

Bogotá D.C., junio 14 de 2022

Honorables Consejeros

**Consejo de Estado**

Sección Primera

Sala de lo Contencioso administrativo (Reparto)

E. S. D.

**Ref.:** Demanda de nulidad simple con solicitud de medida cautelar

**Accionantes** Rodrigo Elías Negrete Montes, Mauricio Felipe Madrigal Pérez, Silvia Catalina Quintero Torres y Felipe Uribe Barreto.

**Accionados** Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Norma demandada:** Resolución 110 del 28 de enero de 2022 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Rodrigo Elías Negrete Montes**, identificado con cédula de ciudadanía No. 78.691.601 expedida en Montería, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C; **Mauricio Felipe Madrigal Pérez**, identificado con cédula de ciudadanía No. 9770332 de Armenia y tarjeta profesional No. 165820 del Consejo Superior de la Judicatura, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., **Silvia Catalina Quintero Torres**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1049623288 de Tunja y tarjeta profesional No. 294425 del Consejo Superior de la judicatura, mayor de edad, con domicilio en Bogotá y **Felipe Uribe Barreto**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1136888855 de Bogotá D.C., mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., miembros de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (en adelante MASP) de la Universidad de Los Andes, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad, establecido en el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), de forma respetuosa comparecemos ante esta Corporación para solicitar que se declare la **NULIDAD SIMPLE** de 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”* expedida por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Mediante escrito separado se solicita que se decrete medida cautelar de urgencia consistente en suspensión provisional de la Resolución 110 del 28 de enero de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme al artículo 234 del CPACA.

Teniendo en cuenta los ámbitos de experiencia e intereses comunes en el presente caso, presentamos esta intervención como Clínica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, señalando que el contenido del presente documento no compromete la opinión de la Universidad de los Andes, la Facultad de Derecho, ni la de ninguno de los integrantes de la Clínica MASP no firmantes.

## I. PRESUPUESTOS PROCESALES

### A. Legitimidad

La acción de nulidad simple se presenta con fundamento en el numeral 1 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)-, en el cual se establece que es una acción de control pública de la que puede disponer todo ciudadano para solicitar la nulidad de un acto administrativo de carácter general, por lo que se cumple con la legitimación en la causa por activa.

### B. Oportunidad

Al tratarse de una nulidad simple, ésta puede interponerse en cualquier tiempo conforme lo establece el numeral 1, literal A del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

### C. Identificación del demandado

Solicito se tenga como parte demandada a la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, entidad del orden nacional, creada mediante la Ley 99 de 1993 y reestructurada mediante el Decreto ley 3570 de 2011, legalmente representada por el Señor Ministro Carlos Eduardo Correa Escaf, con dirección en la Calle 37 No. 8 -40 de Bogotá, D.C, Teléfono: 6013323400, dirección de correo electrónico: procesosjudiciales@minambiente.gov.co.

Adicionalmente, solicito que se notifique al Ministerio Público, en desarrollo de lo preceptuado por el Artículo 172 del CPACA.

### D. Competencia

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de la presente acción de nulidad, pues la norma establece que la Corporación conocerá en única instancia de los asuntos de “*nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional*”. En este caso la competencia es del Honorable Consejo de Estado por tratarse de una solicitud de nulidad de un acto administrativo emitido por una autoridad de orden nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

### E. Publicidad del acto demandado

La Resolución 110 de 2022 del Ministerio de Ambiente, fue publicada en el Diario Oficial 51.931<sup>1</sup>. El contenido de la Resolución demandada es el siguiente:

**“MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**RESOLUCIÓN No. 110  
(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”.*

**EL VICEMINISTRO DE POLÍTICAS DE NORMALIZACIÓN AMBIENTAL ENCARGADO DE  
LAS FUNCIONES DE MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

<sup>1</sup> <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=a6b9673675b7ed90372ec73a81ce>

En ejercicio de las facultades legales, y en especial las conferidas por el numerales 2 y 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y los numerales 2 y 14 del artículo 2 del Decreto-ley número 3570 de 2011 y el decreto 114 del 25 de enero del 2022.

## CONSIDERANDO

Que el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto Único Reglamentario 1076 del 2015 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 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad. Se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Que el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente -Decreto Ley 2811 de 1974 en su artículo 206, establece que se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

Que el 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 (...)”*.

Que el inciso segundo del artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974 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”*.

Que, conforme con lo establecido en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

Que, el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, señaló que las Corporaciones Autónomas Regionales podrán reservar, alinderar, administrar o sustraer las reservas forestales regionales de su jurisdicción en los términos y condiciones que fije la ley y los reglamentos, así como, reglamentar su uso y funcionamiento.

Que el artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto 1076 de 2015 estableció que la reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

Que el inciso 2º del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, establece que *“(...) 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”*.

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1526 de 2012, por 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, a partir de la cual, se han generado sustracciones temporales y definitivas cuyos actos administrativos continuarán incólumes.

Que se hace necesario derogar la Resolución 1526 de 2012 salvo los artículos 7 y 8 únicamente en lo concerniente a los términos de referencia (establecidos en los Anexos I, II y III de la Resolución 1526 del 2012), que permanecerán vigentes hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida los nuevos términos referencia para el trámite de sustracción.

Que la derogatoria de la Resolución 1526 del 2012 tiene como objetivos expedir una nueva regulación que actualice las actividades que requieren adelantar el trámite de sustracción temporal, regular las solicitudes del trámite para los casos contempladas en el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, racionalizar el trámite de sustracción de reservas forestales y generar eficiencia mediante procesos de interoperabilidad y oralidad, en el marco en lo establecido en los decretos 019 de 2012 y 2106 de 2019, regular el procedimiento a seguir para la sustracción de reservas frente al acaecimiento de desastre o calamidad pública y establecer el cobro por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento del trámite de sustracción.

En mérito de lo expuesto;

## RESUELVE

### CAPÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente Resolución tiene como objeto establecer las actividades, requisitos, procedimiento y cobro por servicios de evaluación, control y seguimiento para la sustracción de las zonas de reservas forestales, establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 0111 de 1959 y para las áreas de reservas forestales protectoras y protectoras – productoras.

**ARTÍCULO 2. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA SUSTRACCIÓN.** Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

1. Evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales, establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 0111 de 1959 y de las reservas forestales protectoras – productoras de orden nacional para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.

2. Evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales, establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 0111 de 1959 y de las reservas forestales protectoras – productoras de orden nacional, cuando el propietario demuestre que sus suelos puedan ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

3. Evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en las reservas forestales protectoras de orden nacional para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.

**ARTÍCULO 3. COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA SUSTRACCIÓN.** Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible:

1. Evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en las reservas forestales protectoras regionales para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.

**ARTÍCULO 4. DEFINICIONES.** Para la aplicación de la presente Resolución deberán tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Sustracción:** Levantamiento de la figura legal a un área debidamente delimitada de la reserva forestal para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública e interés social, asimismo, para adelantar actividades de explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

2. **Sustracción Definitiva:** Implica el levantamiento definitivo de la figura legal a un área debidamente delimitada de la reserva forestal solicitada en sustracción para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública e interés social, asimismo, para adelantar actividades de explotación diferente de la forestal, que tiene permanencia en el tiempo.

3. **Sustracción Temporal:** Implica el levantamiento transitorio de la figura legal a un área debidamente delimitada de la reserva forestal solicitada en sustracción para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública e interés social que no tiene permanencia en el tiempo y que deberá ser reintegrada a la reserva forestal.

4. **Reintegro:** Es la acción mediante la cual se incorpora a la reserva forestal el área sustraída, por solicitud del usuario, por el vencimiento del plazo, o por no obtener en el plazo establecido, las licencias, permisos y autorizaciones requeridas, cuando a ello hubiese lugar.

5. **Unidades militares auto portantes:** Son aquellas infraestructuras militares definidas por la autoridad competente del sector administrativo de defensa, cuyas estructuras son temporales, a partir del desarrollo constructivo de bajo impacto por tratarse de instalaciones de una cubierta sin estructuras duras, que pueden ser desmontadas con facilidad permitiendo la restauración del área.

## CAPÍTULO II

### SUSTRACCIÓN TEMPORAL

**ARTÍCULO 5. ACTIVIDADES QUE REQUIEREN SUSTRACCIÓN TEMPORAL.** Para el desarrollo de proyectos, obras o actividades en áreas de reserva forestal distintas a las contenidas en el parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 del 2011, que se listan en el presente artículo, se requiere de manera previa la sustracción temporal por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente, sin perjuicio de las demás autorizaciones ambientales que se requieran para el desarrollo de estas actividades:

1. Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción o mejoramiento de accesos viales.

2. Los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos que requieran o no la construcción de accesos e infraestructura asociada.

3. Los estudios, trabajos y obras de exploración minera que incluyan los accesos, bocas de túneles o galerías de exploración y facilidades para la exploración.

4. 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, siempre y cuando estas actividades requieran aprovechamiento forestal, remoción de cobertura boscosa y generen fragmentación o degradación de bosques.

Para los casos en que las actividades previstas en el presente numeral cuatro (4) no requieran aprovechamiento forestal, ni remuevan la cobertura boscosa, ni generen fragmentación o degradación de bosques, el usuario deberá informar y presentar en los términos de la Ley 1755 de 2015 para conocimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo a la realización de la actividad la siguiente información:

A) Las coordenadas de las áreas donde se adelantará puntualmente cada una de las actividades.

B) Cronograma de actividades, indicando fecha de inicio de la actividad.

C) Descripción técnica de las actividades donde se explique que su desarrollo no requerirá aprovechamiento forestal, ni la remoción de cobertura boscosa, ni generará la fragmentación o degradación de bosques.

5. 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.

6. Los trabajos y obras de evaluación para determinar el potencial geotérmico, realizado mediante sondeos con taladro; así como también la infraestructura asociada.

7. Los accesos y bocas de túneles o galerías de exploración para proyectos hidroeléctricos y su infraestructura asociada.

8. Las áreas que serán utilizadas para actividades asociadas a la construcción de líneas de transmisión eléctrica tales como: los patios de almacenamiento, plazas de tendido y los accesos asociados a la construcción de líneas de transmisión eléctrica.

9. 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 éstos.

10. Establecimiento y operación de Unidades Militares auto portantes en reservas forestales establecidas por Ley 2ª de 1959.

**PARÁGRAFO 1o.** Para el caso de los proyectos, obras o actividades de Energía, Hidrocarburos y Minería, descritas en el presente artículo, que pasen a la etapa de explotación y producción, se deberá solicitar la sustracción definitiva de conformidad con los requisitos establecidos en la presente Resolución.

**PARÁGRAFO 2o.** La viabilidad de la sustracción temporal no implica que de presentarse una solicitud para sustracción definitiva en la misma área y por el mismo solicitante, ésta se otorgue.

**PARÁGRAFO 3o.** Para el caso de los accesos y bocas de túneles o galerías de exploración para proyectos hidroeléctricos, la sustracción temporal que se realice deberá pasar a sustracción definitiva, siempre y 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 informar a la Autoridad Ambiental competente, su interés de pasar a sustracción definitiva, para lo cual la Autoridad Ambiental competente deberá adoptar una decisión de fondo conforme con lo dispuesto en el artículo 16 de la presente Resolución imponiendo las compensaciones respectivas al usuario.

En el caso de que se requiera intervenir áreas adicionales, deberá presentar la solicitud de sustracción definitiva correspondiente a las áreas adicionales, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en la presente Resolución.

**PARÁGRAFO 4º.** Para las Unidades Militares auto portantes que pretendan ser instaladas en reservas forestales de Ley 2ª de 1959, cuando se adelanten actividades constructivas con infraestructuras duras deberán pasar a sustracción definitiva, siempre y cuando se trate de la misma área objeto de la sustracción temporal, antes del vencimiento del plazo, previo aviso del interesado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo cual la Autoridad Ambiental competente deberá adoptar una decisión de fondo conforme con lo dispuesto en el artículo 16 de la presente Resolución imponiendo las compensaciones respectivas al usuario.

**PARÁGRAFO 5.** No se requerirá adelantar el trámite de sustracción en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 cuando se desarrollen actividades de construcción o mejoramiento de caminos o carreteables forestales para el desarrollo de la economía forestal, necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal, siempre y cuando la construcción o mejoramiento de estos caminos o carreteables forestales se ubiquen dentro de las plantaciones o cultivos forestales con fines comerciales y estas plantaciones se encuentren debidamente registradas ante la autoridad competente.

