


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	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):	17 de noviembre de 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por la cual se deroga la Resolución 110 del 28 de enero de 2022, y se adoptan otras determinaciones”

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

De conformidad con los artículos 8, 79, 80 y 95 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Estado y las personas deben proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano; es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como conservar las áreas de especial importancia ecológica; el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y prevendrá y controlará los factores de deterioro ambiental; y son deberes de la persona y el ciudadano velar por la conservación de un ambiente sano.

De acuerdo con los artículos 2° de la Ley 23 de 1973 y 1° del Decreto Ley 2811 de 1974 “*Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”, el medio ambiente es un patrimonio común, por lo que su preservación, mejoramiento, manejo y conservación son actividades de utilidad pública e interés social, en las que deberán participar el Estado y los particulares.

De conformidad con los artículos 206 y 207 del mencionado decreto ley, se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarse exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras. Estas áreas sólo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en virtud del “*Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, aprobado por el Congreso de la República de Colombia a través de la Ley 165 de 1994, el Decreto 1076 de 2015¹ reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- y determinó que las reservas forestales protectoras son áreas protegidas².


De otra parte, el artículo 2.2.2.1.3.1. del mencionado decreto dispone que las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, con base en las cuales declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, y las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan. No obstante, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del SINAP, sino como estrategias de conservación *in situ* que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

Posteriormente, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 reiteró que las reservas forestales protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En estas áreas no se podrán desarrollar actividades mineras, ni podrán efectuarse sustracciones para ese fin.

Sin perjuicio de la especial importancia ambiental atribuida a las reservas forestales, el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de

¹ Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

² Literal b del artículo 2.2.2.1.2.1. del Decreto 1076 de 2015

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

1974 determinó 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. 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.”


Para el caso de las áreas protegidas del SINAP, dentro de las cuales se encuentran las reservas forestales protectoras nacionales y regionales, el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015 señaló que “(...) Cuando por otras razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto deberá solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró. En el evento que conforme a las normas que regulan cada área protegida, no sea factible realizar la sustracción del área protegida, se procederá a manifestarlo mediante acto administrativo motivado rechazando la solicitud y procediendo a su archivo. (...)”

En consecuencia, las reservas forestales protectoras podrán ser objeto de sustracción por razones de utilidad pública e interés social, con base en un análisis integral y completo que incluya los criterios establecidos en los literales a), b), c) d), e) y f) del mencionado artículo, en virtud del cual el acto administrativo que resuelva la solicitud de sustracción deberá motivarse en aspectos de representatividad ecológica, integridad ecológica, irremplazabilidad, representatividad de especies, significado cultural y beneficios ambientales.

De conformidad con el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, el numeral 14 del artículo 2° del Decreto 3570 de 2011, el párrafo 3° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 y el inciso 2° del artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto 1076 de 2015, la competencia para decidir las solicitudes de sustracción de reservas forestales del orden nacional reside en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que, de acuerdo con el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el inciso 3° del artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto 1076 de 2015, la competencia para decidir las solicitudes de sustracción de reservas forestales del orden regional corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Para el ejercicio de tal facultad, las autoridades ambientales competentes deberán considerar que el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 precisó que “(...) en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada. (...) Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.”³ (Subrayado fuera del texto)

³ El artículo 12 de la Ley 1444 de 2011 ordenó “Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley. Parágrafo. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias.”

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

Respecto a los actos administrativos que deciden efectuar la sustracción de reservas forestales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que corresponden a un instrumento de control y manejo ambiental, en la tipología de autorizaciones ambientales, definidas como “(...) *decisiones administrativas de habilitación, expedidas por la autoridad competente, que representan la forma o modo de adquirir el derecho a utilizar los recursos naturales, las cuales están sujetas al cumplimiento de los requisitos fijados en la ley o en los reglamentos. Estos requisitos esencialmente están encaminados a prevenir, mitigar, corregir, compensar y recuperar los efectos ambientales generados con la ejecución de una obra o actividad autorizada.*”⁴

De acuerdo con la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la sustracción es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración deja sin efectos jurídicos, parcial o totalmente, la decisión de declarar una zona como área protegida, en el caso de las reservas forestales protectoras, o como estrategia de conservación *in situ*, en el caso de las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, las protectoras – productoras o las productoras. En todo caso, según lo considerado por el máximo tribunal de lo contenciosos administrativo, las solicitudes de sustracción deberán ser resueltas por la autoridad ambiental competente, a la luz del **principio de precaución**⁵.

