

La sustracción de zonas forestales protectoras y bosques de interés general previsto en la ley 2ª de 1959 para el desarrollo de actividades de la industria petrolera.

Daisy S. Ceballos Moreno

Maestría en Derecho Administrativo

Universidad Libre de Colombia

Asesor

Dr. Jose Alfredo Monsalve

12 de octubre 2022

Tabla de contenido

<i>Agradecimientos</i>	6
<i>Lista de tablas</i>	7
<i>Lista de ilustraciones</i>	7
<i>Listado de abreviaturas</i>	8
<i>Abreviatura</i>	8
1. Introducción	9
2. Contexto	12
2.1. Planteamiento del Problema	12
2.2. Formulación del Problema	14
2.2.1 Delimitación Temporal	14
2.3 Objetivos	15
2.3.1 General.....	15
2.3.2 Específicos.....	15
2.4 Hipótesis	15
2.5 Estado Del Arte	16
2.6 Marco metodológico	22
2.6.1 Tipo de estudio.....	22
2.6.2 Obtención de información.....	22
2.6.2 Métodos de investigación	23

2.7 Justificación	24
2.8. Marco Teórico	26
2.8.1 Antecedentes	26
2.8.2 Desarrollo Sostenible	27
2.8.3 Utilidad pública de la industria del petróleo	28
2.8.4 Análisis comparativo de la Ley 43 del 21 de noviembre de 2003, de Montes (Forestal)	30
2.9 El Contexto Jurídico	34
2.9.1 Antecedentes Normativos	34
2.10. El Valor Social y Jurídico De La Ley 2a de 1959	39
2.11 La Vigencia de la Ley 2ª de 1959 En el Marco de la Constitución Política de 1991.....	41
2.12 Desarrollo Jurisprudencial Sobre la Validez del Ordenamiento Establecido por la Ley 2ª de 1959 y la Protección de Zonas de Reserva Forestal	42
3. <i>Análisis de las Sustracciones y Bosques de Interés General Adelantadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los años 2018-2019, en la Industria Petrolera.....</i>	48
3.1 Definición de las Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General.....	48
3.2 Actividades económicas que requiere sustracción de reserva forestal	50
3.3 Competencia	51

3.4 Localización General de Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General de Ley 2ª de 1959	56
3.5 Comparativo de áreas de reserva forestal del Decreto 2811 de 1974 y las zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959	58
3.6 Análisis de los Actos Administrativos Objeto de Solicitud de Sustracción ...	61
3.6.1 Resolución 692 del 26 de Abril de 2018.....	67
3.6.2 Resolución 1637 del 29 de Agosto de 2018.....	68
3.6.3 Resolución 1727 del 12 de Septiembre del 2018.....	70
3.6.4 Resolución 2032 del 26 de octubre de 2018	71
3.6.5 Resolución 2278 del 4 de diciembre de 2018	73
3.6.6 Resolución 1807 del 15 de Noviembre de 2019	74
<i>4. Análisis a partir del Principio de la Eficacia, la Procedencia o no de la Sustracción de la Reserva en Áreas que ya no Conservan tal Condición Requerida para la Industria Petrolera.</i>	77
4.1. Presupuestos de Existencia, Validez y Eficacia de los Actos Administrativos	77
4.1.1 De la existencia de los actos administrativos.....	77
4.1.2 De la Validez y Eficacia de los Actos Administrativos.....	78
4.2 La Importancia del Principio de Eficacia en los Trámites Administrativos de Sustracción de Reservas Forestales de Ley 2ª en Áreas Antrópicas o Intervenidas.....	81
4.3 Un nuevo marco normativo para los trámites de sustracción de reserva forestal- Resolución No. 110 del 28 de enero de 2022	88

4.3.1. Actividades relacionadas con la industria del petróleo que requieren de sustracción de reserva forestal.....	89
4.3.2 Procedimiento administrativo de sustracción de reserva forestal	91
4.3.3 Sobre las medidas de compensación por la sustracción de reserva forestal	92
4.3.4 El fallo de primera instancia que ordenó la suspensión de la Resolución No. 110 del 28 de enero de 2022- Juzgado Sexto Penal del Circuito.....	93
4.3.5 El fallo de segunda instancia que resuelve la impugnación contra la sentencia de tutela- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá- Sala Penal denegó el amparo de la sentencia.....	95
5. Conclusiones	97
6. Referencias Bibliográficas.....	100

Agradecimientos

Le doy gracias a Dios que es el principal guía en el propósito de mi vida, a mi hija que ha sido la motivación para cumplir mis sueños y a mi familia que siempre confiaron en mí. De igual forma, agradezco a mi tutor que con su experiencia y conocimiento me acompañó y asesoró acertadamente para lograr la meta propuesta.

La dedicación, persistencia y el esfuerzo puesto en esta tesis, es consecuencia de las personas que siempre me estuvieron brindando su apoyo.

Lista de tablas

Tabla 1. Normatividad comparada entre Colombia y España	30
Tabla 2. Comparación de áreas de reserva forestal del Decreto 2811 de 1974 y las zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959	58
Tabla 3. Resoluciones	63
Tabla 4. Información sustracciones reservas forestales Ley 2º 1959, sector hidrocarburos años 2018 y 2019.....	66
Tabla 5. Comparativo de las sustracciones otorgadas	76
Tabla 6. Tipos de sustracción en la industria petrolera.....	89
Tabla 7. Proceso administrativo de sustracción de reserva forestal	91

Lista de figuras

Figura 1. Sobre la evolución administrativa del Ministerio de Agricultura.	53
Figura 2. Localización General de zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959	57

Listado de abreviaturas

Abreviatura	Término
ZFPBIG	Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General
CNRNRPMA	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
ARF	Áreas de Reserva Forestal
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
IP	Industria Petrolera
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
INDERENA	Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés
ZRF	Zona de Reserva Forestal

1. Introducción

La sustracción de Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General (ZFPBIG) previsto en la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de actividades de la Industria Petrolera (IP), ha traído como consecuencia una serie de problemas que se manifiestan con la demora en los trámites ambientales requeridos para poder obtener una viabilidad ambiental cuando se traslapan con una Zona de Reserva Forestal (ZRF) de la Ley 2ª de 1959, lo cual conlleva a que menos áreas en el territorio nacional sean explotadas y exploradas, con el fin de contar mayores reservas al país que permitan lograr una autosuficiencia energética, y el apalancamiento de las finanzas del estado.

En Colombia existen siete (7) zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, que según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) abarcan aproximadamente 48.345.845 hectáreas del país, y de las cuales algunas áreas se encuentran previamente intervenidas, pues ya no conservan una categoría de especial importancia ecológica, toda vez que en la mismas se encuentran actividades industriales, agropecuarias, entre otras, que no son compatibles con las zonas de reserva forestal, sin embargo, pese a ello, se establece el requisito de la sustracción de reservas como un trámite adicional al del licenciamiento ambiental para el desarrollo de las actividades de la IP.

Para tal efecto, se tiene en cuenta la importancia de la IP en Colombia la cual se remonta al año 1536, resaltando que para que en el año 1905 se facultó al poder ejecutivo para otorgar concesiones petroleras. Así las cosas, esta industria colombiana ha sido considerada como el motor del desarrollo económico del país siendo el principal contribuyente de las finanzas del Estado y, por lo tanto, una de las prioridades del Gobierno Nacional.

Esto se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) “Pacto por la Equidad” en el cual se tiene en cuenta principalmente dos temas: seguridad energética para el desarrollo productivo y desarrollo minero energético con responsabilidad ambiental, resaltando que se pretende impulsar el crecimiento de la industria e incentivar la llegada de nuevos inversionistas extranjeros.

Así las cosas, a través del presente estudio, se pretende, en primera medida, determinar la obligatoriedad de adelantar la sustracción de ZFPBIG de Ley 2ª de 1959, en áreas que se establecieron previo a la expedición del Decreto 2811 de 1974, con el fin de garantizar el desarrollo de la IP declarada de utilidad pública, a través de un contexto normativo el cual conllevó a la expedición de la citada Ley.

Esto se logrará mediante análisis comparativos de las ZFPBIG de Ley 2da de 1959, y las Áreas de Reserva Forestal (ARF) previstas por el Decreto 2811 de 1974, y a través de un compilado jurisprudencial sobre la validez del ordenamiento y la protección de las zonas de reserva forestal que para tal efecto a través de sus pronunciamientos han efectuado las altas cortes.

En ese sentido, se realizará una revisión de los actos administrativos de sustracción de ZFPBIG de Ley 2da de 1959 expedidos por el MADS en los años 2018-2019, en la IP, con el fin de realizar un análisis comparativo de los argumentos jurídicos que conllevaron al otorgamiento o no de la sustracción, así como también el tipo de área que es objeto ese proceso.