Tampoco se requerirá adelantar el trámite de sustracción cuando se desarrollen caminos o carreteables forestales para el desarrollo de la economía forestal, necesarios para adelantar el manejo y el mantenimiento de las plantaciones forestales protectoras y protectoras-productoras en las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, siempre y cuando la construcción o mejoramiento de los caminos o carreteables forestales se ubiquen dentro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras-productoras y estas plantaciones se encuentren debidamente registradas ante la autoridad competente.

Los caminos o carreteables forestales definidos en los planes de aprovechamiento forestal o en los Planes de Establecimiento y manejo Forestal (PEMF), aprobados por la Autoridad Ambiental competente, y que se encuentren dentro de las áreas definidas en los planes de aprovechamiento forestal o Planes de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF), necesarios para realizar el manejo y aprovechamiento forestal sostenible de los bosques naturales, no requerirán adelantar el trámite de sustracción.

**PARÁGRAFO 6.** Las actividades de prospección minera, de acuerdo a lo establecido en los artículos 39 y 40 del Código de Minas, al no ser actividades económicas que impliquen un cambio en el uso del suelo, no requieren de sustracción y no están cobijadas por las disposiciones de esta Resolución.

**ARTÍCULO 6. PLAZO Y PRÓRROGA.** El plazo otorgado en la sustracción se podrá prorrogar por una sola vez y hasta por un plazo igual al otorgado inicialmente por solicitud del usuario sin necesidad de información técnica adicional, siempre y cuando no varíen las especificaciones que dieron origen a la sustracción. La solicitud de prórroga deberá presentarse por parte del usuario con un mes de anterioridad 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.

### CAPÍTULO III

## SUSTRACCIÓN DEFINITIVA

**ARTÍCULO 7. ACTIVIDADES QUE REQUIEREN SUSTRACCIÓN DEFINITIVA.** Para el desarrollo de las actividades distintas a las definidas en el artículo 5 de la presente Resolución y las actividades de bajo impacto ambiental y que, además, generan beneficio social, establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el usuario requerirá adelantar trámite de sustracción definitiva.

### CAPÍTULO IV

#### REQUISITOS PARA LA SOLICITUD DE SUSTRACCIÓN TEMPORAL Y DEFINITIVA DE ÁREAS DE RESERVA FORESTAL

**ARTÍCULO 8. REQUISITOS DE LA SOLICITUD.** El interesado en la sustracción temporal o definitiva de áreas de reservas forestales objeto de esta Resolución, deberá diligenciar el Formato Único de sustracciones, cuyas formalidades y contenido establecerá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y estará disponible en la Ventanilla Integral de Tramites Ambientales en Línea – VITAL-.

Además, el interesado deberá presentar estudio técnico y el modelo de almacenamiento geográfico con base en los términos de referencia que establecerá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El formato único y los términos de referencia deberán ser expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Resolución.

**PARÁGRAFO 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.

Para las actividades establecidas en el Inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, el usuario deberá solicitar a la Autoridad Ambiental competente los términos de referencia.

**ARTÍCULO 9. FORMATO ÚNICO.** El formato único de sustracciones estará disponible en la Ventanilla Integral de Tramites Ambientales en Línea – VITAL.

### CAPÍTULO V

#### PROCEDIMIENTO PARA LA SUSTRACCIÓN

**ARTÍCULO 10. SOLICITUD.** El interesado en la sustracción temporal o definitiva deberá cumplir con los requisitos contenidos en el Capítulo IV de la presente Resolución.

Si la solicitud no cumple con los requisitos se le dará el trámite señalado en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 modificada por la Ley 1755 de 2015.

**ARTÍCULO 11. PAGO POR SERVICIOS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.** Dentro del trámite de sustracción, el usuario deberá realizar la liquidación del valor a cancelar por concepto de evaluación y seguimiento conforme a lo previsto en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000.

El pago por concepto de evaluación hará parte de los documentos necesarios para la presentación de la solicitud del trámite de sustracción. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá la Resolución para establecer el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento dentro de los seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Resolución.

**ARTÍCULO 12. INICIO.** A partir de la fecha de radicación de la solicitud y con el lleno de los requisitos exigidos en el Capítulo IV de la presente Resolución, la Autoridad Ambiental competente procederá a expedir en un plazo no mayor a cinco (5) días, el acto administrativo de inicio del trámite que será comunicado, notificado y publicado en los términos de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, para lo cual se publicará en la página web de la Autoridad Ambiental competente. Contra este acto administrativo, no procede recurso.

**PARÁGRAFO.** Durante el trámite y a petición de los interesados, podrá haber cambio de solicitante, el cual se reconocerá mediante acto administrativo, que se notificará en los términos de la Ley 1437 de 2011. Contra el citado acto administrativo no procede recurso.

**ARTÍCULO 13. VISITA TÉCNICA.** Las Autoridades Ambientales realizarán la visita técnica al área solicitada en sustracción en un término no mayor a diez (10) días, contados a partir de la ejecutoria del auto de inicio.

**ARTÍCULO 14. INFORME TÉCNICO.** Las Autoridades Ambientales realizarán un informe técnico dentro de los diez (10) días siguientes a la visita técnica.

**ARTÍCULO 15. REUNIÓN DE INFORMACIÓN.** Elaborado el informe técnico, y siempre y cuando se requiera información de aclaración o complementación, la Autoridad Ambiental podrá, dentro de los diez (10) días siguientes, efectuar una reunión con el fin de solicitar por una única vez dicha información.

La reunión será convocada por la Autoridad Ambiental mediante oficio, a la cual deberá asistir: el solicitante, si es persona natural; el representante legal en caso de ser persona jurídica o algunos de los tipos de colaboración empresarial (consorcios, uniones temporales, entre otros); o su apoderado debidamente constituido y facultado para la audiencia; por parte de la Autoridad Ambiental deberá asistir el funcionario delegado para tal efecto.

Esta reunión será el único escenario para que la Autoridad Ambiental requiera por una única vez, la información complementaria que considere necesaria y pertinente para decidir. Asimismo, será el espacio idóneo para aclarar inquietudes por parte del peticionario, lo cual quedará plasmado en acta.

Toda decisión que se adopte en esta reunión será notificada verbalmente, debiendo dejar precisa constancia a través de acta de las decisiones adoptadas y de las circunstancias en que dichas decisiones quedaron notificadas.

Así mismo, contra las decisiones adoptadas en esta reunión por la Autoridad Ambiental, procederá el recurso de reposición, el cual deberá resolverse de plano en la misma reunión, dejando constancia en el acta.

La inasistencia a esta reunión por parte del solicitante no impedirá la realización de la misma, salvo cuando por justa causa el peticionario lo solicite.

De no asistir el solicitante a través de su representante legal o su apoderado, se levantará acta con base al informe técnico que determine la información que requiera aclaración o complementación que se considere pertinente y necesaria para decidir el trámite. Este se notificará de conformidad al CPACA y otorgará recurso de reposición.

El peticionario contará con un término no mayor a un (1) mes para allegar la información requerida; este término podrá ser prorrogado por la Autoridad Ambiental, hasta antes del vencimiento del plazo y por un término igual, previa solicitud del interesado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.

En todo caso, la información complementaria que allegue el solicitante deberá ser exclusivamente la solicitada en el requerimiento efectuado por la Autoridad Ambiental, y sólo podrá ser aportada por una única vez. En el evento en que el solicitante allegue información diferente a la consignada en el requerimiento o la misma sea sujeta a complementos de manera posterior a la inicialmente entregada, la Autoridad Ambiental competente no considerará dicha información dentro del proceso de evaluación de la solicitud de sustracción, para lo cual decidirá con la información que se hubiere aportado.

En el evento que el solicitante no allegue la información en los términos establecidos en el presente artículo, la autoridad ambiental competente ordenará el archivo de la solicitud y la devolución de la totalidad de la documentación aportada, mediante acto administrativo motivado que se notificará en los términos de la ley.

**PARÁGRAFO.** En los términos previstos en el artículo 53 del CPACA, se podrán utilizar los servicios tecnológicos provistos por parte de la Autoridad Ambiental a fin de realizar la reunión de manera virtual como herramienta de apoyo o única frente a la presencialidad.

En consecuencia, en el oficio de citación la Autoridad Ambiental deberá informar al usuario, la hora, la fecha, el servicio tecnológico y demás instrumentos que se utilizarán. Asimismo, solicitará autorización para que la grabación obre como prueba documental dentro del expediente.

**ARTÍCULO 16. DECISIÓN DE FONDO.** Vencido el término de (30) días o de la prórroga por un tiempo igual que tiene el usuario para allegar información adicional si a ello hubiese lugar, o vencido el término de diez (10) días para elaborar el informe técnico en los casos en los que el usuario no sea requerido por la Autoridad Ambiental competente para aclarar o complementar información, la Autoridad Ambiental competente contará con un término máximo de veinte (20) días para expedir el acto administrativo de fondo mediante el cual resuelva sobre la viabilidad, o no, de la solicitud de sustracción de la reserva forestal.

El acto administrativo de decisión será comunicado, notificado y publicado en los términos de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y se publicará en la página web de la Autoridad Ambiental. Contra el acto administrativo de decisión procederá el recurso de reposición.

**PARÁGRAFO 1.** Cuando se certifique la procedencia y oportunidad de consulta previa con comunidades indígenas o negras tradicionales o la existencia de territorios indígenas o tierras tituladas colectivamente a las comunidades negras, en el área objeto de la solicitud de sustracción, el interesado deberá realizar el proceso de consulta previa de conformidad con las normas que regulen la materia. En el Formato Único de sustracciones que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se establecerá como requisito la certificación de procedencia y oportunidad de la consulta previa para la ejecución de proyectos, obras o actividades, si hay lugar a ello. En todo caso, la decisión de la solicitud de sustracción del área de la reserva, solo se definirá hasta tanto se culmine con el procedimiento de consulta previa y se entregue a la Autoridad Ambiental competente el acta de protocolización respectiva, emitida por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

**PARÁGRAFO 2.** Cuando en desarrollo de las actividades objeto de sustracción, se encuentren bienes integrantes del patrimonio arqueológico, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1185 de 2008.

**ARTÍCULO 17. DESISTIMIENTO TÁCITO.** Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud, si antes del auto de inicio o posterior a la solicitud realizada por la Autoridad Ambiental competente en la reunión de información no da respuesta en el término de un (1) mes. Como consecuencia, la Autoridad Ambiental procederá a archivar la solicitud, sin perjuicio que el interesado presente una nueva solicitud; salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual, en consonancia con el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

**ARTÍCULO 18. SUBROGACIÓN.** En el caso de proyectos de infraestructura, la subrogación por ministerio de ley no requiere aprobación previa por parte de la Autoridad Ambiental competente, conforme con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 13 de la Ley 1682 de 2013.

## CAPÍTULO VI

### MODIFICACIÓN DE ÁREA

**ARTÍCULO 19. AMPLIACIÓN DE ÁREA.** Una vez realizada la solicitud de modificación del área en la cual se otorgó sustracción temporal o definitiva, se surtirá lo establecido en los Capítulos IV y V.

**ARTÍCULO 20. REINTEGRO.** Se generará el reintegro de las áreas por el vencimiento del plazo de la sustracción temporal; por no contar con licencias, permisos y autorizaciones requeridas o por solicitud del usuario de la sustracción.

Para el reintegro de las áreas deberá mediar la solicitud del usuario, quien deberá presentar la información requerida por la Autoridad Ambiental Competente.

La Autoridad Ambiental Competente decidirá la solicitud de reintegro de las áreas, una vez se adelante la evaluación y se determine que en el área no se adelantaron actividades que cambiarán el objeto de la reserva. En caso contrario, se rechazará la solicitud.

**PARÁGRAFO.** Para establecer la viabilidad del reintegro de las áreas, se adelantará una visita técnica dentro de los diez (10) días contados a partir de la presentación de la solicitud de reintegro o la verificación del vencimiento del plazo.

## CAPITULO VII

### CESIÓN

**ARTÍCULO 21. CESIÓN.** Los titulares de la sustracción de zona de reserva forestal, en cualquier momento podrán solicitar la cesión de derechos u obligaciones. Para tal fin, el cedente y cesionario solicitarán por escrito cesión a la Autoridad Ambiental competente, adjuntando para el efecto, un documento de cesión en el que se identifiquen los interesados y el proyecto, obra o actividad.

**PARÁGRAFO 1º.** La Autoridad Ambiental, deberá pronunciarse sobre la cesión dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la solicitud mediante acto administrativo.

**PARÁGRAFO 2º.** El cesionario asumirá los derechos y obligaciones derivados del acto administrativo objeto de cesión en el estado en que se encuentre.

**PARÁGRAFO 3º.** Para la actividad minera se deberá presentar a la solicitud de cesión, el Registro Minero Nacional que demuestre la titularidad minera y frente a la actividad de hidrocarburos se deberá anexar a la solicitud de cesión el acto administrativo donde la autoridad competente apruebe la cesión del contrato.

**PARÁGRAFO 4º.** La Autoridad Ambiental competente dentro del acto de cesión deberá señalar la existencia o no de procesos sancionatorios en trámite y el estado de éstos.

## CAPITULO VIII

### CONTROL Y SEGUIMIENTO

**ARTÍCULO 22. CONTROL Y SEGUIMIENTO.** Las sustracciones otorgadas por la Autoridad Ambiental deberán ser objeto de control y seguimiento de manera que, se garantice efectivamente el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los respectivos actos administrativos de sustracción.

Radicada la información por el titular de la sustracción mediante la cual acredite el cumplimiento de las obligaciones, la Autoridad Ambiental deberá pronunciarse en un término no mayor a dos (2) meses.

Evaluada la información allegada, y realizada la visita de control y seguimiento según sea el caso, la Autoridad Ambiental elaborará concepto técnico, el cual hará parte del auto de control y seguimiento, que se comunicará y notificará en los términos de la Ley 1437 de 2011. Contra el acto administrativo no procede recurso de reposición.

**PARÁGRAFO 1.** En el área sustraída solamente se podrá desarrollar la obra, proyecto o actividad por la que se otorgó la sustracción.

**PARÁGRAFO 2:** A través del Auto de Control y Seguimiento no se podrán realizar modificaciones a las obligaciones generadas en la decisión de fondo.

**PARÁGRAFO 3.** Una vez realizado el concepto técnico de control y seguimiento, y si se llegase a evidenciar una presunta infracción conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, se dará traslado al grupo sancionatorio de la Autoridad Ambiental.

Si en el procedimiento de control y seguimiento se evidencia presunta infracción ambiental que sea de competencia de Autoridad Ambiental distinta, se dará traslado a la misma conforme con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 del 2011 sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2011.

**PARÁGRAFO 4.** Si la Autoridad Ambiental competente llegase a evidenciar el presunto incumplimiento de las condiciones establecidas en la presente Resolución, adelantará el proceso sancionatorio ambiental en los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009.

## CAPITULO IX

### COMPENSACIÓN

**ARTÍCULO 23. MEDIDAS DE COMPENSACIÓN.** La sustracción temporal o definitiva de un área de la reserva forestal implica la imposición de medidas de compensación de conformidad con el manual de compensación del componente biótico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las cuales estarán a cargo de los titulares de la sustracción.

**PARÁGRAFO.** En los casos que para el desarrollo de la actividad para la cual se solicita la sustracción del área de la reserva forestal sea necesaria la obtención de licencia ambiental, planes de manejo ambiental,

permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, las medidas de compensación a que se refiere el presente artículo, serán independientes de las medidas que se establezcan para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos que se puedan ocasionar durante la ejecución del proyecto objeto de licenciamiento ambiental o del instrumento administrativo respectivo.

## CAPITULO X

### DISPOSICIONES FINALES

**ARTÍCULO 24. NECESIDAD.** Cuando se trate de una actividad que requiera de la obtención de una licencia ambiental, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento forestal único, el trámite de sustracción del área de la reserva forestal se podrá realizar de manera simultánea. Sin embargo, y conforme con lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, la licencia ambiental, los permisos o autorizaciones para el aprovechamiento forestal único no podrán ser otorgados sin haberse autorizado previamente la sustracción del área de la reserva forestal.

En el caso que la actividad sea objeto de una licencia ambiental, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento forestal único al interior de una Reserva Forestal del orden regional, le corresponderá en los casos que aplique a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales Nacionales –ANLA- comunicar la decisión adoptada a la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible respectiva.

**PARÁGRAFO.** De no otorgarse la licencia ambiental, los permisos o autorizaciones para el aprovechamiento forestal único, el área sustraída se reintegrará a la condición de reserva forestal. Tratándose de actividades de competencia de las autoridades ambientales regionales y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales–ANLA-, corresponderá a estas entidades comunicar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la decisión adoptada.

**ARTÍCULO 25. SUSTRACCIONES EN EL MARCO DEL RIESGO DE DESASTRES.** Las actividades, obras o acciones para la atención de declaratoria de desastre o calamidad pública en el marco de la Ley 1523 de 2012, se podrán desarrollar y se deberá informar de manera inmediata a la Autoridad Ambiental competente. No obstante, dentro de los treinta (30) días siguientes a la declaratoria de desastre o calamidad, el usuario procederá ante la Autoridad Ambiental competente a presentar solicitud de sustracción temporal o definitiva del área.

Para las actividades u obras que se desarrollen al interior de áreas de la reserva forestal como parte de las acciones preventivas de riesgo de desastre, alerta o amenaza establecidas en el Plan de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación definido por la Ley 1523 de 2012, la entidad territorial deberá iniciar el trámite de sustracción dentro de los treinta (30) días siguientes a su inicio.

**ARTÍCULO 26. DECLARATORIA DE ÁREAS PROTEGIDAS.** Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que adelanten la ruta de declaratoria de áreas protegidas públicas, en categorías de manejo diferentes a la de Parque Natural Regional o área de reserva forestal protectora regional dentro de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, deberán solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la sustracción de la zona, previo a la aprobación de la declaratoria de área protegida por parte del Consejo Directivo de la respectiva Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible.

Para efectos del pronunciamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un término que no podrá superar (15) días, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible presentarán el documento síntesis elaborado al finalizar la Fase II - Aprestamiento de la ruta de declaratoria establecida en la Resolución 1125 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**PARÁGRAFO.** La declaración de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de reservas forestales protectoras nacionales al interior de las zonas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, no requerirán sustracción. La declaratoria de las áreas protegidas nacionales públicas referentes a Distritos de Manejo Integrado (DMI), cuya declaratoria corresponda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, deberán ser sustraídas previo a su declaratoria.

**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.

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 referencia.

No obstante, el usuario podrá solicitar a la Autoridad Ambiental competente que su trámite se ajuste a lo dispuesto en la presente Resolución, para lo cual contará con un término de seis (6) meses a partir de la publicación de la presente Resolución.

**ARTÍCULO 28. VIGENCIA.** La presente Resolución rige a partir de su publicación en el diario oficial y deroga la Resolución 1526 de 2012 salvo los artículos 7 y 8 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE ++**

Dado en Bogotá, D.C., a los 28 de enero de 2022

**FRANCISCO JOSÉ CRUZ PRADA**

VICEMINISTRO DE POLÍTICAS DE NORMALIZACIÓN AMBIENTAL ENCARGADO DE LAS  
FUNCIONES DE MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

## II. ANTECEDENTES

1. Mediante el artículo 10 de la Ley 200 de 1936 -Sobre régimen de tierras-, se estableció que “El Gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas” y que “Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal, y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime conveniente, ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este artículo”, creándose de esta forma las zonas de reserva forestal en el país.

En virtud de lo anterior, a partir de 1938 el Ministerio de la Economía Nacional declaró varias zonas de reserva forestal protectoras como las del Río Cali, Río Melendez, Cerro Dapa - Carisucio, Río Gauvas, Yotoco, en el Valle del Cauca y, posteriormente, el INDERENA mediante resoluciones ejecutivas del Ministerio de Agricultura, declaró más de cuarenta (40) zonas de reserva forestal protectoras, dentro de las que se destacan: Bosque Oriental de Bogotá (Cerro orientales), Cerro Quiniñí, Cuchilla Peñas Blancas, El Hortigal (Cundinamarca), Cuchilla Sucuncuca (Boyacá), Frontino (Antioquia), La Planada (Nariño), El Higuerón (Santander), La Nona (Risaralda), Quebradas El Peñon y San Juan (Tolima), Río Las ceibas (Huila), Río Mocoa (Putumayo), entre otras.

2. Por su parte, el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 -Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables-, “Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”, establece con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal (...)

- a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, (...)
- b) Zona de Reserva Forestal Central, (...)
- c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena, (...)
- d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, (...)
- e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, (...)
- f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy, (...)
- g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, (...)

Estas áreas cobijaron aproximadamente 65 millones de hectáreas, correspondientes a la mitad del territorio continental de Colombia. En el artículo 3 de la Ley 2 de 1959, se dispuso que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, debía: 1) Realizar el estudio y clasificación de los suelos y 2) Determinar, a solicitud del Ministerio de Agricultura, los sectores que se consideran adecuados para la actividad agropecuaria.

Estos sectores debían ser sustraídos de las reservas forestales por parte del Ministerio de Agricultura, por cuanto las actividades agropecuarias no estaban permitidas en estas zonas. Así mismo, se contempló la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura realizará sustracciones con base en estudios e informes técnicos.

3. El artículo 22 del Decreto ley 2420 de 1968 “Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario”, creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) que tendría a su cargo la reglamentación, administración, conservación y fomento de los recursos naturales del país, en los aspectos de pesca marítima y fluvial, aguas superficiales y subterráneas, suelos,

bosques, fauna y flora silvestre; parques nacionales, hoyas hidrográficas, reserva naturales, sabanas comunales y praderas nacionales.

En el artículo 24 se dispuso:

***Artículo 24.** Declaración de Zonas de Reserva Nacional. Las Resoluciones sobre declaración de Zonas de Reserva Nacional que se dicten en desarrollo de las funciones encomendadas al Instituto y las que autoricen la sustracción de Zonas de Reserva, requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.*

4. Los artículos 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974, se ocuparon de las áreas de reserva forestal, de la siguiente manera:

***ARTÍCULO 206.** Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras.*

***ARTÍCULO 207.** El área de reserva forestal sólo podrá 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 el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.*

Por su parte, en el artículo 210 *ibídem*, se estableció la posibilidad de las sustracciones de las áreas de reserva forestal de la siguiente manera:

***ARTÍCULO 210.** 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.*

5. Mediante el Decreto 877 de 1976 “por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”, hoy compilado por el Decreto 1076 de 2015, se dispuso, entre otras cosas:

***Artículo 2o.** En las áreas de reserva forestal sólo podrá permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques.*

***Artículo 3o.** Para los efectos del artículo anterior, 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 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad.*

*Se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.*

En virtud de dicha norma, que reglamenta el Decreto ley 2811 de 1974, las zonas de reserva forestal, pasaron a denominarse áreas de reserva forestal, de tal forma que así se denominará a continuación o simplemente como reservas forestales.

6. En el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993, se dispone que es función del Ministerio del medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

8) Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento (La expresión 'y sustraer' fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649-97. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, 'en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales', y **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, 'en cuanto alude a las reservas forestales nacionales'). (Subrayado fuera de texto).

7. Por su parte, en el artículo 31, numeral 16 de la Ley 99 de 1993, se dispone que son funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales:

*16) Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. El aparte subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-598-10 de 27 de julio de 2010, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, en lo que respecta a los parques naturales de carácter regional.*

8. En el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014', se dispuso:

**ARTÍCULO 204. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL.** *Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

*Las autoridades ambientales, 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, alinear, realinear, 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.*

**PARÁGRAFO 1o.** *En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.*

**PARÁGRAFO 2o.** *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.*

**PARÁGRAFO 3o.** *Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realineación, 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.' (Subrayado fuera de texto).*

9. En el artículo 2, numeral 14 del Decreto ley 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”, se señalan como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

14. Reservar y alinear las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de

la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio. (Subrayado fuera de texto).

10. Mediante la Resolución 1526 de 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció 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, estableció las actividades sometidas a sustracción temporal y adoptó otras determinaciones. (Anexo 1).