En consonancia con lo anterior, la sustracción de reservas forestales es entendida como una autorización ambiental por medio de la cual la autoridad competente accede a dejar sin efectos jurídicos, parcial o totalmente, un área que había sido previamente reservada para el cumplimiento de unos objetivos específicos. No obstante, no tiene el alcance de autorizar el desarrollo de proyectos, obras o actividades, ni de conferir derechos para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales.

Si bien este Ministerio expidió la Resolución 110 del 28 de enero de 2022, a través de la cual reglamentó los requisitos, el procedimiento y el seguimiento a la sustracción de reservas forestales, al analizar la problemática generada por la expedición de títulos mineros en zonas excluibles de la minería, el Consejo de Estado consideró que “La expedición de la Resolución 110 de 2022 (derogatoria de la Resolución 1526 de 2012) agrava esta problemática dado que la nueva reglamentación sobre el procedimiento de sustracción de las reservas forestales condiciona la exigencia (...) [de este trámite ambiental] y la respectiva compensación a ciertos métodos de exploración minera.”


En consecuencia, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo exhortó a este Ministerio a preparar, revisar y formular proyectos de ley, así como de reglamento relacionados con el trámite de sustracción de ecosistemas protegidos.

Adicionalmente, el actual programa de gobierno propone realizar transformaciones de fondo para enfrentar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, establecimiento una nueva relación entre la sociedad y la naturaleza, logrando una ordenación del territorio alrededor del agua e impulsando que el desarrollo de actividades económicas sea acorde con la protección de la naturaleza. Todo esto supone, entre otras medidas, la adopción de instrumentos normativos que acompase las actuaciones y decisiones de las autoridades ambientales al cumplimiento de las metas de lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

De otra parte, con fundamento en los principios de imparcialidad, eficacia, economía y transparencia que rigen la función administrativa y con el fin de contribuir a la racionalización de trámites, la presente resolución dispondrá que la evaluación de las solicitudes de sustracción de reservas forestales debe ser desarrollada siguiendo el procedimiento administrativo general previsto por la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁴ Concepto 11001-03-06-000-2018-00073-00(2374) del 22 de agosto de 2018 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero ponente: Édgar González López

⁵ Sentencia (AP) 25000234100020130245901 del 04 de agosto de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés

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

Hechas las anteriores precisiones, a continuación se profundizará en las razones que motivan cada unas de las disposiciones adoptadas por el acto administrativo.


• **Derogatoria de la Resolución 110 de 2022**

Dentro de las razones para derogar la Resolución 110 del 28 de enero de 2022 *“Por 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”*, se encuentran las siguientes:

1. La Resolución 110 de 2022, por medio de la cual este Ministerio reglamentó los requisitos y el procedimiento para la sustracción de reservas forestales y dispuso la elaboración de unos nuevos términos de referencia⁶, ha sido objeto de numerosos cuestionamientos por vía judicial y por sectores ambientalistas, que estiman que flexibiliza a tal grado la posibilidad de realizar actividades sin necesidad de agotar el trámite de sustracción, que pone en riesgo el cumplimiento de las funciones de cuidado del medio ambiente y la garantía de cumplimiento de los objetivos de las reservas forestales.
2. Conforme al inciso 2° del numeral 4° y el parágrafo 6° del artículo 5° de la Resolución 110 de 2022, se flexibilizó el desarrollo de actividades de exploración minera al interior de las reservas forestales pese a que el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 señala que se trata de *zonas excluibles de la minería*.
3. Con base en lo anterior, en Sentencia (AP) No. 25000234100020130245901 del 04 de agosto de 2022, el Consejo de Estado⁷ se refirió a la Resolución 110 de 2022 al señalar que *“...agrava ... [la problemática causada por la expedición de títulos mineros en zonas excluibles de la minería]... dado que la nueva reglamentación sobre el procedimiento de sustracción de las reservas forestales condiciona la exigencia de este trámite y la respectiva compensación a ciertos métodos de exploración minera*.
4. Mediante radicado No. 2022E1029153 del 17 de agosto de 2022, la Red de Justicia Ambiental en Colombia y la Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente -AIDA- advirtieron a este Ministerio que las regulaciones adoptadas por la resolución en comentario i) *“...flexibiliza[n] el control ambiental y los requisitos para adelantar algunas actividades como la exploración minera y petrolera en áreas de reserva forestal; zonas que son puntos críticos de biodiversidad mayoritariamente habitados por pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, cuya conservación es determinante en la lucha contra la crisis climática y la deforestación. Pese a lo anterior, la norma fue expedida en desconocimiento del derecho a la consulta previa libre e informada y a la participación ambiental”*; ii) *“...eximió a algunos sectores y actividades del trámite de sustracción de reserva forestal, permitiendo que puedan adelantarse algunas actividades contaminantes sin el control de la autoridad ambiental”*; iii) respecto a la exploración minera, *“...somete la necesidad del trámite de sustracción de reserva forestal a los casos en que se afecte el bosque, como si la deforestación fuera el único impacto ambiental que se puede generar en esta etapa”*; iv) *“elimina el trámite de sustracción respecto de proyectos de exploración minera o petrolera que no requieran la tala de árboles. Esto genera un incentivo perverso pues facilita la llegada de empresas petroleras y mineras a zonas de reserva forestal deforestadas por razón de otras actividades legales o ilegales (minería ilegal, palma africana), como ocurre en gran parte del área de reserva forestal del Pacífico y de la Amazonía”*; v) *“...Suprime el control y seguimiento ambiental [pues] Los sectores de sísmica petrolera y exploración minera, además de quedar exonerados del trámite de*

⁶ Artículo 8° de la Resolución 110 de 2022

⁷ Sentencia (AP) No. 25000234100020130245901 del 04 de agosto de 2022 del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés

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

sustracción, tampoco requieren trámite de licencia ambiental, por lo que las empresas que adelanten estas actividades, no tendrán ningún tipo de control por parte de las autoridades ambientales competentes respecto de los posibles impactos socio ambientales que puedan generar”, y vi) “Desconoce los fines de la figura de las reservas forestales [toda vez que] La Ley 2° de 1959 menciona que el objetivo de las ZRF no es solamente la existencia de bosques, sino mejorar la economía forestal y protección de los suelos, las aguas, la vida silvestre. La nueva Resolución contraviene esto, pues menciona que, si las actividades no implican la tala de bosque, no requiere sustracción, lo que significa que si se afecta el agua o el suelo, la autoridad ambiental no tiene cómo ejercer un control”.

- **Adopción de los “Términos de referencia para la elaboración del documento técnico de soporte que expone las razones que fundamentan la solicitud de sustracción de reservas forestales, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011”**

Considerando que la derogatoria de Resolución 110 de 2022 implica dejar sin efectos jurídicos su disposición de emplear transitoriamente los términos de referencia adoptados por los artículos 7 y 8 de la Resolución 1526 de 2012⁸, es necesario incluir dentro de las “otras disposiciones” de esta iniciativa normativa la adopción de los términos de referencia que, en adelante, deberán tener en cuenta los interesados en la sustracción de reservas forestales.

La adopción de esta medida se fundamenta en que los términos de referencia actuales i) inducen a los usuarios a presentar la misma información de los estudios de impacto ambiental, pese a no ser el objeto de evaluación de las solicitudes de sustracción, ii) deben ajustarse a fin de que se incluya información que permita determinar la afectación o no, de la función protectora o de los recursos naturales y servicios ecosistémicos de ellos derivados en el área de la reserva forestal, iii) deben ser enriquecidos mediante información que permita el análisis de los criterios establecidos en el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015, para la sustracción de reservas forestales protectoras, y iv) deben incluir los aspectos técnicos a desarrollar en los documentos de soportes de las solicitudes de sustracción fundamentadas en el inciso 2° del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.