Una vez conseguido lo anterior, se procede a analizar, desde el principio de la función administrativa de eficacia, la procedencia o no de la sustracción de la reserva forestal en áreas que ya no conservan tal condición natural requerida para el desarrollo de la IP, teniendo en cuenta además la expedición un nuevo marco normativo para dichos trámites, el cual fue objeto

de tutela que fue resuelta en primera instancia por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Bogotá y, en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en los cuales se vislumbra el problema jurídico con la áreas que se encuentran en categoría de reserva forestal.

Finalmente, se realizará un análisis comparativo entre la normatividad nacional y la Ley española 43 del 21 de noviembre de 2003, modificada por la Ley 10 del 28 de abril de 2006, en el cual se incluyen otros aspectos estrategias de planificación forestal, y de esta manera poder proponer alternativas jurídicas que permitan garantizar la protección de las ARF y dar viabilidad a los proyectos petroleros, teniendo en cuenta lo previsto en el Capítulo I del Decreto 2811 de 1974 y la Ley 2da de 1959.

2. Contexto

2.1. Planteamiento del Problema

La sustracción de áreas en reserva forestal es un requisito establecido por el Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 por el cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNRPMA).

Al respecto el artículo 207 del citado Decreto estableció que el área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan.

De otro lado el artículo 210 determinó que si en un 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 ser debidamente delimitada y previamente sustraída de la reserva.

Consecuente con lo anterior, el Decreto 1056 del 20 de abril de 1953 por el cual se expide el Código de Petróleos en su artículo 4º declaró de utilidad pública la IP en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución.

Sin embargo, de manera específica, la Ley 2ª del 16 de diciembre de 1959 y el Decreto 111 de 1959 establecieron con carácter de ZFPBIG, siete (7) áreas correspondientes a: ZRF del Pacífico, ZRF Central, ZRF del Río Magdalena, ZRF de la Sierra Nevada de Santa Marta, ZRF de la Serranía de Los Motilones, ZRF del Cocuy, ZRF de la Amazonía determinando los límites generales de ubicación para cada una de dichas áreas.

Posteriormente, a través de distintos actos administrativos, el MADS se vio en la necesidad de realizar una zonificación y ordenamiento al interior de dichas áreas, actualizando la cartografía una escala más detallada. Al respecto el MADS en su documento denominado Reservas Forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959 consideró que dicha zonificación y ordenación se realiza con el propósito de establecer los lineamientos generales para orientar los procesos de ordenación ambiental al interior de estas áreas, sirviendo como insumo planificador y orientador en materia ambiental para los diferentes sectores productivos del país, sin generar cambios en el uso del suelo, ni cambios que impliquen modificar la naturaleza misma de la Reserva Forestal.

Por lo anteriormente expuesto, es preciso tener en cuenta que los límites generales de las ZFPBIG denominadas actualmente por el MADS como reserva forestal de Ley 2ª de 1959 se determinaron hace más de sesenta (60) años, y pues si bien en actos administrativos posteriores se realizó la zonificación y el ordenamiento, estos se elaboraron teniendo como base lo previsto en la Ley 2da de 1959, sustentados no como ARF sino como ZFPBIG, definición que textualmente, no corresponde a la prevista en el Decreto 2811 de 1974, sino a la establecida en el Decreto 1383 de 1940 “Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques” y posteriormente en el Decreto 2278 de 1953 según el cual se entiende por bosques protectores los plantados en los terrenos que constituyen la "Zona Forestal Protectora", los bosques de interés general como aquellos que tienen especies de elevado valor comercial ya sean públicos o de propiedad privada, y los bosques de propiedad privada.

En ese sentido, es preciso resaltar que el MADS les ha dado la misma categoría de reserva forestal del Decreto 2811 de 1974 a las ZFPBIG determinadas por la Ley 2ª de 1959, ordenando para tal efecto que para desarrollar actividades económicas en éstas áreas se requiere

adelantar trámite administrativo de sustracción, sin embargo se ha evidenciado que las áreas denominadas como reserva forestal de Ley 2da de 1959, actualmente no conservan su condición natural toda vez que al interior de las mismas se encuentran intervenidas por actividades industriales, agropecuarias, ganaderas, como se ha visto en los actos administrativos objeto de sustracción que serán objeto de análisis en el presente estudio.

