



Bogotá D.C.,

Señor
LUIS FERNANDO MACÍAS GÓMEZ
MACÍAS GÓMEZ & ASOCIADOS
Calle 95 No. 15 – 47 Oficina 501
Bogotá

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
25/4/2012 10:46:43 FOLIOS:11 ANEXOS:0
AL CONTESTAR CITE: 8210-E2-30484
TIPO DOCUMENTAL: INFORMACION
REMITE: DIRECCION DE BOSQUES BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS
ECOSISTEMICOS
DESTINATARIO: MACIAS GOMEZ & ASOCIADOS

COPIA

ASUNTO: Radicado 4120-E1-12861 del 7 de febrero de 2012. Consulta sobre Reservas Forestales Protectoras.

Cordial saludo.

En atención a la comunicación del asunto, y al oficio 8210-E2-12861 con el que se suspendieron términos para su respuesta, mediante la cual formula consulta sobre las figuras de las Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, las Reservas Forestales Protectoras, las áreas protegidas y la necesidad o no de obtener licencia ambiental para adelantar actividades de exploración minera, damos respuesta a sus inquietudes en los siguientes términos.

En primera instancia, es necesario realizar una serie de aclaraciones respecto de los antecedentes expuestos y los planteamientos esgrimidos en el texto de su consulta, para luego proceder a dar respuesta a cada una de sus inquietudes:

1. Áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959 y áreas protegidas.

Como bien lo expresa en su escrito, las siete (7) grandes Reservas Forestales a que se refiere el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, se establecieron "Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre", con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953. Ante esta situación es evidente que la inmensa mayoría de los bosques existentes en Colombia quedaron bajo la categoría de zonas de reserva forestal, con este doble carácter

Ahora bien, la remisión que realizó la Ley 2 de 1959 al Decreto 2278 de 1953, nos coloca ante las siguientes situaciones:

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2278 de 1953: "los bosques del país se clasifican así:

- a) Bosques protectores;
- b) Bosques públicos;
- c) Bosques de interés general;
- d) Bosques de propiedad privada".

En el artículo 3, se señala que:

"Se entiende por bosques protectores los plantados en los terrenos que constituyen la "Zona Forestal Protectora", de que trata el Artículo 4, Capítulo II del presente Decreto, sean públicos o de dominio

Deesi
26 ABR. 2012
4:00 pm



privado. Se entiende por bosques públicos los que pertenecen a entidades de derecho público. 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".

Conforme al artículo 4 del Decreto 2278 de 1953:

"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",

De acuerdo con lo anterior, estas áreas estaban destinadas a la conservación del ambiente y consecuentemente de los bosques allí presentes.

Por su parte, en los artículos 5 y 6 de la norma citada, se hacía referencia a las "Zonas de Interés General", en los siguientes términos:

"Artículo 5. Constituyen zonas de interés general aquellas que señale el Ministerio de Agricultura, en cada caso, ya sea en terrenos baldíos, o en predios de dominio privado, por contener especies valiosas que convenga conservar.

Artículo 6. También constituyen zonas de interés general aquellas que destine el Gobierno para ser explotadas únicamente como bosques, ya sea por administración directa, ya en virtud de concesiones".

Estas zonas, evidentemente podían ser objeto de aprovechamientos forestales, bajo los parámetros y criterios de racionalidad que estableciera el gobierno nacional, lo cual es consecuente con una de las finalidades de la ley, que era el "desarrollo de la economía forestal".

En consonancia con lo expuesto, en el artículo 3 de la Ley 2 de 1959 expresamente se ordenó que: "Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los artículos 1, 2 y 12 de esta Ley, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales". Evidentemente no se realizó la clasificación de los suelos a los que alude el artículo que nos ocupa. Así mismo, resulta claro que las actividades agropecuarias no eran compatibles con las finalidades para las cuales se establecieron las reservas forestales citadas y para su desarrollo se requería de la sustracción previa de las áreas que pretendieran destinarse con esos fines.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 2 de 1959, dispuso: "Los Bosques existentes en la zona de que tratan los artículos 1 y 12 de esta Ley deberán someterse a un Plan de Ordenación Forestal, para lo cual el Gobierno ampliará en el Ministerio de Agricultura el servicio de manejo y protección de las Zonas de Reserva Forestal y Bosques



Nacionales con facultad para programar y ejecutar los planes respectivos, creando los cargos necesarios y señalando las funciones y asignaciones correspondientes, conforme a la clasificación y asignaciones adoptadas para el mismo Ministerio". De acuerdo con lo anterior, través del Plan de Ordenación Forestal se debía zonificar y ordenar los bosques presentes en las referidas Zonas de Reserva Forestal y determinar cuales debían ser objeto de conservación y cuáles podían ser aprovechados bajo parámetros de racionalidad o sostenibilidad establecidos por el gobierno nacional, de manera tal que no desaparecieran los objetivos para los cuales se establecieron dichas reservas forestales.