- **Sujeción al procedimiento administrativo general contemplado en la Ley 1437 de 2011**


1. De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Respecto a los anteriores principios, el artículo 2° de la Ley 1437 de 2011 precisó que el de **imparcialidad** propende porque “...las autoridades [actúen] teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva...”; el de **eficacia** implica que “...las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad...”; y el de **economía** consiste en que “...las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos...”.

Teniendo en cuenta lo anterior, disponer que la evaluación de las solicitudes de sustracción de reservas forestales debe ser desarrollada siguiendo el procedimiento administrativo general previsto por la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” contribuirá a que el trámite administrativo a cargo de este Ministerio (reservas forestales nacionales) y de las Corporaciones Autónomas Regionales (reservas forestales regionales) se desarrolle garantizando la imparcialidad, a la que es inherente el derecho de turno⁹; la eficacia,

⁸ Parágrafo transitorio del artículo 8° de la Resolución 110 de 2022

⁹ Artículo 15 de la Ley 962 de 2005

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

materializada principalmente en la posibilidad que tiene la administración de practicar las pruebas que sean necesarias para adoptar una decisión que no afecte la función protectora o los recursos naturales y servicios ecosistémicos de ellos derivados en el área de la reserva forestal; y la economía, en tanto se evitará la proliferación normativa que implica la creación de procedimientos especiales.

2. La sujeción al procedimiento administrativo general contemplado en la Ley 1437 de 2011 contribuye a la racionalización de trámites, a la que hace referencia la Ley 2052 de 2022 y que es definida por el artículo 2.2.20.3. del Decreto 1078 de 2015 (adicionado por el Decreto 88 de 2022) como “...la implementación de acciones normativas, administrativas y tecnológicas orientadas a simplificar, estandarizar, eliminar u optimizar los trámites existentes, reduciendo costos de transacción entre los particulares y el Estado.”

- **Cobro de los servicios de evaluación y seguimiento**

Según consta en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2022, “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 del Medio Ambiente entraran 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.”

Con fundamento en lo anterior, respecto a la evaluación y seguimiento de la sustracción de reservas forestales, el Concepto 11001-03-06-000-2018-00073-00(2374) del 22 de agosto de 2018 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que “...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.”

- **Seguimiento en las áreas respecto de las cuales se hayan informado actividades de exploración minera, en el marco del inciso 2° del numeral 4° del artículo 5° de la Resolución 110 de 2022**

Esta medida será adoptada con el fin de que el Minambiente verifique el cumplimiento de la normatividad ambiental que rige en las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, particularmente en aquellas áreas respecto de las cuales se hayan informado actividades de exploración minera, en el marco del inciso 2° del numeral 4° del artículo 5° de la Resolución 110 de 2022.


2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Corporaciones Autónomas Regionales
- Personas naturales y jurídicas interesadas en la sustracción de reservas forestales nacionales y regionales, en el marco de los artículos 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

Teniendo en cuenta que las autoridades se encuentran facultadas para revocar unilateral y discrecionalmente sus propios

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

actos administrativos de carácter general¹⁰ y que el inciso 2° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 estableció que la sustracción de reservas forestales podrá efectuarse con base en los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que adopte esta Cartera, el Ministerio el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es competente para expedir el presente acto administrativo.

Adicionalmente, las disposiciones relacionadas con el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento se fundamentan en lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, conforme al cual “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.” (Subrayado fuera del texto)

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- Artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”:

Si bien esta ley tiene una vigencia de 4 años, los artículos 264 de la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” y 336 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” determinaron que los artículos de la Ley 1450 de 2011 que no fueron derogados expresamente él o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

- Artículo 28 de la Ley 344 de 1996 “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”

Este artículo fue modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, pero no ha sido objeto de derogación por normas posteriores.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La iniciativa normativa deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente la Resolución 110 de 2022 y los artículos 7 y 8 de la Resolución 1526 de 2012.


