



Parques Nacionales Naturales de Colombia



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20141300023881

Fecha: 2014-04-21

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Doctora:
ANDREA TORRES BOBADILLA y JUAN PABLO MUÑOZ ONOFRE
Representantes Legales
Asociación de Afectados Proyecto Hidroeléctrico del Quimbo
Calle 39 bis A No. 28 A -19
Ciudad

Concepto: Sistema Nacional de Áreas Protegidas/Desarrollo Proyectos Mineros y energéticos en áreas protegidas/ Licencia Ambiental/Reservas Forestales/Sustracción de Reservas Forestales.

Fuentes Formales: Constitución Política, Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Decreto 622 de 1997, Decreto 2372 de 2010, Decreto 2820 de 2010, Ley 685 de 2001, Ley 1450 de 2011, Decreto 1996 de 1999, Ley 2 de 1959, Decreto- Ley 2278 de 1953.

Ref. Respuesta Oficio con Radicado No. 20144600013352 Desarrollo proyectos mineros dentro de zonas de áreas protegidas.

Respetados doctores Torres Bobadilla y Muñoz Onofre:

Fue recibido en esta Entidad escrito radicado bajo el número 20144600013352 a través del cual, se elevan las siguientes consultas:

1. *¿Es posible el desarrollo de proyectos mineros y energéticos dentro de zonas de áreas protegidas?*
2. *¿Puede el titular de un proyecto hidroeléctrico cuya construcción se adelanta sobre un área previamente sustraída de una reserva forestal, adelantar labores de explotación*





minera, a pesar de no haber sido este el fundamento de dicha sustracción? Tiene alguna competencia la UAESPNN en relación con esta conducta?

3. ¿Conoce esa Unidad acerca de las labores de extracción de minerales que adelanta EMGESA dentro del área de influencia directa del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo?

4. ¿Existe algún concepto rendido por esa entidad acerca de la sustracción de la reserva forestal de la Amazonia para el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo? En caso de ser afirmativa la respuesta, solicitamos nos sea suministrado el documento respectivo.

Teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales de Colombia como Coordinador del SINAP conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 por el cual "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones" y las funciones propias que corresponden a la Oficina Asesora Jurídica establecidas en el artículo 10 del Decreto 3572 de 2011, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

DESARROLLO DE PROYECTOS MINEROS Y ENERGÉTICOS DENTRO DE ZONAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

Problema Jurídico.

¿Es posible el desarrollo de proyectos mineros y energéticos dentro de zonas de áreas protegidas?

El Decreto 2372 de 2010 se ocupó entre otras cosas, de ordenar y agrupar las categorías que ya tenían creación legal en Colombia, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas. Estas categorías, por mandato legal, existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR.

Es así, como el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, prevé que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹ las siguientes categorías:

¹ El Artículo 2 del Decreto 2378 de 2010 determina que un área protegida es un "Área definida geográficamente que haya sido designada, regu ada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Las Reservas Forestales Protectoras.
- c) Los Parques Naturales Regionales.
- d) Los Distritos de Manejo Integrado.
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
- f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas:

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

A lo largo del instrumento normativo ya mencionado, se establecen criterios generales sobre el manejo de estas áreas, definiendo para cada una de ellas, dependiendo de su destinación, usos del suelo y actividades permitidas.

Es así, que dentro del mencionado decreto se definen los usos y actividades de la siguiente manera:

(...)

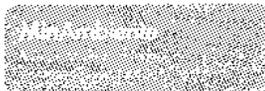
Artículo 35. Definición de los usos y actividades permitidas. De acuerdo a la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones:

a) *Usos de preservación:* Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

b) *Usos de restauración:* Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.

c) *Usos de Conocimiento:* Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

d) *De uso sostenible:* Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de





la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

e) Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

Parágrafo 1°. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

Parágrafo 2°. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría." Resaltado fuera del texto

De acuerdo con lo anterior, se tiene que dentro de los usos definidos se encuentra el de uso sostenible, el cual conforme a lo establecido permite actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, entre las cual se pueden entender el desarrollo de proyectos energéticos y asimismo, permite taxativamente la minería.