11. El 28 de enero de 2022, el Viceministro de Políticas de normalización ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargado de las funciones de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, profirió la Resolución 110 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” y derogó la Resolución 1526 de 2012, salvo los artículos 7 y 8.

12. La Fundación Movimiento Ambientalista Colombiano, Dejusticia y el Foro Nacional Ambiental se han pronunciado frente a las preocupaciones que causa dicha Resolución al imponer medidas regresivas en materia ambiental frente a actividades económicas, como la minería.

13. Mediante Sentencia No. 0033 de 2022, el Juez Sexto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Bogotá, tuteló de manera provisional los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria y al medio ambiente sano que recaen en los habitantes que subsisten de las fuentes hídricas con origen en las áreas de reserva forestal determinadas en la Ley 2 de 1959. Así, la sentencia ordenó la suspensión por un periodo de cuatro meses de la Resolución 110 de 2022, mientras avanzaban otros medios de control judicial en contra de dicha norma.

14. En el fallo de la tutela, el juzgado sexto del circuito resaltó que “están en riesgo zonas de reserva que son las principales fuentes de agua del país y el sustento de varias regiones y que la resolución afectaría la salud, el acceso al agua, a la seguridad alimentaria y al ambiente sano”. Debido a lo anterior, el juez decidió suspender transitoriamente la aplicación de la resolución del Ministerio de Ambiente hasta que haya un estudio serio que determine la afectación ambiental que pueda tener.

15. El Juez Sexto Penal del Circuito con funciones de conocimiento tutela, ante solicitud formulada por el apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante proveído del 25 de marzo de 2022, decidió aclarar el fallo de tutela, en el siguiente sentido:

*ACLARAR el fallo proferido por este Despacho el 11 de marzo de 2022, en el sentido de que la Resolución 1256 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 2 de 1959; suspendiéndose además, los trámites radicados bajo la 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.*

*Los actos administrativos expedidos con ocasión a la Resolución No. 110 de 2022 y sus efectos, deberán ser suspendidos por el término en el que se mantenga la suspensión de la Resolución No. 110 de 2022, esto es por un plazo máximo de 4 meses, sin perjuicio de que se levante la suspensión de manera anticipada por la emisión de una orden por parte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca o por el Consejo de Estado de acuerdo a los radicados 2022-00109 y 2022- 00149 respectivamente.*

16. Mediante Sentencia de fecha 3 de mayo de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, decidió revocar la sentencia proferida el 11 de marzo de 2022, por parte del Juez Sexto

Penal del Circuito con funciones de conocimiento y en su lugar declaró improcedente la acción de tutela promovida por Ángela Lozano Correa, de manera que la Resolución 110 de 2022 del Ministerio de Ambiente y desarrollo Territorial se encuentra vigente y produciendo efectos jurídicos.

Actualmente, la Resolución 110 de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra vigente y produciendo efectos jurídicos.

### III. CONSIDERACIONES PREVIAS

Previamente a la formulación de los cargos, se estima pertinente poner en conocimiento del Despacho una serie de consideraciones que están directamente relacionadas con las razones por las cuales se solicita la nulidad de la Resolución 110 de 2022, a saber:

#### 2.1. Áreas de reserva forestal.

Las áreas de reserva forestal fueron creadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 200 de 1936. Las siete (7) grandes áreas de reserva forestal establecidas mediante Ley 2 de 1959 tenían como finalidad “el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”.

La norma también determina que las áreas de reserva forestal estaban conformadas por “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, que conforme con los artículos 3 y 4 del Decreto legislativo 2278 de 1953 corresponden a lo siguiente:

*Artículo 3. (...) Se entiende por bosques de interés general aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada.*

*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.*

Como se aprecia, las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, tienen como fin el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, mediante el mantenimiento del bosque 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.

Conforme al artículo 3, las áreas de reserva forestal debían ser objeto de estudio y clasificación de suelo por parte del IGAC para que este determinara los suelos aptos para actividades agropecuarias, caso en el cual el Ministerio de Agricultura debía proceder a su sustracción, es decir, el levantamiento definitivo o temporal de la figura legal al área delimitada, en cuanto tales actividades no estaban permitidas en las zonas de reserva forestal. Así mismo, se contempló la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura realizara sustracciones con base en estudios e informes técnicos.

De acuerdo con los artículos 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974, las áreas de reserva forestal, se destinan exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras – protectoras y sólo pueden 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 consonancia con lo anterior, debe señalarse que conforme a los artículos 203 a 205 son áreas forestales productoras y protectoras las siguientes:

***ARTÍCULO 203.** Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.*

*El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.*

*Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.*

***ARTÍCULO 204.** Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.*

*En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.*

En ese orden de ideas, las áreas de reserva forestal están conformadas por áreas forestales productoras y protectoras. En las áreas forestales productoras es factible realizar aprovechamiento forestal persistente (sostenible) del bosque, de manera que no se cambie el uso del suelo y permanezca la superficie boscosa. En las áreas forestales protectoras no es factible realizar aprovechamientos forestales de ningún tipo y sólo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque (De conformidad con el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.2.1.2.3, se entiende por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados).

De acuerdo con lo anterior, las áreas de reserva forestal fueron creadas para el mantenimiento y conservación del bosque, desarrollo de la economía forestal, protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre y de los servicios ecosistémicos que prestan (captura de carbono, regulación hídrica, control de erosión, etc.). Los aprovechamientos forestales persistentes que se autoricen deben realizarse en áreas forestales productoras y no se permiten actividades que vayan en contravía de la conservación de las mismas.

Por su parte, en el artículo 210 *ibídem*, se estableció la posibilidad de las sustracciones de las áreas de reserva forestal por alguna de las dos razones 1) por actividades de utilidad pública o 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 y 2) cuando 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.

Es pertinente señalar que ni en la Ley 2 de 1959, ni en el Decreto ley 2811 de 1974, ni en las Leyes 99 de 1993 y 1450 de 2011, ni en ninguna otra norma con carácter legal, ni en decreto reglamentario, se estableció el procedimiento para sustraer áreas de reserva forestal. La sustracción puede ser temporal o definitiva, pero la ley no determina en qué casos procede una u otra, ni faculta al Ministerio de Ambiente para determinarlo, de manera que se estima que una facultad del resorte del Congreso de la República, cuenta con reserva de ley.

Ahora bien, frente a las atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las áreas de reserva forestal, las leyes 99 de 1993 y 1450 de 2011, y el Decreto ley 3570 de 2011, lo facultan para:

1. Declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal del orden nacional y a las CAR, las áreas de reserva forestal de carácter regional.

2. Adoptar los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal (nacionales y regionales).

Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realineación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente 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. Establecer las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar en los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva.

4. Definir las actividades que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal protectoras, las cuales deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, esto en cumplimiento de las Leyes 2 de 1959, el Decreto ley 2811 de 1974 y la Ley 1450 de 2011.

5. Señalar las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecer las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades. (Para este efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- ha expedido las Resoluciones 1527 de 2012 y 1274 de 2014.

Como se aprecia, la ley no faculta al Ministerio de Ambiente para determinar el procedimiento para efectuar la sustracción de las áreas de reserva forestal, ni para definir en qué casos proceden las sustracciones temporales y definitivas, mucho menos estableciendo un procedimiento facilitado que lleva a la desaparición de importantes zonas de las áreas de reserva forestal, contraviniendo los fines para los cuales fueron creadas, en una clara violación del principio de legalidad previsto en el artículo 121 de la Constitución Política.

En adición a lo anterior, el Ministerio de Ambiente dio testimonio de un ejercicio de sus funciones regresivo, en la medida en que la Resolución 110 de 2022, si bien regula la sustracción de áreas de reserva forestal, lo hace mediante disposiciones restrictivas que desconocen las obligaciones del Estado en materia ambiental y no es consecuente en garantizar derechos como el acceso a un medio ambiente sano, desconociendo el principio de desarrollo sostenible, el principio de precaución y de equidad intergeneracional.

#### IV. CARGOS

La acción de nulidad adelantada tiene la única pretensión de que se declare la nulidad de la Resolución 110 del 28 de enero de 2022<sup>2</sup>. Norma expedida por el viceministro de Ambiente, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, por falta de competencia e infracción a las normas en las que debería fundarse.

Considerando las facultades y competencias otorgadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Ley 99 de 1993 y el Decreto ley 3570 de 2011, nos permitimos respetuosamente hacer uso de la acción de nulidad. Esto, en tanto la expedición de la Resolución 110 de 2022 constituye una extralimitación de las funciones del Ministerio; pues en efecto, no existe fundamento constitucional o normativo que haya facultado al Ministerio de regular el

---

<sup>2</sup> “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”

procedimiento para la sustracción de zonas en áreas de reserva forestal ni de establecer en cuáles casos procede una sustracción definitiva o una temporal.

Motivados por los acontecimientos de interés nacional e internacional como lo son la protección de los bosques, de la vida silvestre, del agua, el uso del suelo, el manejo del recurso forestal y la protección de la biodiversidad en Colombia como medida de acción para disminuir el cambio climático<sup>3</sup>, el Estado colombiano y el ordenamiento jurídico nacional han sido objeto de un cambio de paradigma. A través de este, la relación entre humano y naturaleza se ha visto encaminada a respetar una serie de principios ambientales que buscan, ante todo, el uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y a la vida digna de aquellas poblaciones que dependen de ellos. En este contexto, la presente demanda de nulidad simple en contra de la Resolución 110 de 2022, ocurre al tratarse de una norma que flexibiliza actividades de un impacto alto y negativo en el medio ambiente, tales como la minería, por desconocer la competencia con la que cuenta en esa materia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el principio de legalidad, violar la reserva de ley y haber expedido dicho acto administrativo en contravía de las normas que lo fundan.

En ese sentido, de conformidad con las causales de nulidad contempladas en el artículo 137 de 2011 -CPACA-, debemos señalar que en el caso de la Resolución 110 del 28 de enero de 2022 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “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 configuran las siguientes causales de 1) falta de competencia y 2) infracción a las normas que la fundan, como se demostrará a continuación:

### **Cargo 1. Falta de competencia del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para expedir la Resolución 110 del 28 de enero de 2022. Violación de los principios de legalidad y de reserva de ley.**

Con respecto a este cargo, debe señalar por cuanto el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible no cuenta con la competencia para establecer mediante resolución “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”, por cuanto ninguna ley de la República lo facultó para esos efectos, con lo cual incurre en una clara extralimitación de sus funciones y viola el principio de legalidad previsto en el artículo 121 de la Constitución Política, que señala:

*Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-710 de 2001<sup>4</sup>, entre otras cosas señaló:

#### ***En qué consiste el principio de legalidad***

*1. El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador.*

*Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.*

*La consagración constitucional del principio de legalidad se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador*

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2020). *Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques*. Bogotá, D.C.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-710 del 5 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Cordoba Triviño.

*ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.*

*Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar -definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad.*

*Si bien todas las conductas no son objeto de reglamentación y mucho menos objeto de sanciones sino sólo aquellas en las que se identifican actos u omisiones que atentan gravemente contra los derechos de las personas, la respuesta jurídica no es la misma. La graduación de las formas de coerción o administración de la fuerza atienden al daño causado y al impacto del mismo en la sociedad. Pero también existen otro tipo de reglamentos, sanciones y procedimientos encaminados a garantizar el cumplimiento de deberes que los ciudadanos tienen como miembros de una comunidad y así, el pago de impuestos, el uso de los recursos naturales, el desempeño de actividades de riesgo, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de profesiones u oficios que impliquen un riesgo social, son aspectos que también son objeto de reglamentación estatal para exigir un determinado comportamiento y para imponer sanciones a quienes faltan a estos deberes. (Subrayado fuera de texto).*

A continuación, se demostrará la violación en la que incurrió el Ministro de Ambiente al expedir la resolución demandada, para lo cual señalaremos las facultades legales con las que cuenta en relación a las áreas de reserva forestal y efectuaremos los comentarios respectivos sobre los mismos, frente a lo resuelto mediante la Resolución demandada.

### **Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las áreas de reserva forestal**

Como se apreció en el aparte de **consideraciones previas** de esta demanda, debe señalarse que las Leyes 99 de 1993 y 1450 de 2011 y el Decreto ley 3570 de 2011, facultan al Ministro de Ambiente para:

1. Declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal del orden nacional.

Con relación a la sustracción de las áreas de reserva forestal del orden nacional que puede efectuar el Ministerio de Ambiente, se debe expresar que, en virtud de esta facultad, se permite que zonas que hacen de esta categoría de protección ambiental, dejen de ser parte de la misma.