De hecho, en el artículo 5 de la referida ley al afirmar: "No es permitida la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en los de propiedad privada que vaya señalando el Ministerio de Agricultura, sin licencia del mismo Ministerio, basada en un concepto técnico, y cualquier producto que se extraiga sin esos requisitos será decomisado", reconoció expresamente que sí era factible el aprovechamiento de los bosques, que en su inmensa mayoría se encuentran en las reservas forestales establecidas por la Ley en cuestión.

Lo anterior nos indica que en las Reservas Forestales a que se refiere el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, no solo se debía conservar el bosque en estricto sentido, sino además, se podía aprovechar bajo los parámetros previamente establecidos por el gobierno nacional y con criterios de sostenibilidad. Además que las mismas debían ser estudiadas y clasificadas, y ser sujetas a un Plan de Ordenación Forestal a fin de zonificarlas y ordenarlas.

Por otro lado, tal y como lo expresa el peticionario, a través de los artículos 202 y siguientes del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) se reguló lo concerniente a las áreas forestales y las áreas de reserva forestal, señalando que tanto unas como otras, podrían ser protectoras, productoras y protectoras-productoras, categoría esta última que desapareció en virtud de lo dispuesto a través del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011.

De igual forma, es importante recordarle al peticionario, que a través del 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", se dispuso:

"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.

Artículo 4o. Para otorgar un permiso único será necesaria la sustracción previa de la reserva forestal del área en donde se pretenda adelantar el aprovechamiento.

Para dicha sustracción se requiere la solicitud previa (...)"

De acuerdo con lo anterior, se tiene que tal y como se expuso anteriormente, en las reservas forestales es factible realizar aprovechamientos persistentes de los bosques allí presentes, salvo las áreas de reserva forestal protectoras,



donde sólo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque, conforme a los artículos 204, 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974. Esto sin perjuicio de que el Ministerio de Ambiente, regule los usos que se permiten en estas áreas, conforme a lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010 y el artículo 204 de la Ley 1450 de 2010

Así mismo, fue el Decreto 877 de 1976, no la Ley 1450 de 2011, como lo señala el peticionario, el que teniendo en cuenta la clasificación prevista para las reservas forestales prevista en el Decreto Ley 2811 de 1974, determinó que las reservas forestales establecidas o declaradas previamente al citado Decreto ley, se denominarían áreas de reserva forestal, no zonas de reserva forestal, lo cual es coincidente con el dinamismo que presenta la normativa y lo dispuesto por la Corte Constitucional al consagrar a través de la Sentencia C-126/98 que en Colombia como tal, solamente podemos hablar de legislación ambiental, a partir de la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), de manera tal que las disposiciones previas a esta norma deben ajustarse a las disposiciones en el previstas.

De igual forma, prevé el Decreto 877 de 1976, que en el caso que se pretenda efectuar un aprovechamiento forestal único en áreas de reserva forestal, se debe solicitar ante la autoridad competente, la correspondiente sustracción del área a intervenir, tal y como lo dispone el artículo 210 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) y la Resolución 918 de 2011 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, las "Áreas de Reserva Forestal Protectoras", que son aquellas que bajo esa connotación y denominación fueron declaradas por las autoridades competentes, tales como el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena y Ministerio de Agricultura, así como otras áreas y ecosistemas estratégicos, no pueden ser sustraídas para adelantar actividades mineras tanto las nacionales como las de carácter regional.

La necesidad de zonificar y ordenar las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 y determinar que áreas deben estar dirigidas a la conservación estricta y cuales al aprovechamiento forestal racional, persistente o sostenible, ha estado presente desde la misma Ley 2 de 1959 en su artículo 3 como vimos previamente; posteriormente esa obligación ha sido reiterada a través de la Ley 1382 de 2019 y más recientemente la Ley 1450 de 2011. En la actualidad este Ministerio se encuentra trabajando en la ordenación ambiental de las siete Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2 de 1959. Producto de la zonificación y ordenamiento que se realice se determinará que áreas son protectoras y cuales productoras y se tomarán las demás medidas a que haya lugar conforme al marco normativo que regula la materia y la información que arrojen los estudios que se están realizando.

De conformidad con el recuento normativo anterior y frente a los antecedentes planteados en su consulta, es necesario indicar en cuanto al numeral 3 que no es acertada la conclusión prevista en el sentido que la Ley 2 creó "zonas de reserva forestal protectora" cuyo únicos objetivos serían el efecto protector y de conservación de los bosques, toda vez que, como hemos visto a lo largo de esta respuesta, lo que dispuso la mencionada Ley fue la creación de Zonas de Reserva Forestal con carácter doble de "zonas forestales protectoras" y de "bosques de interés general" no sólo como "zonas de reserva forestal protectora". Esta distinción no es de poca monta, puesto que es necesario no perder de vista que las Reservas Forestales establecidas en la Ley 2 de 1959 no sólo tienen un carácter protector sino que en ellas también se pueden adelantar actividades de aprovechamiento forestal, tal y como se ha venido indicando.

En cuanto al numeral 5 es necesario hacer claridad en que la figura de "bosque forestal protector" a la que hace alusión no está prevista en la normativa forestal; lo que sí existe, de conformidad con el Decreto 2278 de 1953, son



"Zonas Forestales Protectoras" dentro de las cuales los bosque plantados se denominan "Bosques Protectores"; además, las "Áreas Forestales Protectoras" no están definidas en el artículo 202 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) modificado por el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, como pareciera indicarlo en el numeral 4, sino en el artículo 204 del Código, según el cual ésta es: "la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables (...)" y en ella: "debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque."

Ahora, si bien podríamos aceptar que la vocación protectora es un elemento común a las "Áreas Forestales Protectoras", las "Áreas de Reserva Forestal Protectora" y las "Zonas Forestales Protectoras", como bien pareciera indicarlo en los numerales 5, 6 y 7 de su consulta, estas 3 figuras responden a una naturaleza jurídica diferente:

- Ya vimos como el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) definió a las primeras como la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para protección.
- En cuanto a las segundas, el mencionado Código en su artículo 206 conceptúa que éstas son: "la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras" y la Ley 1450 de 2011 en su artículo 204 ordena que: "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."
- Y para las terceras, el Decreto 2278 de 1953 indicó que: "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."

Entonces, la conclusión a la que llega en el numeral 5 en el sentido que: "Así las cosas, las áreas de reserva forestal protectora a la luz del CNRN no puede ser vista como algo diferente a lo establecido por la ley 2 de 1959, por cuanto corresponden a la misma naturaleza jurídica", está partiendo de una confusión de los anteriores conceptos. En este mismo sentido, cuando en el numeral 6 afirma que "tanto las áreas de reserva forestal protectora del CNRN como las zonas forestales protectoras de la Ley 2 de 1959 i) Tienen la vocación de protección," es necesario aclarar que no obstante la finalidad de ambas confluya en su efecto protector, estamos frente a dos figuras jurídicas diferentes, reguladas por normas diferentes y conceptualizadas de manera diferente.

Por otro lado, tampoco es admisible jurídicamente afirmar, como lo hace en el numeral 7, que la Ley 1450 de 2011 en su artículo 204 sobre áreas de reserva forestal, asimila las áreas de reserva forestal del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) a las zonas de reserva forestal del artículo 1 de la Ley 2. Como bien se indicó anteriormente, la norma que hizo dicha asimilación fue el Decreto 877 de 1976 en sus artículos 2 y 3, según los cuales para efectos del aprovechamiento persistente que se pueda permitir de los bosques en las áreas de reserva forestal, se entiende que el territorio nacional se considera dividido, entre otras, en las áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, sin establecer en ningún momento, si éstas eran protectoras o productoras.



2. Exploración minera y la necesidad de licencia ambiental

Sobre lo expuesto por el peticionario, en el sentido que las actividades de exploración minera requieren de la obtención previa de licencia ambiental, se debe señalar que efectivamente, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 8 y 9 del Decreto 1753 de 1994, las actividades mineras de exploración y explotación minera, estaban sujetas a la obtención de licencia ambiental.