Dentro de las categorías de áreas protegidas que por su destinación permiten el uso sostenible se encuentran, las Reservas Forestales Protectoras (Artículo 12.), Distritos de Manejo Integrado (Artículo 14), Áreas de Recreación (Artículo 15), Distritos de Conservación de Suelos (Artículo 16) y Reserva Natural de la Sociedad Civil (Artículo 17), exceptuando así, las áreas del Sistema de Parques Nacionales y los Parques Naturales de carácter regional.

Respecto a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Artículo 11 del Decreto 2372 de 2010 hace una remisión normativa al Decreto 622 de 1977 el cual reglamenta esta categoría. Allí se establece taxativamente la prohibición de "Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras." (Artículo 30 numeral 3), encontrándose así prohibidas las actividades que se relacionan en su escrito.

Téngase en cuenta que el artículo 63 de la Constitución Política dispone que los Parques Naturales gozan de atributos tales como que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y está protección ha sostenido la Corte Constitucional debe interpretarse "en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas





Parques Nacionales Naturales de Colombia

como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.²

Ahora bien, en relación a los Parques Naturales de carácter Regional, la Corte Constitucional en Sentencia C-598 de 2010 les brindó la misma protección jurídica que se les da a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En este sentido, esta categoría de área protegida no permite el uso sostenible y en consecuencia el desarrollo de proyectos mineros y energéticos.

Por otro lado, si bien de acuerdo con el Artículo 12 del Decreto 2372 de 2010 se permite el uso sostenible en zonas de Reservas Forestales Protectoras, el mismo artículo restringe este uso estableciendo que en esta categoría, el uso sostenible hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal.

Aunado a lo anterior, es de mencionar lo establecido en la Ley 685 de 2001, la cual en su artículo 34 señala que las zonas excluibles de la minería "serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales". Asimismo es de señalar que esta norma fue objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, la cual dispuso que:

"El inciso primero prohíbe los trabajos de explotación y exploración minera en zonas que sean delimitadas y declaradas conforme con la normatividad vigente, como de protección de los recursos naturales renovables o del ambiente, o que expresamente excluyan el trabajo minero. Hasta aquí no existe ninguna objeción sobre la norma, porque concuerda con los postulados axiológicos de la Constitución tendentes a las (sic) protección del medio ambiente y de los recursos naturales, reseñados al comienzo de estas consideraciones. El inciso segundo señala que las zonas de exclusión se encuentran integradas por las siguientes áreas: a) el sistema de parques nacionales naturales, b) los parques naturales de carácter regional y, c) las zonas de reserva forestal. Con lo anterior se pretende la protección de la biodiversidad, de acuerdo con la gran importancia de Colombia a nivel mundial como lo reconoció la Corte cuando analizó el tema. La Corte precisa que además de las zonas de exclusión previstas en esta Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental."

Asimismo, es de señalar que si bien el Artículo 17 del Decreto 2372 de 2010 permite el uso sostenible en Reservas de la Sociedad Civil no haciendo una restricción respecto al mismo como si se realiza con las Reservas Forestales Protectoras, lo cierto es que este artículo hace una remisión normativa al

² Sentencia Corte Constitucional T-566 de 1992.





Decreto 1996 de 1999 que regula lo relacionado con esta categoría y el cual dispone en su artículo 3 lo siguiente;

(...)

"1. Actividades que conduzcan a la conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas entre las que se encuentran el aislamiento, la protección, el control y la revegetalización o enriquecimiento con especies nativas.

2. Acciones que conduzcan a la conservación, preservación y recuperación de poblaciones de fauna nativa.

3. El aprovechamiento maderero doméstico y el aprovechamiento sostenible de recursos no maderables.

4. Educación ambiental.

5. Recreación y ecoturismo.

6. Investigación básica y aplicada.

7. Formación y capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente, la producción agropecuaria sustentable y el desarrollo regional.

8. Producción o generación de bienes y servicios ambientales directos a la Reserva e indirectos al área de influencia de la misma.

9. Construcción de tejido social, la extensión y la organización comunitaria.

10. Habitación permanente"

De acuerdo con la norma transcrita, es claro que dentro de las actividades permitidas al interior de una zona de Reserva Natural de la Sociedad Civil no se encuentra el desarrollo de proyectos mineros y energéticos, en este sentido dentro de esta área protegida no se podrían desarrollar estas actividades.

En consideración con lo expuesto, y respondiendo al problema jurídico planteado, sí es posible el desarrollo de proyectos energéticos y mineros en las áreas protegidas que de acuerdo a su destinación permitan el uso sostenible exceptuando la categoría de Zona de Reserva Forestal Protectora , Reserva Natural de la Sociedad Civil, Parques Naturales Regionales y las áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales de acuerdo a lo señalado.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

No obstante lo anterior, resulta importante tener en cuenta que el Artículo 47 del Decreto 2372 de 2010 determina que cada una de las áreas protegidas contará con un plan de manejo, el cual constituye el principal instrumento de planificación del área y dentro del cual se define la zonificación y las reglas para el uso. En este sentido, deberá tenerse en cuenta este instrumento a efectos de identificar las zonas del área protegida que permiten el desarrollo de estas actividades.

Por otro lado se aclara, que si bien el Decreto 2372 de 2010 permite dichas actividades, también establece dos condiciones para la realización de las mismas:

- que no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y ;
- que no contradigan sus objetivos de conservación

De igual forma, el mencionado decreto determina en su Artículo 37, que el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas, debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización.

Ahora bien, respecto a los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental, el Decreto 2820 de 2010 "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales" dispone:

"Artículo 7°. Proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental. Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 8° y 9° del presente decreto.

(...)

"Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

"2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año;





Parques Nacionales Naturales de Colombia

b) *Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a 600.000 ton/año para las arcillas o mayor o igual a 250.000 m³/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;*

c) *Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año;*

d) *Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año.*

(...)

4. En el sector eléctrico:

a) *La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW.*

(...)

Artículo 9°. Competencia de las corporaciones autónomas regionales. Las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, los grandes centros urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

(...)

1. En el sector minero

La explotación minera de:

a) *Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a 800.000 ton/año;*

b) *Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a 600.000 ton/año para arcillas o menor a 250.000 m³/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;*

c) *Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a 2.000.000 de ton/año;*

d) *Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a 1.000.000 ton/año.*

(...)





Parques Nacionales Naturales de Colombia

4. En el sector eléctrico:

- a) *La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a 10 y menor de 100 MW, diferentes a las centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico;*
- b) *El tendido de líneas del sistema de transmisión conformado por el conjunto de líneas con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 KV y que no pertenecen a un sistema de distribución local;*
- c) *La construcción y operación de centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico con una capacidad menor a 100 MW; exceptuando las pequeñas hidroeléctricas destinadas a operar en Zonas No Interconectadas (ZNI) y cuya capacidad sea igual o menor a 10 MW."*

Así las cosas, el Decreto 2820 de 2010 determina con suficiente claridad, la necesidad de Licencia Ambiental para el desarrollo de los proyectos mineros y energéticos y en este sentido se reitera, este procedimiento debe preceder el desarrollo de dichas actividades al interior de las áreas protegidas que así lo permitan.

SUSTRACIÓN ZONA DE RESERVA FORESTAL/COMPETENCIA/CRITERIOS.

Ahora bien y respecto a la segunda pregunta que se plantea en el escrito se determina el siguiente problema jurídico

- 2. *¿Puede el titular de un proyecto hidroeléctrico cuya construcción se adelanta sobre un área previamente sustraída de una reserva forestal, adelantar labores de explotación minera, a pesar de no haber sido este el fundamento de dicha sustracción?*

A través de la Ley 2 de 1959 y el Decreto número 111 de 1959 se establecieron 7 grandes Reservas Forestales "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" de acuerdo a la clasificación establecida en el Decreto Legislativo 2278 de 1953.

Al respecto, el mencionado decreto dispuso lo siguiente:

"(...)

"ARTICULO 4o. 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





Parques Nacionales Naturales de Colombia

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.

ARTICULO 5o. 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.

ARTICULO 6o. 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."

De acuerdo con lo anterior, la mayoría de los bosques existentes en Colombia quedaron bajo la categoría de zonas de reserva forestal, con este doble carácter.

Por otro lado, a través de los artículos 202 y siguientes del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y protección del Medio Ambiente (Decreto- Ley 2811 de 1974) se reguló lo relacionado a la declaración de zonas para reservas de recursos naturales renovables, estableciendo en el Libro 2º, parte VIII, título 3 lo relativo a "el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente Código, se denominan áreas forestales."

Es así, que a través de este último instrumento normativo se definió de manera general el concepto de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinaria exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales "productoras, protectoras o productoras protectoras" (art. 206).

De acuerdo con el Artículo 202 de la citada norma, las áreas forestales podrán ser productoras, protectoras y protectoras-productoras definiendo estas áreas de la siguiente manera:

- **área forestal productora** (Artículo 203) "zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo."
- **área forestal protectora** (Artículo 204) "zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables".





- **área forestal protectora-productora** (Artículo 205) *"zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector."*

Es de señalar, que esta última figura, área de reserva forestal protectora-productora, desapareció en virtud de la modificación realizada a través del Artículo 203 de la Ley 1450 de 2011 en donde se establece lo siguiente:

"(...)

Artículo 203. Áreas forestales. Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera:

"Artículo 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.

Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

Sustracción zonas de Reserva Forestal – Código de Recursos Naturales Renovables.

Ahora bien, retomando el análisis que se venía realizando a lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales Renovables, resulta importante señalar que dentro de dicho marco normativo se dispuso en el artículo 210 la posibilidad realizar sustracción de la zonas de reserva forestal, condicionando la misma a razones de utilidad pública o interés social que involucre actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta de aprovechamiento racional de los bosques.

De igual forma dicha norma estableció la posibilidad de 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.

Sustracción de áreas protegidas – Decreto 2372 de 2010.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Como ya se había mencionado a lo largo de este escrito, el decreto 2372 de 2010 estableció como una de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, **las zonas de reserva forestal protectora, no incluyendo así, las zonas de reserva forestal creadas a través de la Ley 2 de 1959 ni las reservas forestales productoras de las que se hace mención en el Código de Recursos Naturales.**

Este decreto además de determinar lo que se entiende por zona de reserva forestal protectora, su destinación y los usos permitidos, establece en el Artículo 30 **respecto a la sustracción de áreas protegidas, que la misma se realiza cuando median razones de utilidad pública e interés social que impliquen el desarrollo de actividades no permitidas al interior de un área protegida,** de igual forma establece que en el evento que conforme a las normas que regulan cada área protegida, no sea factible realizar la sustracción del área protegida, se procederá a manifestarlo mediante acto administrativo motivado rechazando la solicitud y procediendo a su archivo.

De la misma forma se dispone en el artículo mencionado que para resolver la solicitud que se realice en el marco del trámite de sustracción, deberá tenerse en cuenta, al menos, los siguientes criterios, los cuales deberán ser analizados de forma integral y complementaria:

(...)

a) *Representatividad ecológica:* Que la zona a sustraer no incluya elementos de biodiversidad (paisajes, ecosistemas o comunidades), no representados o insuficientemente representados en el sistema nacional de áreas protegidas, de acuerdo a las metas de conservación definidas.

b) *Integridad ecológica:* Que la zona a sustraer no permita que se mantenga la integridad ecológica del área protegida o no garantice la dinámica natural de cambio de los atributos que caracterizan su biodiversidad.

c) *Irreemplazabilidad:* Que la zona a sustraer no considere muestras únicas o poco comunes y remanentes de tipos de ecosistemas.

d) *Representatividad de especies:* Que la zona a sustraer no incluya el hábitat de especies consideradas en alguna categoría global, nacional o regional de amenaza, conforme el ámbito de gestión de la categoría.

e) *Significado cultural:* Que la zona a sustraer no incluya espacios naturales que contribuyan al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural, como un proceso activo para la pervivencia de los grupos étnicos reconocidos como culturas diferenciadas en el país.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

f) *Beneficios ambientales: Que la sustracción de la zona no limite la generación de beneficios ambientales fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de la población humana.*"

De igual manera se establece en este artículo, que "el acto administrativo que resuelva la solicitud de sustracción, deberá estar debidamente motivado en la descripción del análisis de los mencionados criterios.