La sustracción es una situación excepcional, en virtud de la cual zonas de las áreas de reserva forestal dejan de destinarse a “*el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre*”, como se señala en el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 y “*para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras – protectoras*” y “*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*”, tal y como se dispone en los artículos 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974 -Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- .

Ahora, de acuerdo con el artículo 210 del Decreto ley 2811 de 1974 las sustracciones de las áreas de reserva forestal se pueden realizar en dos (2) circunstancias:

1) por razones de utilidad pública o 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.

2) Cuando 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.

Si bien la sustracción de las áreas reserva forestal es excepcional, por cuanto va en contravía con los fines para los cuales se crearon estas categorías de protección ambiental y pueden ser temporales o definitivas, debe señalarse que ninguna ley ha determinado en qué casos proceden las sustracciones temporales, ni las definitivas, ni faculta al Ministerio de Ambiente para determinar esa situación, de manera que en el entendido de que las competencias de las entidades públicas deben estar definidas expresamente en la ley, se estima que esta es facultad del resorte del Congreso de la República, que cuenta con reserva de ley para definir en qué casos proceden las sustracciones temporales y cuando las definitivas.

Así mismo, en las leyes antes citadas no se establece el procedimiento para efectuar la sustracción de las áreas de reserva forestal, ni se faculta al Ministerio de Ambiente para establecerlo, de manera que esta es otra competencia que se está atribuyendo el Ministro de Ambiente al expedir la Resolución 110 de 2022 sin contar con la competencia para ello. Este no es un asunto menor, por cuanto al efectuar sustracciones, desaparece el área de reserva forestal y las razones legales por las cuales se crearon las mismas, de manera que no resulta factible que se proceda a crear un procedimiento por vía administrativa, sin contar con atribución para eso y de manera expres, contrario al objeto de estas categorías de protección ambiental.

La extensión de las áreas de reserva forestal o el interés económico que representan el desarrollo de actividades extractivas, altamente impactantes en términos ambientales y sociales, no pueden ser excusas para facilitar la desaparición de esta categoría de protección ambiental, sobre todo cuando el Estado tiene un deber cualificado de protección ambiental (arts. 8, 79, 80 de la Constitución Política), el planeta enfrenta una grave y progresiva crisis climática, el mayor problema ambiental de Colombia es la deforestación y el gobierno colombiano ha adquirido compromisos internacionales producto de la suscripción del Acuerdo de París<sup>5</sup> en materia de conservación de los bosques y reforestación.

Por lo anterior, contrario a lo que se realiza mediante la Resolución 110 de 2022, el actuar del Ministerio de Ambiente, como organismo rector de la gestión ambiental en Colombia, debe estar dirigida a proteger estas importantes áreas para la conservación de los bosques, el agua, la vida silvestre, los servicios ecosistémicos que prestan, entre ellos como sumideros de carbono, regulación hídrica, control de la erosión y no atribuirse *motu proprio* facultades de las que carece, para facilitar su destrucción. No se cuenta con competencia para ese efecto e incluso se incurre en falsa motivación al expedir la Resolución 110 de 2022.

Por otra parte, debe señalarse que conforme al párrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, no se permiten actividades mineras en áreas de reserva forestal protectoras (nacionales y regionales), ni se pueden sustraer para esos fines; no obstante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- omite en citar estas prohibiciones de manera expresa en la Resolución 110 de 2022, de manera que omite un aspecto estructural, en razón de la proliferación de la titulación minera en el país, las graves consecuencias ambientales y sociales que genera dicha actividad y a que existen más de sesenta (60) áreas de reserva forestal protectoras en el país. Esta claridad estaba en la Resolución 1526 de 2012<sup>6</sup>, derogada por la Resolución 110 de 2022.

**2. Adoptar los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal (nacionales y regionales).**

---

<sup>5</sup> Gobierno de Colombia (2020). *E2050 Colombia*. Acceso el 26 de mayo de 2022 <https://e2050colombia.com/documentos/>

<sup>6</sup> Resolución 1526 de 2012, Artículo 1, párrafo 1.

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 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.

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para realizar la realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos de las áreas de reserva forestal nacionales, debe contar estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y tener la colaboración del Ministerio que tenga interés en el área correspondiente, como se aprecia, tampoco en este caso se faculta al Ministerio de Ambiente para regular “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” como se realizó mediante la Resolución 110 de 2022.

3. Establecer las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar en los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva.

En este caso, tampoco se establece la facultad para expedir la Resolución 110 de 2022, es decir, para regular “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”.

4. Definir las actividades que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal protectoras, las cuales deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, esto en cumplimiento de las Leyes 2 de 1959, el Decreto ley 2811 de 1974 y la Ley 1450 de 2011.

Tampoco en este caso se establece al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible facultad alguna para expedir la Resolución 110 de 2022 y regular “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”.

5. Señalar las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecer las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Sobre estas atribuciones, debe señalarse que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS- ha expedido las Resoluciones 1527 de 2012 y 1274 de 2014, que no son objeto de cuestionamiento en la presente demanda y como se aprecia en este aparte, tampoco en este caso se estableció al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible facultad alguna para expedir la Resolución 110 de 2022.

Como se aprecia, la ley no asigna de manera expresa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la competencia para definir en qué casos proceden las sustracciones temporales y definitivas de las áreas de reserva forestal nacionales, ni para establecer el procedimiento para efectuar la sustracción de las mismas, mucho menos uno facilitado, incluyendo actividades altamente deteriorantes e incluso excluyendo de ese procedimiento a otras actividades que generan a un impacto significativo.

Lo anterior se verá en el siguiente cargo, en tanto estas facultades que se ha asignado sin ningún fundamento el Ministerio de Ambiente propician la desaparición de importantes zonas de las áreas de reserva forestal, contraviniendo los fines para los cuales fueron creadas, en una clara violación del principio de legalidad previsto en el artículo 121 de la Constitución Política, la reserva de ley

en cabeza del Congreso de la República, contrariando los fines esenciales del Estado, el deber cualificado de protección ambiental en cabeza del estado, prevenir los factores de deterioro ambiental, mitigar y adaptarse al cambio climático y cumplir con el Acuerdo de París. Las competencias son legales o no existen, no pueden ser objeto de interpretación a conveniencia de los operadores administrativos, por cuanto esto atenta en contra del principio de legalidad y la seguridad jurídica.

Sobre lo anterior, debe señalarse que la actividad de la administración pública está limitada por el principio de legalidad. Dicho principio le da plena eficacia y obligatoriedad a la actividad de la administración, por cuanto se parte del supuesto que todo acto administrativo se encuentra conforme al ordenamiento jurídico superior.

La presunción de legalidad con que cuentan los actos administrativos, parte del supuesto de que en su expedición se contaba con la competencia para el efecto y que se respetaron las normas superiores en las que se fundamenta la decisión. En ese sentido, esta presunción admite prueba en contrario, por cuanto se puede presentar una violación a las normas superiores. El principio de legalidad guarda relación íntima con la reserva de ley y la competencia.

Sobre la reserva de ley, se debe expresar que está necesariamente ligada al *principio de legalidad*, motivo por el que se hace una breve referencia doctrinal a dicho aspecto:

*Cuando del principio de legalidad se habla surge un problema de especial importancia que ha sido materia de discusiones entre los autores y que paradójicamente, no ha merecido un estudio lo suficientemente explícito de la jurisdicción como para dar claridad al asunto. Se trata de la Reserva de la Ley.*

*Esta figura fue creada por la doctrina y ha sido atribuida a Otto Mayer quien, influido por el dogma de la división de poderes, no concebía que fuera de la ley pudiera darse medida alguna que afectara la libertad o propiedad de los ciudadanos, ya que este es el único instrumento auténtico de expresión de la voluntad popular. (...)*

*Pero lo cierto es que la terminología expande un contenido de mayor comprensión cuando en la doctrina se habla de reserva de la ley para indicar que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento<sup>7</sup>.*

Así mismo, señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-710 de 2001:

### ***La reserva de ley y la facultad de legislar***

*3. La cláusula de reserva de ley atiende al desarrollo del principio de división de poderes unido a la necesidad de que el derecho además, de ser legal sea legítimo. El significado de la legitimidad del derecho se encuentra estrechamente vinculado al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea.*

*El resultado de la reglamentación -las leyes- debe ser el reflejo de un procedimiento altamente democrático para que las normas no sean producto ni de la imposición arbitraria por el uso de la fuerza, ni de la imposición de las mayorías sobre las minorías y que además, sea un procedimiento sujeto al dispositivo contramayoritario del respeto de los derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos en el devenir legislativo por el imperio de los intereses de turno o al calor de las pasiones coyunturales.*

*La cláusula de reserva de ley identifica constitucionalmente asuntos que deben ser de exclusiva competencia del legislador ordinario y frente a los cuales le está prohibido conceder facultades extraordinarias. (...)*

---

<sup>7</sup> Jaime Ossa Arbeláez (2000). *Derecho Administrativo Sancionador: Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá, Editorial Legis. Primera Edición. Págs 244 - 245.

Sobre la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Expediente 5497. Sentencia de fecha junio 09 de 1993, entre otras cosas expresó:

*Sobre el vicio de incompetencia esta sala, en sentencia del 4 de julio de 1991, expediente 1523, dijo: como es sabido, los poderes o facultades de los agentes públicos están rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley. La noción de competencia es, por tanto, la base de todo derecho público, y en virtud de ella, ningún organismo público puede ejercer su actividad fuera del cuadro de la competencia jurídica que le haya sido otorgada.*

Así mismo, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 9 de diciembre de 2019<sup>8</sup>, señaló sobre la competencia y la reserva de ley:

#### ***La competencia como presupuesto de validez del acto administrativo***

*El proceso de formación y expedición de un acto administrativo corresponde a la administración, como sujeto activo al que se le ha asignado la competencia necesaria para adoptar decisiones unilaterales por medio de las cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.*

*De acuerdo con ello, para que esa manifestación de voluntad estatal sea válida se requiere, entre otros, que al sujeto de quien emana le haya sido atribuida, vía constitucional, legal o reglamentaria, la facultad de tomar dicha decisión. Esto es lo que en la teoría del acto administrativo se conoce como competencia, que no es otra cosa que la capacidad jurídica que se predica de los sujetos particulares en el derecho privado.*

*Así pues, la competencia administrativa se determina a partir de la identificación de funciones, deberes, responsabilidades, obligaciones y facultades que le ha asignado el ordenamiento jurídico a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones **administrativas**, pues no de otra forma se puede delimitar el campo de acción dentro del cual le es dado desenvolverse a una autoridad administrativa.*

*A efectos de garantizar derechos fundamentales como el debido proceso y la seguridad jurídica, las normas que fijan competencias deben ser expresas, claras y anteriores a la expedición del acto administrativo de que se trate, lo que demuestra la íntima conexión que tiene el concepto objeto de estudio con el principio de legalidad y que el fundamento constitucional de ambas figuras reside en los artículos 2[41], 6[42], 121[43], 122[44], 123.2[45], 209[46] superiores.*

*En ese orden de ideas, dado que la competencia permite que las decisiones de la administración se encuentren revestidas de legalidad, el acto administrativo estará viciado de nulidad en aquellos casos en que se profiere por un sujeto que carece de capacidad jurídica para actuar, esto es, sin una competencia atribuida por el ordenamiento. Es por ello que el artículo 137 del CPACA consagra la falta de este requisito como uno de los vicios invalidantes de los actos administrativos, al señalar que toda persona podrá solicitar que se anulen aquellos que «hayan sido expedidos [...] sin competencia».*

Como puede observarse, la falta de competencia es un vicio externo al acto administrativo debido a que no se afina en el contenido de este, en su motivación o finalidad, sino en el sujeto que lo expide pues lo que se advierte en tales casos es que el derecho positivo no consagra una facultad que le permita fungir al Estado como autoridad normativa.

Ahora, es importante tener en consideración que la asignación de competencias a la administración pública atiende a diferentes factores que pueden identificarse como el funcional, el material, el territorial y, en algunos casos, el temporal. La expedición de un acto administrativo en ausencia de cualquiera de ellos da lugar a la anulabilidad de la decisión.