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)

- Sentencia C 649 de 1997. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

Respecto a la sustracción de reservas forestales nacionales, esta sentencia concluyó “Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.” (Subrayado fuera del texto)

- Sentencia (AP) 17001-23-00-000-2011-00337-01 del 14 de marzo de 2019 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁰ Sentencia 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09) del 31 de mayo de 2012 de la Sección Segunda, Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

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 acuerdo con esta Sentencia, "(...) las Reservas Forestales comprenden espacios geográficos delimitados mediante instrumentos legales a través de los cuales se pretende conservar los bosques y sus servicios ecosistémicos. Estas áreas de conservación han demostrado tener funciones inestimables para la preservación de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la prevención de la pérdida de especies y biomas. (...) el desarrollo de actividades económicas en estos sectores requiere, obligatoriamente, de la sustracción previa del espacio geográfico que será afectado, tramite cuya evaluación le compete al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, por tratarse de una reserva forestal de orden regional de su jurisdicción. Sin embargo, lo cierto es que, en materia minera, el Legislador fue más estricto respecto de la posibilidad de afectar dichos territorios. (...)" (Subrayado fuera del texto)


- Sentencia (AP) 25000234100020130245901 del 04 de agosto de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, aclarada y adicionada mediante auto de fecha 29 de septiembre de 2022. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

De acuerdo con la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la sustracción es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración deja sin efectos jurídicos, parcial o totalmente, la decisión de declarar una zona como área protegida, en el caso de las reservas forestales protectoras, o como estrategia de conservación in situ, en el caso de las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, las protectoras – productoras o las productoras. En todo caso, según lo considerado por el máximo tribunal de lo contenciosos administrativo, las solicitudes de sustracción deberán ser resueltas por la autoridad ambiental competente, a la luz del principio de precaución

Si bien este Ministerio expidió la Resolución 110 del 28 de enero de 2022, a través de la cual reglamentó los requisitos, el procedimiento y el seguimiento a la sustracción de reservas forestales, al analizar la problemática generada por la expedición de títulos mineros en zonas excluibles de la minería, dicha sentencia concluyó que "La expedición de la Resolución 110 de 2022 (derogatoria de la Resolución 1526 de 2012) agrava esta problemática dado que la nueva reglamentación sobre el procedimiento de sustracción de las reservas forestales condiciona la exigencia (...) [de este trámite ambiental] y la respectiva compensación a ciertos métodos de exploración minera."


3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

- Con el fin de salvaguardar el derecho reconocido por el artículo 6° del Convenio OIT 169 a favor de las comunidades étnicas, mediante radicado ARCA 21022022E2018216 del 11 de noviembre de 2022, se solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior concepto técnico – jurídico sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la expedición del proyecto normativo en cuestión.
- Dando cumplimiento a la Resolución 455 de 2021, mediante radicado ARCA 21022022E2018507 del 15 de noviembre de 2022, se solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública un concepto de autorización sobre la modificación estructural de un trámite existente.
- De conformidad con el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, el proyecto normativo "Por la cual se deroga la Resolución 110 del 28 de enero de 2022, y se adoptan otras determinaciones" será publicado durante quince (15) días calendario, en la página web de este Ministerio, para que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas.

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

<p>4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)</p> <p>No aplica</p>
<p>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)</p> <p>No aplica</p>
<p>6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)</p> <p>No aplica</p>
<p>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)</p> <p>El soporte técnico de las medidas adoptadas en el artículo 3° del proyecto normativo se encuentra contenido en el documento “<i>Términos de referencia para la elaboración del documento técnico de soporte que expone las razones que fundamentan la solicitud de sustracción de reservas forestales, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011</i>”</p>

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> X
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>
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	El respectivo concepto será solicitado al Departamento Administrativo de la Función Pública una vez concluida la etapa de consulta ciudadana y consolidada la versión final del acto administrativo.
Otro	Mediante radicado ARCA 21022022E2018216 del 11 de noviembre de 2022, se solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior concepto técnico – jurídico sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la expedición del proyecto normativo en cuestión. La respuesta será integrada al respectivo expediente de la iniciativa normativa.

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

Aprobó:

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe de la Oficina Jurídica
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

LUIS FRANCISCO CAMARGO

Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (E)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible