, posteriormente, este mismo Ministerio expidió la Resolución 110 de 2022, por medio de la cual reglamentó los requisitos y el trámite de sustracción por las causales previstas en el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, incluyendo el desarrollo de proyectos considerados como de utilidad pública e interés social.

Que, según consta en el artículo 28 de esta resolución, rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, es decir, a partir del 02 de febrero de 2022 (Diario Oficial No. 51.936 del 02 de febrero de 2022).

Que, de conformidad con lo anterior, la Resolución 1526 de 2012 fue derogada el día 02 de febrero de 2022, momento hasta el cual produjo efectos y fue plenamente vigente.

Principio de irretroactividad

Que, en relación con el principio de irretroactividad, la Corte Constitucional ha señalado que *"El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano y ha sido desarrollado por una abundante jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, del H. Consejo de Estado y de esta misma Corte Constitucional. Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron."* (Subrayado fuera del texto).

Que, en Sentencia SU 309 de 2019, la misma Corte agregó que *"La irretroactividad de la legislación implica, entonces, la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas antes de la entrada en vigencia de una disposición nueva. El alcance de esta proscripción –que, como se vio, cuenta con fundamento constitucional– se plasma en que la nueva disposición no tiene vocación para afectar hechos o consecuencias jurídicas que se han formado válidamente al amparo de una ley anterior, como garantía de seguridad jurídica. En consecuencia, la excepcional aplicación retroactiva de una norma sólo puede tener lugar por expresa disposición del legislador –en tanto productor de la norma–, jamás al arbitrio del juez (...) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores"*

Que, así las cosas, la irretroactividad de las normas se fundamenta en el principio de seguridad jurídica e implica la imposibilidad de afectar hechos válidamente formados al amparo de leyes anteriores.

Saneamiento de los actos administrativos

Que, respecto al saneamiento de actos administrativos, el doctrinante Agustín Gordillo ha señalado lo siguiente:

"Vimos que si el vicio no es muy grave es posible mantener la vigencia del acto, suprimiendo o corrigiendo el vicio que lo afecta: esto es lo que según los casos y los autores se llama saneamiento, perfeccionamiento, confirmación, convalidación, ratificación, etc.; el decreto-ley 19.549/72 adopta la terminología de que el género es el saneamiento y sus especies la ratificación y la confirmación. La forma más natural y lógica de purgar el vicio es solucionando las causas que lo originaron. Si un acto fue publicado por menos días de los requeridos, publicarlo por los que faltan; si una notificación fue efectuada sin entregar copia auténtica del acto, entregarla. En ocasiones se llama a esto renovación del acto, lo cual configura una categoría intermedia entre la modificación stricto sensu y la extinción lisa y llana del acto originario y dictado de un acto nuevo en su lugar. Sin embargo, no siempre es esto posible, sea porque la importancia del vicio no hace recomendable permitir su fácil corrección —lo que de hecho es justificar siquiera en parte su comisión—, sea porque por su naturaleza el vicio no puede solucionarse tardíamente. Si un contrato debía realizarse previa licitación pública, y ella ha sido totalmente omitida, es claro que la licitación —que es procedimiento de selección del contratista— no puede ya realizarse en relación a ese contratista. En tal caso no procede pues el saneamiento, sino la extinción del acto. Lo mismo debiera ocurrir, a nuestro parecer, si no se dio oportunidad previa de defensa y prueba al interesado. Si no se dio oportunidad previa al acto para que el interesado ejerza su defensa, hay que darla, pero entonces corresponde dictar un nuevo acto fundamentado debidamente con ponderación de las argumentaciones y pruebas del interesado y dictamen jurídico previo sobre ellas. El mismo criterio se aplica en España cuando el acto ha sido dictado omitiendo informes preceptivos, pero en esto tampoco nuestro derecho se luce. En los casos en que el saneamiento es posible, sus efectos son a su vez retroactivos. Ello hace que exista gran coincidencia entre el saneamiento y los actos anulables: de éstos se dice que su vicio no es muy grave y que son susceptibles de ser subsanados; que tienen "si no validez, por subsunción específica normal, validez por habilitación" y que en consecuencia la autoridad competente puede, llegado el caso, sea declarar el vicio y extinguir el acto con efectos constitutivos, sea subsanar el vicio con efecto retroactivo, si ello es posible y deseable. En consecuencia, la autoridad que se encuentra frente a un acto anulable puede optar por sanear el vicio, dando validez plena al acto, o extinguirlo, manteniendo la anterior validez por habilitación y dejándolo sin ninguna para el futuro. Precisamente la existencia de esta opción muestra que el saneamiento no siempre es posible o recomendable. Hay casos en que, a pesar de no ser el vicio de mucha gravedad, de todos modos no cabe ya respecto de él el saneamiento y sólo procede la extinción para el futuro; también hay casos en que puede sanearse el vicio, pero es más recomendable pronunciar su extinción para que el acto se produzca nuevamente con los debidos recaudos desde su inicio.[2]" (Subrayado fuera del texto)

Que, en consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado consideró lo siguiente:

"El punto ya fue dilucidado por la Sala con ocasión del recurso de reposición que debió decir en relación con el auto que decretó la suspensión provisional de las disposiciones demandadas, sin que se observen motivos de lo entonces planteado. En la oportunidad dijo la Sala:

(....)

"El saneamiento de actos anulables es factible cuando «el vicio del acto no es muy grave» (Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3, El Acto Administrativo, Ed. Macci, Buenos Aires, 1979, pág. XII 11) o se trata de «irregularidades menos graves» (Enrique Sayagues Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo 1974, Tomo I, pág. 512).

"Tal convalidación, por lo contrario no es posible en los eventos de «falta de algunos de sus elementos esenciales», por tratarse de actos radicalmente nulos. A esta categoría pertenecen los actos viciados por falta de competencia, por afectación esencial de la voluntad, por no ajustarse a las normas jurídicas vigentes y por inexistencia absoluta de motivos (Sayagués Laso, ibídem, pág. 513 y 514).

[2] Tratado de derecho administrativo, Agustín Gordillo.

Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Sala (sentencia de 15 de mayo de 1973, Ponente Doctor Carlos Galindo Pinilla; sentencia de 6 de junio de 1991, y auto de 20 de junio de 1991, Ponente Doctor Miguel González Rodríguez; y auto de 21 de abril de 1995, Ponente Doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz);..." (...)"[3] (Subrayado fuera del texto)

Que, de conformidad con lo anterior, la administración se encuentra facultada para sanear sus propios actos administrativos, en aquellos casos en los que advierta sobre vicios que lo afecten, siempre y cuando no sean muy graves y sean susceptibles de ser subsanados.

Análisis del caso en concreto

Que, de conformidad con los antecedentes expuestos, el Auto 155 de 2022 incurrió en un error que consistió en motivar el inicio de la actuación administrativa en la Resolución 110 de 2022 y no en la Resolución 1526 de 2012, pese a que esta última era la norma vigente en el momento en el que **TOUCHSTONE COLOMBIA** radicó formalmente su solicitud de sustracción.

Que, considerando que tal radicación se produjo el día 30 de diciembre de 2021, esta autoridad administrativa no podía aplicar retroactivamente una norma que fue expedida con posterioridad a la presentación de la solicitud de sustracción y que entró en vigencia el 02 de febrero de 2022 pues, en caso contrario, estaría lesionando los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, en detrimento de la sociedad solicitante.

Que, en relación con el principio de irretroactividad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, por regla general, las normas no tienen la vocación de afectar hechos que se hayan formado válidamente al amparo de una norma anterior, de manera que la Resolución 110 de 2022 no tiene el alcance de regular las solicitudes de sustracción que se hubieren radicado formalmente, ante este Ministerio, durante la vigencia de la Resolución 1526 de 2012.

Que, por lo anterior, el auto de inicio en cuestión no podía desconocer el marco normativo vigente al momento de la radicación de la solicitud de sustracción pues, en caso contrario, estaría trasladando al peticionario la carga administrativa causada por la tardanza en el inicio del procedimiento administrativo solicitado.

Que, así las cosas, esta autoridad administrativa procederá a sanear el Auto 155 de 2022, en el sentido de precisar que el marco normativo aplicable al presente procedimiento administrativo es la Resolución 1526 de 2012 y no la 110 de 2022.

Que, teniendo en cuenta que el parágrafo transitorio del artículo 8° de la Resolución 110 de 2022 adoptó transitoriamente los requisitos listados en el artículo 6° de la Resolución 1526 de 2012, el saneamiento que se realiza a través del presente acto administrativo no requiere de la verificación de requisitos diferentes a los que fueron considerados en la parte motiva del Auto 155 de 2022.

Que, una vez ejecutoriado el presente auto, este Ministerio agotará las etapas subsiguientes a la expedición del auto de inicio de trámite, contempladas en el artículo 9° de la Resolución 1526 de 2012, citado a continuación:

*"**Artículo 9. Procedimiento.** El procedimiento que se surtirá para la evaluación de las solicitudes de sustracción de áreas en las reservas forestales será el siguiente:*

[3] Sentencia No. 3552 del 12 de septiembre de 1996, Consejo de Estado. CP: Juan Alberto Polo Figueroa

1. *Verificado el cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo 6o de la presente resolución, la autoridad ambiental competente procederá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a expedir un auto de inicio de trámite en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.*

2. *Ejecutoriado el auto de inicio de trámite, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental podrá solicitar al interesado la información adicional que se considere pertinente, mediante acto administrativo motivado. La solicitud de información adicional suspenderá los términos que tiene la autoridad ambiental competente para decidir.*

3. *Vencido el término establecido en el numeral anterior, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental procederá a solicitar a otras autoridades o entidades los estudios que se requieran por ley, conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.*

4. *Allegada la información adicional, o vencido el término previsto en el numeral 3 del presente artículo, la autoridad ambiental competente contará hasta con sesenta (60) días hábiles para expedir el acto administrativo motivado, mediante el cual se pronuncia sobre la viabilidad de la sustracción de la reserva forestal, el cual será publicado en el Diario Oficial."*

Que, con fundamento en lo anterior, este Ministerio continuará la actuación administrativa requiriendo al interesado o a otras entidades información necesaria para decidir de fondo (numerales 2 y 3) o, en caso de no requerirlo, adoptando una decisión definitiva respecto a la solicitud de sustracción temporal (numeral 4).

Que, de conformidad con el numeral 9° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, el presente acto administrativo será publicado en la página web de este Ministerio.

Que, por medio del artículo 1° de la Resolución 657 del 17 de julio de 2023, la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de sustanciar y suscribir todos los actos administrativos relacionados con el trámite de sustracción de reservas forestales del orden nacional, a excepción de aquellos que resuelvan de fondo las solicitudes de sustracción.

Que, en mérito de lo expuesto, la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos,

DISPONE

ARTÍCULO 1. SUBSANAR el Auto 155 del 01 de junio de 2022, en el sentido de ordenar que la actuación administrativa que inició se rija por los requisitos y el procedimiento reglamentado mediante la Resolución 1526 de 2012.

Artículo 2. NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo a la sociedad **TOUCHSTONE COLOMBIA**, con NIT 900.298.295-1, a través de su representante legal, su apoderado o de la persona que autorice, de conformidad con los artículos 67 al 69 y 71 de la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".

ARTÍCULO 3. COMUNICAR el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA-, al municipio de Segovia (Antioquia) y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

"Por el cual se ordena el saneamiento del Auto No. 155 del 01 de junio de 2022, en el marco del expediente SRF 617"

ARTÍCULO 4. PUBLICAR el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 5. RECURSOS. De conformidad con el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", contra el presente acto administrativo no proceden recursos.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C. a los

Dada en Bogotá D.C., a los 15 FEB 2024

ADRIANA RIVERA BRUSATIN
Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó:	Karol Betancourt Cruz / Abogada contratista del GGIBRFN de la DBBSE
Aprobó:	Luz Stella Pulido Pérez / Coordinadora del GGIBRFN de la DBBSE
Expediente:	SRF 617
Solicitante:	TOUCHSTONE COLOMBIA
Auto:	*"Por el cual se ordena el saneamiento del Auto No. 155 del 01 de junio de 2022, en el marco del expediente SRF 617"*
Proyecto:	*"Proyecto de exploración minera Picacho".*