No obstante, olvida el peticionario que a través del Decreto 501 de 1995, modificado por el Decreto 1481 de 1996, suscritos por el presidente de la República y con la firma de los Ministros de Minas y Energía y de Medio Ambiente de la época, de manera expresa se excluyó de la exigencia de dicho instrumento administrativo las actividades de exploración. Dispuso el artículo 1 del Decreto 501 de 1995, modificado por el artículo 1 del Decreto 1481 de 1996:

"La ejecución de los trabajos autorizados con la expedición de las licencias de explotación, de los contratos de concesión que recaigan sobre recursos minerales de propiedad nacional, requerirán de la licencia ambiental respectiva. En consecuencia, el registro de tales títulos mineros sólo será procedente una vez obtenida la licencia ambiental.

PARAGRAFO 1o. *Para la ejecución de los trabajos autorizados con la expedición de la licencia de exploración, el solicitante deberá obtener de la autoridad competente la aprobación del plan de manejo ambiental.*

PARAGRAFO 2o. *Los aportes mineros se inscribirán en el Registro Minero Nacional tan pronto como quede en firme el acto administrativo que los contenga.*

Cuando dentro del área aportada se pretendan realizar labores de exploración o de explotación directamente por las entidades titulares del aporte o a través de contratos con terceros, la entidad titular del aporte o el contratista, según quien vaya a ejecutar la actividad minera deberá allegar, cuando se trate de la actividad minera de exploración, la aprobación del plan de manejo ambiental y cuando se trate de trabajos de explotación, la correspondiente licencia ambiental.

En los eventos en que se celebren contratos de exploración y explotación éstos se inscribirán con la aprobación del plan de manejo ambiental con la anotación:

"Contrato en exploración", la cual será levantada tan pronto como se allegue la correspondiente licencia ambiental, para efectos de iniciar la etapa de explotación".

Es decir, que en virtud de dichas disposiciones, las actividades de exploración minera, quedaron sujetas a la aprobación de un plan de manejo ambiental.

De manera posterior a los Decretos citados, la Ley 685 de 2001 – Código de Minas, dispuso en los artículos 81, 199, 203 y 272 que para adelantar actividades de exploración minera, además de contar con un título minero otorgado e inscrito en el registro minero nacional, se requería informar y presentar ante las autoridades ambientales competentes, las Guías Minero – Ambientales (Resolución 18-0861 de 2002 del MME y MMA) y de la obtención previa de permisos ambientales.



Así mismo, los artículos 62, 83, 85, 145, 169, 205¹ a 208, 212, 281, 282², 290 del Código de Minas ordenaron que para la realización de actividades explotación minera, se debería obtener previamente una licencia ambiental global. Producto del recuento normativo anterior, en los Decretos 1728 de 2002, 1180 de 2003, 1220 de 2006 y 2820 de 2010, expresamente se dispuso que requería de la obtención previa de licencia ambiental la explotación de minerales, no la exploración.

Como se puede apreciar, no hay lugar a interpretar, como lo hace en los numerales 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la consulta en comento, que las actividades de exploración minera requieren de la obtención previa de licencia ambiental, de manera tal que en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales vigentes no le es dable a las autoridades ambientales exigir dicho instrumento administrativo para desarrollar este tipo de actividades, son pena de incurrir en extralimitación de funciones. Caso diferente es que, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1382 de 2010, modificadorio del artículo 205 del Código de Minas, se requiera obtener licencia ambiental para dichas actividades de exploración cuando se requiera la construcción de vías, que a su vez deban tramitar licencia ambiental.

En materia de áreas de reserva forestal, por su parte, la Resolución 918 de 2011 y la Ley 1450 de 2011, son claras en señalar que para desarrollar actividades de exploración minera en estas áreas, se deberá efectuar previamente, si es procedente, la sustracción temporal de las Áreas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959 y las demás, siempre que no tengan el carácter de Áreas de Reserva Forestal Protectoras, caso en cual no es posible adelantar actividades mineras, por prohibición expresa del artículo 34 del Código de Minas y del parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta las competencias previstas en los Decretos Ley 3570 y 3573 de 2011, le corresponde al Ministerio de Ambiente, para el caso de las solicitudes de sustracción de reserva forestal, y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y las autoridades ambientales regionales, en cuanto a las licencias ambientales, y atendiendo las normas que regulan la materia; la información aportada por el interesado; la evaluación realizada; la importancia ambiental, social, cultural, etc.; la jurisprudencia expedida por las altas cortes; el principio de precaución e *indubio pro ambiente*; la prevalencia del interés general sobre el particular y; los fines esenciales del Estado, entre otros aspectos, resolver las mencionadas solicitudes de sustracción de las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959 y demás áreas del orden nacional; así como, las de licencia ambiental de su competencia.