En caso de resolverse sustraer total o parcialmente el área protegida, en el acto administrativo deberá describirse claramente los límites sobre los cuales recae dicha decisión administrativa. Lo aquí dispuesto, se aplica sin perjuicio de la necesidad de tramitar y obtener los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales a que haya lugar." Negrilla fuera del texto.

Competencia para la Sustracción.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, se reguló las competencias ambientales y se determinó entre otros aspectos, las competencias del Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de Reservas Forestales, señalando que es función de dicho Ministerio, reservar, alindar y **sustraer** las reservas forestales nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento, y de las CARS, reservar, alindar y **sustraer** las reservas forestales regionales, administrar las reservas forestales nacionales de su jurisdicción y reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales regionales. (Numeral 18 Artículo 5, numeral 16 artículo 31)

En palabras del Honorable Consejo de Estado, esta norma "atribuye a dos autoridades la competencia en cuanto a la sustracción de áreas que integran una reserva forestal: **al Ministerio del Medio Ambiente, si es de carácter nacional (artículo 5º, numeral 18), y a las corporaciones autónomas regionales, si las reservas son de carácter regional (arts 27,g y 31.16)**".³

Por otro lado y en armonía con lo dispuesto en dicha norma, el Decreto 2372 de 2010 en su artículo 12 estableció respecto a la competencia para la sustracción, lo siguiente;

(...)

La reserva, delimitación, alindaración, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Luis Camilo Osorio. Radicado No. 1324. 22 de marzo de 2001.





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.

Plan Nacional de Desarrollo – Reservas Forestales.

Es de señalar que la Ley 1450 de 2011 no sólo modificó el Código de los Recursos Naturales en el sentido de eliminar la figura de reserva forestal protectora - productora, dicha norma también dispuso en su Artículo 204, lo siguiente:

(...)

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, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. 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 2°. 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 3°. 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





Parques Nacionales Naturales de Colombia

realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.

De acuerdo a lo contemplado en este último artículo, **las áreas de reserva forestal protectoras nacionales, son áreas protegidas** y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, disposición que se encuentra en armonía con los artículos 10 y 12 del Decreto 2372 de 2010.

Asimismo se desprende, que 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 sustraer las áreas de reserva forestal, imponiéndose en este último evento, 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.

De la misma manera, la norma es clara en cuanto a la **prohibición del desarrollo de actividades mineras y de la sustracción para este fin en las áreas de reserva forestal protectoras, no discriminando la norma entre áreas de carácter nacional o regional.**

De igual forma resulta importante resaltar que en lo que respecta a las áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959 se establece que las mismas podrán ser objeto de sustracción con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Análisis de la inquietud en concreto.

Del análisis de la normatividad citada, se puede concluir que no hay disposición alguna que indique algún aspecto sobre la destinación de la zona sustraída y los usos que en ella se deban realizar, no obstante lo anterior, esta Entidad considera que con fundamento en las competencias asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en el marco de la regulación que dicha entidad expida en relación con el procedimiento de sustracción, puede imponer limitaciones y dar lineamientos respecto al manejo de la zona a sustraer.

A modo de ejemplo nos permitimos citar los siguientes actos administrativos.

- Resolución 1526 del 03 de septiembre de 2012 (*“Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinacio-*





Parques Nacionales Naturales de Colombia

nes) a través de la cual se dispone en el artículo 3 párrafo 2 que la "sustracción temporal solamente tendrá efectos para el desarrollo de la actividad que da lugar a la misma" estableciendo así, una clara limitación de realizar actividades distintas a las que motivaron la decisión de la sustracción temporal.

- Resolución 168 de 20 de febrero de 2013 ("Por la cual se establece el procedimiento para la sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales para la adjudicación de terrenos baldíos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) a Entidades Territoriales destinados a ciertas actividades."), en donde se establece en el artículo 5 deberes de implementar medidas de manejo especial a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de la sustracción de la zona de reserva forestal.