El primero de estos criterios (funcional) se refiere al ejercicio de atribuciones según el grado jerárquico que, dentro de la estructura organizacional de la administración pública, ostenta el servidor público o particular investido de funciones administrativas. El material, por su parte, supone que el acto administrativo proferido sea el desarrollo de una competencia efectivamente asignada a la autoridad que lo expidió. El factor territorial parte de reconocer que debe haber una

---

<sup>8</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, subsección A, Radicación: 11001-03-25-000-2015-01089-00 (4824-2015) - 11001-03-25-000-2016-00001-00 (0001-2016) (ACUMULADO), Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

división del territorio que permita delimitar el espacio geográfico en el que la autoridad administrativa se encuentra habilitada para el desempeño de sus funciones. Por último, el temporal es un parámetro que aplica en determinados casos en los que el ordenamiento jurídico impone un límite de tiempo para que la administración pueda ejercer su poder decisorio.

Finalmente, en relación con las normas que deben considerarse a efectos de estudiar la competencia como presupuesto de validez de los actos administrativos, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*[...] la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. [...] [47]*

### ***Principio de reserva de ley***

Como primera medida, es preciso señalar que el trasfondo histórico de este principio reside en el constitucionalismo revolucionario francés, el cual, al concebir la ley como máxima expresión de la soberanía popular, le confirió preeminencia en el ordenamiento jurídico. Esto hizo que en sistemas normativos como el colombiano, de marcada influencia francesa, sin desconocer la actual supremacía constitucional, se predicara la existencia de una cláusula general de competencia en cabeza del Congreso de la República, la cual lo faculta para ejercer su función de producción normativa en cualquier ámbito, salvo que se trate de alguno que, por expresa disposición del constituyente, debe ser regulado por la administración a través del reglamento.

Ahora bien, además de aquella cláusula general de competencia en favor del Congreso, en ciertos casos, la Constitución ha previsto la exigencia de que la regulación de un determinado asunto se realice a través de una fuente del derecho en particular que, en este caso, es la ley. Esto es lo que se conoce como el principio de reserva de ley que, en otras palabras, da cuenta de un condicionamiento con ocasión del cual la configuración de ciertos temas sólo puede realizarse mediante la expedición de (i) una ley en sentido formal, es decir aquella que surge del legislador ordinario o (ii) por disposiciones que sin haber surgido en el seno del Congreso de la República, tienen rango de ley al expedirse por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió aquel.

En el ordenamiento jurídico colombiano este último supuesto encuentra una limitación importante en el texto del artículo 150 superior, numeral 10, el cual identifica los siguientes asuntos que por ser de competencia exclusiva del legislador no pueden ser regulados a través de la concesión de facultades extraordinarias:

Así mismo, la Sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>9</sup>, en sentencia de 21 de junio de 2018, señaló:

*En efecto, la “competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función”, razón por la cual la doctrina ha entendido que la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello. En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las “atribuciones que el ordenamiento jurídico ha otorgado”.*

En ese orden de ideas, así como la ley señaló la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible para sustraer las áreas de reserva forestal del orden nacional y señaló que dichas sustracciones podían ser temporales y definitivas, correspondía a la misma ley señala el procedimiento para efectuar las referidas sustracciones y los casos en que estas podían ser

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 21 de junio de 2018. Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00512-01  
Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO.

temporales o definitivas o establecer dicha facultad en cabeza de dicho ministerio, situación que no ocurrió.

En ese sentido, es evidente la falta de competencia del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para expedir la Resolución 110 de 2022, con lo que además, viola el principio de legalidad y la reserva de ley, por lo que se debe proceder a decretar su nulidad, previa suspensión provisional de la misma, como se solicitó en escrito anexo a esta demanda.

**Cargo 2. Infracción de las normas en las que la Resolución 110 de 2022 debe fundarse. Vulneración de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, artículo 3 de la ley 99 de 1993, artículo 4 literal c de la ley 472 de 1998 y el artículo 2.2.1.1.2.2 del decreto 1076 de 2015 y desconoce los principios de desarrollo sostenible, equidad intergeneracional y no regresividad en materia ambiental.**

Una serie de disposiciones de la Resolución 110 de 2022 contrarían los principios ambientales desarrollados a través de mandatos constitucionales y normas del ordenamiento jurídico colombiano. Así también, infringen normas del Decreto 1076 de 2015, regulando actividades en territorios con una vocación distinta de acuerdo con la ley. Por lo anterior, se demostrarán los elementos de la resolución impugnada que desconocen los principios materiales de protección al medio ambiente y otras disposiciones normativas que, en conjunto, han permitido un paulatino cambio de paradigma frente al uso de los recursos naturales y la relación entre ser humano y medio ambiente. Posteriormente, se hará una precisión de otros principios ambientales que, también encontrando sustento mediante ley, pero adquiriendo otra dimensión a partir de los tratados internacionales ratificados, imponen obligaciones procesales al estado y los particulares. Estos apuntan a la necesidad de que las regulaciones ambientales no sean regresivas o restrictivas en el deber de, progresivamente, proteger los recursos naturales. La Resolución 110 de 2022 desde una técnica jurídica deficiente ha omitido varios requisitos que restringen el impacto de las actividades de exploración.

#### **A. De los principios materiales sobre la protección al medio ambiente**

Los principios en el derecho ambiental guardan una relación estrecha con todas las disposiciones que regulan este ámbito. Como lo establece la Sentencia C-449<sup>10</sup>, estos dotan de sentido y alcance a las normas de rango legal y rigen las actuaciones administrativas. Por lo anterior, antes de analizar cómo la Resolución 110 de 2022 va en contravía de estos mandatos, es preciso definir algunos de los principales por su carácter estructural dentro del ordenamiento jurídico. Vale la pena distinguir que una primera serie de principios son aquellos de carácter general, consagrados en tratados internacionales como la Declaración de Río de 1992 y que se encuentran plasmados, principalmente, en la Constitución de 1991 y, como normas jurídicas ambientales, mediante el Artículo 1 de la Ley 99 de 1993. El derecho a un ambiente sano, consagrado en el artículo 79<sup>11</sup> de la Constitución, es un derecho colectivo y fundamental (Consejo de Estado, 2001)<sup>12</sup> que se nutre mediante actuaciones administrativas como audiencias públicas y mecanismos de planeación ambiental, mientras que, judicialmente, a través de acciones populares y, de manera excepcional, la acción de tutela. El alcance de este principio tiene conexión estrecha con el derecho de rango constitucional a la participación ambiental, este de carácter individual y, por lo tanto, tutelable.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-449 de julio 16 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

<sup>11</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 79: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sentencia AP-25000-23-24-000-2000-0272-01 de noviembre 15 de 2001. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

Otros principios que destacan por su relevancia en el derecho ambiental, y que se encuentran consagrados como normas jurídicas ambientales en la Ley 99 de 1993, son el de desarrollo sostenible, en conexidad estrecha con los principios de prevención y precaución ambiental. Este se encuentra consagrado en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993 y se entiende como una manera de progreso económico y social en consonancia con el cuidado y conservación del medio ambiente, es decir, actividad productiva “*sin agotar la base de recursos naturales en la que se encuentra*”. El principio de precaución se entiende, atendiendo al artículo 1, numeral 6, como aquel conforme al cual ante un “*peligro de daño grave e irreversible*” se deben adoptar medidas dirigidas a impedir la degradación del medio ambiente, aún ante la falta de certeza científica frente a tal daño. Este se complementa con el principio de prevención, definido por el Consejo de Estado<sup>13</sup> como el aplicable cuando la autoridad competente está en la posibilidad de adoptar medidas ante la concreción de un riesgo o causación de un daño cuyas consecuencias son determinables sobre el ambiente, con el fin de evitarlo y así también sus repercusiones.

Ahora bien, estos mandatos se complementan y desarrollan el concepto de la “Constitución Ecológica”, es decir, el entramado de disposiciones constitucionales que dotan de tres dimensiones la importancia de la protección del medio ambiente como bien jurídico. Sentencias del Consejo de Estado como la del 11 de diciembre de 2012 (rad.: 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233) establecen

La jurisprudencia ha identificado al menos 49 normas<sup>14</sup> constitucionales que se refieren de manera directa o indirecta al medio ambiente, lo que ha permitido hablar de una “Constitución Ecológica”, esto es, un conjunto de disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y el medio ambiente, y que tienen como presupuesto básico un principio-deber de recuperación, conservación y protección. La protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico y obliga al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación y, si es necesario, hacer ceder los intereses particulares que puedan comprometerla. (p.5)

Frente a las tres dimensiones de la “Constitución Ecológica”, la Corte Constitucional ha precisado mediante sentencias como la Sentencia C-126 de 1998 que, por un lado, la protección al medio ambiente “*es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación*”. Por otro lado, se manifiesta como el derecho que todas las personas tienen del goce de un ambiente sano, derecho de rango constitucional y, finalmente, como “*conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares*”.

De lo anterior se desprenden importantes connotaciones, toda vez que el carácter orientador de la “Constitución Ecológica” y del principio de protección al medio ambiente se debe reflejar en las decisiones y actividades propuestas por la administración pública. Este paulatino cambio de paradigma frente a las interacciones entre el hombre y su medio se ha enriquecido a través de diferentes contenidos normativos. A continuación, se analizarán disposiciones normativas que la Resolución 110 de 2022 contraría, después, sentencias estructurales que analizan las reservas forestales objeto de regulación de la norma impugnada y establecen el deber de un acercamiento preventivo, de conservación y desarrollo sostenible para explotarlas.

En primer lugar, la Ley 99 de 1993, artículo 3, introduce la noción de desarrollo sostenible, comprendido como el desarrollo de las actividades económicas sin agotar los recursos naturales que lo permiten. En su último inciso el artículo hace alusión a un concepto que ha adquirido relevancia por medio de la jurisprudencia y que es importante mencionar hoy más que nunca, cuando de manera global la humanidad se enfrenta a difíciles coyunturas en materia ambiental.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 4 de noviembre de 2014. Radicación No. 7600123310002000504271-01 (37.603). Consejero Ponente: Dr. Hernán Andrade Rincón.

<sup>14</sup> Constitución Política de Colombia. Artículos 8, 58, 66, 79, 80, 88, 95, 267, 277, 331, 339 y 361.

Se trata del principio de equidad intergeneracional, desarrollado en sentencias como la 2011-00611 del Consejo de Estado de septiembre 14 de 2020. La Corporación ha reconocido, ello a la luz de la ratificación del Acuerdo de París por medio de la Ley 1844 de 2017, que el desarrollo de actividades productivas debe llevarse a cabo en el marco de ciertas obligaciones, como la conservación de los recursos naturales en beneficio de las generaciones futuras, la explotación “sostenible, prudente y racional” de los recursos y las consideraciones adicionales medioambientales integradas en los planes de desarrollo. La aplicación del concepto de sostenibilidad, tanto a nivel normativo como jurisprudencial, ha derivado en que funja como derrotero para “*identificar los límites de la estrategia de desarrollo económico*”. Por lo anterior, los parámetros de preservación y conservación del ambiente, que permiten hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible -y en aras de garantizar el respeto a la equidad intergeneracional-, pueden reducir el alcance de otros derechos económicos (considerados de interés social o utilidad pública) y su realización en el territorio.

Siguiendo esta misma línea, el Decreto 1791 de 1996, sobre el régimen de aprovechamiento forestal, también establece el desarrollo sostenible como un principio que debe contemplarse, en consonancia con otros adicionales, para interpretar los contenidos de la norma. Así entonces, el artículo 3 establece como deberes en cabeza del Estado y los particulares frente a los bosques, catalogados como parte integradora y soporte de la diversidad biológica y, por lo tanto, como recurso estratégico de la nación, un manejo y conocimiento acorde a los principios de sostenibilidad, conservación y racionalidad.

Esto se complementa con las disposiciones del Decreto 2811 de 1974, donde se establece que las áreas de reserva forestal protectoras deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales “*para proteger estos mismos recursos u otros renovables*”<sup>15</sup>. Por las condiciones ecológicas de estas áreas, la norma también dispone que en ellas debe “**prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque**” (subrayado y negrillas agregadas).