- Áreas protegidas y licencia ambiental.

Ahora bien, frente al tema de la necesidad de licencia ambiental para los casos de actividades que se adelanten en áreas protegidas públicas nacionales del Decreto 2372 de 2010, según lo dispone el numeral 13 del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, previsto en los numerales 14 y 15 de los antecedentes de la consulta, y frente a la conclusión a la que llega en el numeral 16: "(...) *teniendo presente que las áreas de reserva forestal protectora y las de ley 2 de son áreas protegidas, se requeriría licencia ambiental para proyectos mineros aún en etapa de exploración, más cuando justamente el Código de Minas permite la actividad minera en este tipo de reservas forestales*", es necesario indicar que las Áreas de Reserva Forestal Protectora como áreas protegidas, son aquellas previstas en el Decreto 2372 de 2010 en los artículos 10 y 12, dentro de los cuales no se encuentran las Reservas Forestales establecidas en la Ley 2 de 1959, en la medida que se trata de dos figuras jurídicas con finalidades, características y reguladas

¹ Derogado por la Ley 1382 de 2010.

² Derogado por ley 1382 de 2010.



por normas diferentes. La primera de ellas es una categoría que se establece para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, con el doble carácter de "Zona Forestal Protectora" y "Bosques de Interés General", en donde las zonas que la conforman pueden ser susceptibles de ser ordenadas mediante diversas figuras de conservación, como aquellas previstas en el Decreto 2372 de 2010, pero que *per se* no constituyen área protegida.

En tanto, el Área de Reserva Forestal Protectora sí es una categoría de área protegida que conforma el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, en los términos del Decreto 2372 de 2010, definida como el: "Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute". Según la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011, su reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales, y en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, caso en el cual se nombrarán como Reservas Forestales Protectoras Regionales.

De tal manera que cuando el artículo primero de la Ley 2 de 1959 establece las Zonas de Reservas Forestales del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Mutilones, del Cocuy, de la Amazonía, como "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", está indicando la vocación de los suelos de estas áreas y definiéndolas como Reservas Forestales, no como Reservas Forestales Protectoras susceptibles de ser entendidas como áreas protegidas. En este punto es importante mencionar que en el Atlas Temático de las Zonas de Reserva Forestal de Colombia Ley 2 de 1959, editado por este Ministerio y el IDEAM, se establece:

"Por lo tanto, no obstante que la legislación posterior, en particular el Decreto 2811 de 1974 (ver ítem siguiente), vino a aclarar el carácter y alcance de las áreas de reserva forestal y áreas forestales precisando las posibilidades de aprovechamiento en cada caso, debe resaltarse que las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 básicamente comprenden zonas destinadas a la "conservación forestal" o a la "producción forestal", mas no constituyen áreas destinadas a la "preservación absoluta" o "conservación estricta" como en ocasiones erróneamente se afirma.."

Ahora bien, la necesidad de obtener licencia ambiental para la ejecución de actividades mineras, en particular la explotación, emana de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, en los artículos 8 y 9 del Decreto 2820 de 2010, y en el Código de Minas, el cual también establece las zonas excluibles de minería, en las cuales no se pueden adelantar este tipo de actividades, como son los Parques Nacionales Naturales y las Áreas de Reserva Forestal Protectora, prohibición ratificada en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011

De conformidad con lo anterior, y teniendo en cuenta que las Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2 de 1959 pueden ser sustraídas para actividades de exploración y explotación minera y no constituyen áreas protegidas al tenor del Decreto 2372 de 2010, el numeral 13 del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, según el cual requieren licencia ambiental las: "actividades a realizarse al interior de las áreas protegidas públicas nacionales de que trata el Decreto 2372 del 1º de julio de 2010, distintos a los enunciados en el numeral anterior, siempre que el uso sea permitido de acuerdo a la categoría de manejo respectiva e impliquen la construcción de infraestructura en las zonas de uso sostenible y general de uso público, o se trate de proyectos de agroindustria, a excepción de las unidades habitacionales, siempre que su desarrollo sean compatibles con los usos definidos", la citada norma no es el



fundamento para exigir la obtención previa de ese instrumento de manejo y control ambiental a fin de llevar a cabo proyectos mineros en las Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2 de 1959.