Por otro lado, también resulta claro dentro del análisis a realizar, que limitaciones a desarrollar una actividad distinta a la que motivó la sustracción de la zona de reserva forestal pueden imponerse en el acto administrativo a través del cual se adopte la decisión de sustracción. En este sentido resulta necesario volver a citar lo dispuesto en el Artículo 30 del Decreto 2372 de 2010, en donde se indica que "en caso de resolverse sustraer total o parcialmente el área protegida, en el acto administrativo deberá describirse claramente los límites sobre los cuales recae dicha decisión administrativa".

De conformidad con lo anterior, la posibilidad de desarrollar una actividad distinta a la que motivó la sustracción definitiva de una zona de reserva forestal dependerá de las limitaciones que se impongan en el acto administrativo que adopte la decisión de sustracción o las que se establezcan en los actos administrativos que regulen el procedimiento de sustracción.

Ahora bien es de aclarar que una vez la zona se sustrae deja de pertenecer, en este caso, a la zona de reserva forestal y en ese sentido cesan los efectos jurídicos en cuanto a restricciones de uso y actividades que le eran aplicables.

Es de recordar que actividades como la minera requieren del procedimiento de licencia ambiental de acuerdo con el Decreto 2820 de 2010 y en el ejercicio de dicho trámite, la autoridad competente realizará la evaluación del impacto ambiental que se pueda generar y decidirá la viabilidad del proyecto, obra o actividad

Finalmente se aclara, que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regional por disposición expresa de la Constitución no pueden ser objeto de sustracción. Respecto de las áreas protegidas restantes, la autoridad competente para decretar dicha sustracción es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo al tipo de





Parques Nacionales Naturales de Colombia

área protegida que se trate, por lo que cualquier inquietud adicional se considera debe ser dirigida a la autoridad competente.

Frente a las preguntas 3 y 4, una vez consultadas las mismas a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de esta entidad, se tienen las siguientes respuestas

3. ¿Conoce esa Unidad acerca de las labores de extracción de minerales que adelanta EMGESA dentro del área de influencia directa del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo?

Parques Nacionales Naturales en el marco de sus funciones, las cuales se encuentran establecidas en el Decreto 3570 de 2011, realiza análisis espaciales para identificar presiones del sector minero (títulos y solicitudes) dentro y en zona de influencia de las áreas protegidas del país.

Estos análisis se realizan a partir de la información cartográfica de la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la información cartográfica que se tiene en el Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP), la cual se precisa está en constante actualización.

De acuerdo con lo que arroje este cruce de información, se determina si se solicitan acciones ante la Agencia Nacional de Minería –ANLA- en torno a la conservación de la biodiversidad de los Parques Nacionales Naturales y para la prevención y control de impactos en el marco de los ejercicios de planificación que se realicen dentro de la ruta para la declaratoria de nuevas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En este sentido, Parques no cuenta con información sobre las labores de extracción de minerales que adelanta EMGESA dentro del área de influencia directa del proyecto El Quimbo.

4. ¿Existe algún concepto rendido por esa entidad acerca de la sustracción de la reserva forestal de la Amazonia para el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo? En caso de ser afirmativa la respuesta, solicitamos nos sea suministrado el documento respectivo.

La Dirección de Ecosistemas, como dependencia del entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Sostenible, encargada de emitir conceptos técnicos para la sustracción de áreas de las reservas forestales nacionales, solicitó mediante oficio No. 2100-2-144524 del 19 de diciembre de 2008, la emisión de concepto técnico en consideración a una posible influencia del proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En ese sentido, esta Entidad expidió concepto técnico el cual se anexa a este oficio.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

De esta manera, esperamos haber resuelto sus inquietudes. Se expide en el marco del Artículo 13 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente;

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Proyecto: Laura Cristina Rodríguez Forero Abogada Oficina Asesora Jurídica.

Anexo Concepto Técnico de intervención de áreas protegidas del SINAP y prioridades de conservación por el Proyecto Hidroeléctrico al Quimbo.

Proyecto **BNINEND**