Lo anterior contrasta con el artículo 1 de la Resolución 110 de 2022, donde se establece el objeto de regular la sustracción temporal o definitiva de, entre otras, las áreas forestales protectoras. Ello como requisito para que se desarrollen actividades de interés social o utilidad pública en estas zonas. El artículo 5, a su vez, describe las actividades que requieren de sustracción temporal, en tanto se entiende la obligación de reintegrar estas áreas a su anterior estatus legal de áreas de reserva forestal protectoras después del desarrollo de las actividades<sup>16</sup>. Se reconoce la procedencia de una sustracción temporal en tanto el Ministerio de Ambiente presume que estas actividades causan un menor impacto en el ecosistema, pero lo anterior no excluye que para realizarlas no haya impactos significativos a los ecosistemas<sup>17</sup>, riesgo reconocido anteriormente en jurisprudencia, como es el caso de la Sentencia T-0033 de 2022, en donde la Corporación estableció, y teniendo en cuenta la relevancia del principio de precaución, lo siguiente.

(L)o que se observa es la necesidad de prevenir, de tener precaución, puesto que si bien la amenaza no es ostensible si existe, por ende se considera suspender transitoriamente la aplicación de la Resolución No. 110 de 2022, ello hasta que se emita un estudio serio, y de fondo de la afectación material que los efectos de la misma puedan tener. (p.25)

Teniendo en cuenta lo anterior, la construcción de infraestructura se aleja de manera radical al sentido que el Decreto 2811 de 1974 previó frente a las áreas de reserva forestal protectoras, donde la vocación de protección debe prevalecer. Que la Resolución 110 de 2022 regule estas áreas, tan únicas por sus cualidades ecológicas<sup>18</sup>, flexibilizando los requisitos para su extracción, refleja el

<sup>15</sup> Decreto 2811 de 1974, Artículo 204.

<sup>16</sup> Resolución 110 de 2022. Artículo 4, numeral 3.

<sup>17</sup> El numeral 1, 2 y 6, entre otros, implican o pueden implicar, tal y como lo señala la norma, la construcción de rutas de accesos e infraestructura asociada para realizar las actividades. Estas, si bien se enfocan en la fase de planeación y exploración, no dejan de necesitar recursos materiales y humanos que constituyen una fuerte intervención en los ecosistemas.

<sup>18</sup> Decreto 2278 de 1953, Artículo 4.

absoluto desconocimiento de la vocación de estas. La vía legal que propone la Resolución 110 de 2022 para permitir actividades de impacto en zonas estratégicas por su vocación de protección de los recursos renovables es ilegal, va en contravía del Decreto 2811 de 1974 y desconoce los principios que nutren la figura de la Constitución ecológica.

En segundo lugar, las sentencias de las altas cortes que se han ocupado de desarrollar una línea a favor de la ecología y el principio del desarrollo sostenible han propugnado por proteger una visión a través de la cual la relación entre hombre y naturaleza debe ser interdependiente. Bajo este concepto, el planeta es entendido como un territorio de interés y derechos globales que debe tener garantías en su protección. Por lo tanto, es deber del ser humano integrarse con sus recursos naturales, no actuar como un privilegiado en el esquema ecosistémico, ello en aras de establecer un balance entre el crecimiento económico y la protección ambiental. Apartarse de una visión antropocéntrica favoreciendo las concepciones biocéntricas y ecocéntricas implica la conformación de una plurinación en la cual el ser humano no está legitimado para usar la naturaleza indiscriminadamente<sup>19</sup>.

Los fallos estructurales, paradigmáticos para auspiciar una protección del medio ambiente desde perspectivas ecocéntricas son, entre otros, la sentencia T-622 de 2016 y la STC-4369 de 2018, en donde las corporaciones resaltaron el deber en cabeza de las autoridades de proteger el medio ambiente a través del principio orientador del desarrollo sostenible, en tanto la conservación y protección de los bosques, las reservas forestales y áreas de reservas forestales implica la preservación de territorios estratégicos que garantizan condiciones de vida digna, en materia de salud, agua potable y seguridad alimentaria para diversas comunidades. En sintonía con lo anterior, la Corte Suprema declaró a la Amazonía colombiana como titular de las acciones a cargo del estado y las entidades territoriales con jurisdicción para su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Ello advirtiendo que la protección al medio ambiente siempre debe tener como foco el principio de solidaridad y equidad intergeneracional. Respecto a este último, la corporación ha precisado el sentido democrático y solidario de su aplicación, lo que implica necesariamente medidas progresivas en materia ambiental que permitan aligerar la carga a las generaciones futuras de cara al manejo ambiental del planeta-. Estos elementos NO se evidencian en la Resolución 110 de 2022 y, al contrario, se ven perjudicados por la flexibilización de la norma para realizar actividades de alto impacto en regiones con características ecológicas únicas y virtudes esenciales para la conservación.

En una línea análoga se enmarca la reciente sentencia de tutela proferida por el Juez Sexto Penal del Circuito con funciones de conocimiento<sup>20</sup>. A través de ésta, el juez resolvió la suspensión provisional de la Resolución 110 de 2022 a fin de tutelar los derechos fundamentales a la vida, la salud, al agua, la seguridad alimentaria y un medio ambiente sano, entre otros. Si bien la sentencia fue revocada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá<sup>21</sup>, no dejan de ser llamativas las tensiones identificadas mediante las consideraciones del juez. Sobre todo, resalta el hecho de que la Resolución 110 de 2022 tiene como propósito regular actividades que pueden causar un impacto significativo en regiones como las reservas forestales creadas mediante la Ley 2 de 1959, tratándose de territorios estratégicos y de vital importancia por sus cualidades ecológicas. Al respecto, el juez observa que las reservas forestales “*constituyen en su gran mayoría cabeceras o fuentes de origen de los principales afluentes de Colombia, afluentes que son el sustento y medio económico de múltiples regiones y de sus habitantes*” (**Anexo 2**).

Así entonces, para el Juez Sexto Penal del Circuito es claro que, atendiendo a la regla de experiencia, las actividades de exploración necesariamente causan un impacto significativo en

---

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia. STC-4360 de 5 de abril de 2018. Radicación n.º 11001-22-03-000-2018-00319-01. Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>20</sup> Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento. Sentencia T-0033 de 11 de marzo de 2022.

<sup>21</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sentencia de 3 de mayo de 2022. Radicación n.º 110013109006202200033 01. Magistrado Sustanciador: Dagoberto Hernández Peña.

cualquier ecosistema. Ello en el marco de que la Resolución 110 de 2022 regula los trámites para sustraer territorio de reservas forestales para otras actividades. Lo anterior contrasta con todo el contenido normativo desarrollado, que se nutre desde el fundamento constitucional, a través del cual se ha promovido un uso racional y sostenible de los recursos naturales del país. Esto respetando los múltiples efectos que ejercen las reservas forestales y las áreas de reserva forestal frente al ecosistema y sus ciclos naturales y, por supuesto, frente a las comunidades que históricamente han dependido de los territorios para hacer efectivos derechos fundamentales como el acceso al agua, la seguridad alimentaria, la vida y la salud. En consecuencia, la Corte acoge en su argumentación la relevancia que tienen los principios de prevención<sup>22</sup> y precaución<sup>23</sup> en el ordenamiento jurídico colombiano para sopesar los derechos económicos frente a la protección del medio ambiente, esto desde su carácter esencial para que diversas comunidades puedan acceder al goce de sus derechos fundamentales. Este ejercicio de ponderación deriva en la suspensión provisional de la Resolución 110 de 2022, pues la falta de certeza sobre los impactos que las actividades de exploración pueden producir en las zonas delimitadas como reservas forestales deriva, indirectamente, en un potencial riesgo frente a los derechos fundamentales tutelados.

Al respecto, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 5 de febrero de 2015, rad. 85001-23-33-000-2014-00218-01, precisó que ejercitar el principio de precaución supone una intervención de los poderes públicos en escenarios de incertidumbre. En este caso específico, y atendiendo a la magnitud de los riesgos que pueden estar envueltos al desarrollo de algunas actividades, las acciones del Estado implican la sustitución del principio pro libertate por el criterio pro natura. Esto, como consecuencia, resulta en la limitación de libertades económicas por un riesgo a que se afecten intereses colectivos como el medio ambiente. Es de observar que el proceder del juez, mediante la sentencia de Tutela 0033 de 2022, está exactamente enmarcado dentro de lo establecido por el Consejo de Estado. Lo anterior se reviste de importancia en la medida en que los territorios que la Resolución 110 de 2022 pretende regular han sido declarados como recursos estratégicos del estado por sus cualidades ecológicas. La protección de estos se enmarca en el centro de las disposiciones constitucionales y normativas, atendiendo con especial atención a principios como el desarrollo sostenible y la equidad intergeneracional.

Así entonces, recogiendo lo anteriormente expuesto, es clave considerar que los principios en derecho ambiental son orientadores para las normas regulatorias y las actividades que realiza la administración pública. En este sentido, el medio ambiente sano, el desarrollo sostenible y la equidad intergeneracional son algunos de los principios que han transformado la forma en que el humano interactúa con los recursos naturales. Estrategias de conservación, de uso racional y un manejo del territorio informado son claves a la hora de explotar zonas de reserva forestal, caracterizadas por unas cualidades ecológicas únicas y relevantes como territorio estratégico del Estado.

Por lo anterior, cuando la Resolución 110 de 2022 establece para la realización de algunas actividades de exploración la sustracción temporal en áreas de reserva forestal protectoras, desconoce el impacto de estas intervenciones en los ecosistemas. Más aún, en territorios con vocación de protección por su función dentro de la región. Seguido a lo anterior, la Resolución 110 de 2022 refleja una carencia absoluta de los estudios técnicos pertinentes para determinar el impacto de las actividades de exploración en zonas de reserva forestal. Esto es muy perjudicial, cuando en el interior de las mismas están las fuentes de origen de los principales afluentes del país. Así entonces, el acto administrativo impugnado desconoce las normas en las que debería fundarse; desde los principios que deben orientarlo hasta normas del orden legal como los Decretos 1791 de 1996 y 2811 de 1974 y sus principios de interpretación, así como las actividades permitidas en determinadas zonas.

<sup>22</sup> Declaración de Estocolmo. (1972). Principios 6, 7, 15 y 18.

<sup>23</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 1, numeral 6.

## B. De los principios procesales y la progresividad medioambiental

En primer lugar, el bloque de constitucionalidad, mediante el Protocolo de San Salvador, ratificado por Colombia en 1997<sup>24</sup>, reconoce el derecho a un ambiente sano. El artículo 11 del Tratado establece que *1) Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y 2) Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente*. El hecho de que se trate de un derecho colectivo en el ordenamiento jurídico colombiano no lo excluye de revestirse del principio de progresividad ambiental, constituido este a través de artículos como el 1.1 del Protocolo de San Salvador, donde se manifiesta que

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos **se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente**, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. (Subrayado y negrillas agregadas)

A partir de estas disposiciones el Consejo de Estado, mediante Auto 2015-00464 de febrero 13 de 2020, y la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-443 de 2009, han reconocido el principio de progresividad ambiental<sup>25</sup>, la obligación del estado de tomar medidas progresivas para garantizar los derechos de las personas al disfrute de un medio ambiente sano y la protección del medio ambiente. Otra disposición relevante para la creación de este mandato es el PIDESC<sup>26</sup>, el cual dispone a través de su artículo 2.1 el compromiso del estado miembro a adoptar medidas *“hasta el máximo de los recursos de que disponga, **para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados**, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”* (subrayado y negrillas agregadas). De lo anterior también se desprende la obligación estatal de no regresividad, toda vez que el párrafo 9 de las Observación General No. 3 del PIDESC establece que *“todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto”* (p. 3). Tanto el mandato de progresividad como la obligación de no regresividad que emanan del Tratado se relacionan de manera estrecha con la protección al medio ambiente, de tal manera que el artículo 12, literal b, determina la obligación de mejoramiento de la higiene de trabajo y medio ambiente para garantizar el derecho de las personas al disfrute de su salud física y mental.