Con fundamento en el recuento normativo anterior y las precisiones realizadas a las afirmaciones y antecedentes previstos en su consulta, damos respuesta así a los interrogantes previstos:

"1. Conforme a todo lo anteriormente expuesto, ¿se entendería que las Reservas de la Ley 2 de 1959 podrían definirse también como áreas protegidas a las que se refiere el Decreto 2372 de 2010 y que por ende, las actividades de exploración minera que se desarrollen en Reservas de la Ley 2, requerirían sobre esta base Licencia Ambiental, de acuerdo a lo establecido en el numeral 13 del artículo 8 del decreto 2820 de 2010?"

No obstante la importancia en términos ambientales que representan las Áreas de Reserva Forestal establecidas mediante el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, las mismas no fueron consideradas como áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, puesto que en el interior de ellas se permiten actividades de aprovechamiento forestal persistente, no cumplen con todas las finalidades y objetivos que se pretenden de las áreas protegidas y a que si bien este Ministerio está adelantando las gestiones pertinentes de conformidad con lo previsto en el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, en la actualidad no se cuenta con su zonificación y ordenamiento y por lo tanto no se determinó cuáles zonas son de protección y de producción.

De conformidad con lo anterior, la ejecución de actividades mineras en áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, requerirá licencia ambiental sólo para los casos previstos en el numeral 2 del artículo 8 y numeral 1 del artículo 9 del Decreto 2820 de 2010.

No obstante lo anterior, en cualquier caso, ya sea para exploración y explotación mineras, se requerirá la sustracción previa de reserva forestal, según lo autoriza el artículo 34 del Código de Minas y sus modificaciones, y de conformidad con lo previsto en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 y el trámite de la Resolución 918 de 2011.

3. En caso contrario ¿cuál sería el argumento jurídico para excluir el trámite de licenciamiento ambiental a una actividad como la exploración y sobre todo, no tener en cuenta el principio "pro natura" y la interpretación restrictiva del Derecho Ambiental?"

Tal y como se argumenta en esta respuesta, no existe norma alguna que establezca que las Reservas Forestales de la Ley 2 de 1959 sean Áreas de Reserva Forestal Protectora y por ende Áreas Protegidas, ni tampoco puede interpretarse, como lo hace el peticionario, que ambas figuras son equiparables atendiendo a su finalidad de conservación y protección de los bosques y demás recursos naturales renovables.

Lo anterior, puesto que: 1) la Ley 2 de 1959 expresamente afirma que se establecen 7 Reservas Forestales no sólo para la protección de las suelos, las aguas y la vida silvestre sino también para el desarrollo de la economía forestal; 2) que coherentemente con lo anterior, las mencionadas Reservas no sólo tienen el carácter de Zona Forestal Protectora, sino también de Bosque de Interés General; 3) que conforme a lo anterior, en las Reservas en comento pueden adelantarse actividades de aprovechamiento forestal y pueden ser sustraídas por razones de utilidad pública e interés social en general, y para actividades mineras, sean de exploración o explotación, en particular; 4) que es necesario adelantar la zonificación y el ordenamiento de las Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, a fin de determinar cuáles son las áreas de protección y las de producción forestal. Además de lo anterior, la naturaleza



jurídica de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 no es la misma que las Áreas de Reserva Forestal Protectora, toda vez que su origen legal, finalidad, objeto y tratamiento es diferente, tal y como se ha argumentado a lo largo de la presente.

La presente consulta se absuelve de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,


LUISA FERNANDA BALLÉN
Jefe Oficina Asesora Jurídica


XIOMARA SANCLEMENTE M.
Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

- CC. Dra. Luz Helena Sarmiento, Directora Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Calle 37 No. 8 – 40, Ciudad.
Dra. Constanza Atuesta, Jefe Oficina Asesora Jurídica Parques Nacionales Naturales de Colombia, Carrera 10 No. 20 – 30, Ciudad

Elaboró: Olga F. Cabeza M. 
Revisó: Luis Francisco Camargo, Zamira Lozano, Camilo Rincón  

**OFICINA ASESORA JURÍDICA ESPECIAL
DEL SISTEMA DE PARQUES
NACIONALES NATURALES**
26 APR 2012