En segundo lugar, la noción del medio ambiente como bien jurídico, cuya obligación de protección requiere de un sentido de progresión, también se refleja en disposiciones normativas nacionales. El ejemplo que con mayor concordancia y espíritu refleja tanto el mandato de progresividad como las obligaciones asignadas por la “Constitución Ecológica” es el principio de rigor subsidiario, contenido en el artículo 63 de la ley 99 de 1993. Este consiste en la capacidad que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales (quienes hacen parte del sector descentralizado del SINAP<sup>27</sup>) de imponer medidas más rigurosas a las dispuestas por las autoridades nacionales en su respectiva zona de jurisdicción. Ello orientado hacia un sentido progresivo de la protección, en la medida en que las medidas adicionales de las Corporaciones Autónomas Regionales no pueden ser más flexibles que las del SINAP central.

<sup>24</sup> Protocolo de San Salvador. (1988). Acceso el 17 de mayo de 2022

[https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo\\_san\\_salvador.html](https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html)

<sup>25</sup> “Bloque de constitucionalidad como aquella unidad jurídica compuesta por...normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. **Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional**” (Sentencia C-067 de 2003)

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). *Colombia estado miembro desde su creación*. <https://www.escri-net.org/es/pf-pidesc/mapa>

<sup>27</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 4.

Esta estructura normativa y el deber imperativo de que las medidas frente al medio ambiente sean progresivas respecto a su protección y uso racional se desconocen desde la Resolución 110 de 2022, pues en numerosas ocasiones esta incluye apartados normativos abiertamente regresivos en comparación a normas anteriores. Para demostrar esto a continuación se citan tres apartados donde la resolución impugnada, en relación con la anterior derogada, evidencia medidas que constituyen un detrimento para la conservación de las reservas forestales y áreas de reserva forestal, en la medida en que elimina restricciones que limitaban el impacto de las actividades que se pueden realizar.

1. El **numeral 3 del artículo 5** de la Resolución incluye aquellas actividades de exploración minera con vías de acceso como bocas de túneles y galerías de exploración como desarrollables en las zonas de reservas forestales siempre y cuando se realice previo a su ejecución la sustracción temporal. Ello sin duda constituye una medida regresiva contra la conservación del medio ambiente y el respeto de sus ciclos vitales, en tanto la exploración minera que incluye acceso por medio de bocas de túneles contamina y genera impactos irreversibles en las fuentes hídricas de los ecosistemas<sup>28</sup>. De esta manera la exploración minera, que mediante otros métodos puede implicar un leve impacto del suelo (sin fragmentación o degradación) pasa a ser, a través del establecimiento de bocas de túneles, una explotación. Lo anterior vulnera el principio de progresividad ambiental, pues destina zonas de reserva forestal a propósitos totalmente diferentes<sup>29</sup> a los de su vocación y condiciones hídricas.
2. La Resolución 1526 de 2012, norma derogada con la entrada en vigencia de la Resolución 110 de 2022, establece que la construcción de caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal no requieren de sustracción siempre y cuando cumplan con unas dimensiones máximas permitidas. A saber, estos deben tener un ancho de rodadura menor o igual a 5 metros y que impliquen únicamente el afirmado del terreno con sub-base granular<sup>30</sup>. Estas restricciones en dimensiones de anchura y materiales de construcción fueron omitidas en su totalidad en el **parágrafo 5 del artículo 5 de la Resolución 110 de 2022**, que deroga el artículo citado. No obstante, sí se mantiene la potestad de los usuarios e interesados de adelantar el establecimiento de caminos o carretables forestales sin la necesidad de sustraer. Lo anterior constituye una medida regresiva frente a los objetivos de preservación y mejoramiento del medio ambiente, en tanto que, ante la ley de la experiencia, es claro que los caminos o carretables forestales sin duda alguna generan un impacto significativo en un área con unas condiciones biológicas y ciclos determinados. Que no haya restricciones en la anchura de estos caminos es gravoso, pues a lo menos constituyen intervenciones físicas que interrumpen el ecosistema y así el dinamismo e interacción entre especies, obras que potencialmente aumentan los accidentes fatales contra especies nativas, la contaminación auditiva, la luminosidad y la invasión de fauna y flora ajena al ecosistema<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> José Luis Hernández, Julieta Pisanty, Victor Manuel Sánchez, Marco Antonio Carreón y Mauro Roldán. 2010. *IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS CARRETEROS. EFECTOS POR LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE TÚNELES*: “La calidad de aguas puede verse afectada durante las etapas de construcción y de operación. En la primera, los principales parámetros que pueden modificarse son los sólidos disueltos y en suspensión y los nutrientes (debido a los movimientos de tierra) así como las grasas e hidrocarburos (por vertidos accidentales en las zonas de almacenamiento y maquinaria pesada). Durante la etapa de operación los principales contaminantes son los derivados de la deposición de las emisiones atmosféricas, principalmente partículas y plomo, y los de conservación del revestimiento del túnel, que incluyen herbicidas y materiales epóxicos; también en esta fase pueden presentarse vertidos ocasionales en los accidentes y derrames de aceites y grasas. El arrastre de todas estas sustancias por las aguas de escorrentía va a parar a los distintos cursos fluviales pudieron ocasionar cambios en la calidad del agua.” (p. 11). ISSN 0188-7297.

<sup>29</sup> Ley 2 de 1959. Artículo 2.

<sup>30</sup> Resolución 1526 de 2012. Artículo 3, parágrafo 6.

<sup>31</sup> Miriam Goosem. 2004. “Linear infrastructure in the tropical rainforests of far north Queensland: mitigating impacts on fauna of roads and powerline clearings”. *Conservation of Australia’s Forest Fauna*, No. 2, p. 418-434.

3. La Resolución 1526 de 2012<sup>32</sup> establece unas restricciones espacio-temporales para el ejercicio de actividades mineras que necesitan previamente de sustracción temporal. Para efectos de claridad, el contenido normativo citado establece lo siguiente:

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 que se realice mediante instalaciones temporales y móviles, así como la construcción de accesos temporales diferentes a vías, caminos o carretables. **Las anteriores actividades deben realizarse por una sola vez en un título minero, mediante la instalación máxima de veinte plataformas en un área de cien hectáreas y por un tiempo máximo de duración de un año a partir del inicio de las actividades.** (Subrayado y negrillas agregadas).

Estas restricciones no se incluyeron en la Resolución 110 de 2022, de tal manera que los estudios, trabajos y obras de exploración mineras con las mismas condiciones, contenidas en **el numeral 4 del artículo 5**, no tienen la obligación de ceñirse a las condiciones de la norma derogada. Las plataformas sin duda representan una intervención artificial en zonas con vocaciones diferentes. Por tanto, eliminar restricciones de área y cantidad de las mismas es una medida regresiva y gravosa, con la posibilidad potencial de causar un impacto relevante las condiciones biológicas del territorio.

Ahora bien, los anteriores casos son en tanto más problemáticos al ser evidente la ausencia de estudios científicos y técnicos para determinar el impacto de las actividades de exploración en zonas de reserva forestal y áreas de reserva forestal. En consecuencia, las omisiones que realiza la Resolución 110 de 2022 respecto a la norma derogada constituyen medidas restrictivas, que atentan contra el principio de progresividad ambiental constitucional, y que desconocen el principio de equidad intergeneracional. Más aún, en el marco de la emergencia climática actual<sup>33</sup>, las disposiciones de la norma impugnada son insuficientes y desconocen el deber, en conjunto, del estado y de los particulares, de proteger los ecosistemas naturales y su inmensa relevancia ecosistémica y biocultural.

### **C. Sobre la causal de nulidad invocada en este segundo cargo**

El Consejo de Estado ha precisado los alcances de esta causal como aquella que se configura cuando ocurren alguna de tres situaciones: a) falta de aplicación de las normas, b) aplicación indebida, c) interpretación errónea. Ahora bien, la argumentación presentada y lo señalado frente a la Resolución 110 de 2022 da paso a establecer que el cargo de infracción a las normas en que debería fundarse ocurre ante la causal primera.

La falta de aplicación de las normas ocurre cuando el funcionario ignora o no aplica una norma para proferir un acto administrativo<sup>34</sup>. En otra sentencia, el Consejo de Estado<sup>35</sup> ha precisado que para demostrar que se configura la causal se debe demostrar la violación, por contradicción o desconocimiento, que surge al confrontar el acto administrativo con otras normas. No obstante, esas disposiciones que se estiman como infringidas deben integrar “*el bloque normativo que le sirve de marco jurídico*” y, por lo tanto, deben regular la materia en la que se inscribe el acto acusado.

Frente a lo anterior, es evidente que las normas aquí identificadas se inscriben dentro de un bloque normativo común, en tanto son las que regulan las zonas de reserva forestal del territorio y las

<sup>32</sup> Resolución 1526 de 2012. Artículo 3, numeral 7.

<sup>33</sup> Organización de Naciones Unidas. (2022). *Datos sobre la emergencia climática*. Acceso el 17 de mayo de 2022 <https://www.unep.org/es/explore-topics/cambio-climatico/datos-sobre-la-emergencia-climatica>.

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sentencia 2014-00288 de 5 de diciembre de 2019. Rad.: 15001-23-33-000-2014-00288-01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 29 de abril de 2021. Rad.: 11001-03-28-000-2018-00106-00. Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra.

actividades, dependiendo de sus características, que se permiten en las mismas. Si se analiza bajo el esquema de la jerarquía de las normas, la conexión que existe entre la Resolución 110 de 2022 y los preceptos de la “Constitución Ecológica”, así como con los principios normativos generales del derecho ambiental, es innegable. Las disposiciones de cualquier acto administrativo que regule recursos naturales necesariamente debe nutrirse y ser consecuente con los principios ambientales, pues estos fungen como marco de interpretación de dichas normas. Lo ha determinado así el Consejo de Estado al precisar la “Constitución Ecológica” como una serie de principios que irradia todo el orden jurídico e impone obligaciones al Estado y los particulares<sup>36</sup>. Una situación análoga ocurre con los principios internacionales en materia ambiental que han adquirido vigencia en el ordenamiento jurídico colombiano. Como la Resolución 110 de 2022, entre otras disposiciones, está encargada de regular actividades en zonas estratégicamente relevantes en materia biológica y ecológica, su relevancia para el desarrollo del principio de progresividad ambiental es indiscutible. De ahí que, el cumplimiento a este principio, o no, se refleja a través de normas como la Resolución 110 de 2022. Precisamente por esto estribaba la necesidad de contrastar la Resolución con la norma inmediatamente anterior vigente (Resolución 1526 de 2012).

La otra contradicción manifiesta es entre la Resolución impugnada y el Decreto 2811 de 1974 o *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Nuevamente este es el caso de dos normas que pertenecen a un bloque normativo, en tanto su objeto de regulación es el mismo. En atención al principio de jerarquía de las normas, la Resolución 110 de 2022 no puede ir en contra ni de esta ni de las otras citadas en el presente cargo y que actualmente conforman el Decreto Único 1076 de 2015.

## V. ANEXOS

Solicito a esa Honorable Corporación tener como pruebas documentales dentro del proceso judicial los Anexos que se enuncian a continuación y que se aportan con la presente demanda:

**Anexo 1.** Resolución 1526 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Anexo 2.** Sentencia de tutela Juez Sexto Penal del Circuito de Bogotá

**Anexo 3.** Gráfico sobre Reservas forestales de Ley 2 de 1959.

## VI. NOTIFICACIONES

Las y los demandantes recibirán notificaciones en el siguiente correo: [clinicamasp@uniandes.edu.co](mailto:clinicamasp@uniandes.edu.co) y [negrete.re@gmail.com](mailto:negrete.re@gmail.com)

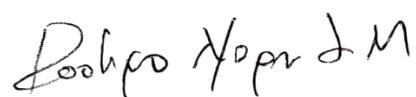
El Ministerio de Ambiente, entidad demandada, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011, creó el buzón de correo electrónico: [procesosjudiciales@minambiente.gov.co](mailto:procesosjudiciales@minambiente.gov.co) para recibir exclusivamente notificaciones judiciales.

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 11 de diciembre de 2012. Rad.: 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233). Consejero Ponente: William Zambrano Cetina.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto legislativo 806 del 4 de junio de 2020, en atención a que la presente demanda va acompañada de la solicitud de medida cautelar, no se remite copia de la misma a la parte demandada.

Atentamente,



Rodrigo Elías Negrete Montes  
c.c. 78.691.601



Mauricio Felipe Madrigal Pérez  
c.c. 9770332



Silvia Catalina Quintero Torres  
c.c. 1049623288



Felipe Uribe Barreto  
c.c. 1136888855