Por lo anterior, se considera necesario determinar la obligatoriedad de adelantar un trámite administrativo de sustracción de ZFPBIG de Ley 2ª de 1959, resaltando que para la IP declarada como de utilidad pública, es un trámite adicional para poder obtener una pronta viabilidad ambiental para el desarrollo de sus proyectos.

2.2. Formulación del Problema

¿Es obligatorio adelantar la sustracción de ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959, en áreas que se establecieron previo a la expedición del Decreto 2811 de 1974, y que además no conservan esta condición natural debido a intervenciones antrópicas, para el desarrollo de la industria del petrolero declarada de utilidad pública?

2.2.1 Delimitación Temporal

La investigación sobre la necesidad de adelantar o no un trámite de sustracción de ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959 en áreas que se establecieron previo a la expedición del Decreto 2811 de 1974, y que además ya no conservan esta condición natural debido a intervenciones antrópicas, para el desarrollo de la IP, se limitará a las zonas previstas en la Ley 2ª de 1959 por actividades de la industria de petrolera, y se tendrá en cuenta las sustracciones de reserva forestal adelantadas por el MADS Sostenible en el periodo 2018-2019.

2.3 Objetivos

2.3.1 General

Determinar la obligatoriedad de adelantar la sustracción de ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959, en áreas que se establecieron previo a la expedición del Decreto 2811 de 1974, con el fin de garantizar el desarrollo de la IP declarada de utilidad pública.

2.3.2 Específicos.

1. Estudiar jurídicamente las sustracciones de zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959 adelantadas por el MADS en los años 2018-2019, en la IP.
2. Analizar desde el principio administrativo de eficacia la procedencia o no de la sustracción de la reserva forestal en áreas que ya no conservan tal condición natural requerida para el desarrollo de la IP.

2.4 Hipótesis

Se considera que toda vez que las áreas de ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959, han sido previamente intervenidas por actividades antrópicas, y que en consecuencia no conservan esta condición natural, no se requiere realizar ningún tipo de sustracción de reserva forestal, puesto que el fin de dichas áreas es la protección de una cobertura boscosa.

Así las cosas, es importante tener en cuenta que en definitiva, el MADS sólo podría sancionar por remoción de cobertura boscosa protegida según el Decreto 2278 de 1953 y la Ley 2ª de 1959; no por el cambio de uso de suelo, pues ese no es el propósito legal establecido con las áreas de Reservas Forestales, precisando que la reglamentación de uso de suelos no es una

función otorgada al MADS, sino de las autoridades territoriales por competencia constitucional prevista en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.

Por lo anterior, como resultado de la presente investigación se espera que el MADS como ente rector de la política ambiental colombiana determine la pertinencia de exigir la sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, en áreas “antropizadas” a través de la actualización de la delimitación de las áreas de Ley 2ª de 1959, considerando principalmente criterios de protección de zonas boscosas.

2.5 Estado Del Arte

La importancia de determinar la obligatoriedad de adelantar el trámite de sustracción de ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959, en áreas que ya no conservan esta condición natural debido a intervenciones antrópicas, para el desarrollo de la industria del petrolero declarada de utilidad pública, se debe a que dicho trámite ha traído como consecuencia una serie de problemas que se manifiestan con la demora en los trámites ambientales requeridos para poder obtener una viabilidad ambiental cuando se traslapan con una ZRF de la Ley 2ª de 1959, lo cual conlleva a que menos áreas en el país sean explotadas y exploradas, con el fin de contar mayores reservas al país.

Si bien se trata de una investigación de carácter exploratorio, es pertinente tener en cuenta los estudios realizados sobre este particular - aunque se evidenciaron escasas investigaciones a nivel regional y nacional - pero a manera general hay algunas posiciones respecto del tema de la importancia de las ARF con su marco normativo y sobre la IP en Colombia, las cuales son interesantes conocerlas (fase heurística), y posteriormente realizar una interpretación (fase hermenéutica) que permita determinar si es necesario o no adelantar dicho

trámite de sustracción, y además si dicho trámite está cumpliendo su finalidad como lo es la protección de los bosques, o áreas de alguna importancia ecológica.

A continuación, se enumeran algunos de los estudios realizados por investigadores que constituyen un punto de partida para el presente trabajo de investigación.

Henaó, Cárdenas, & Fajardo, (2008) en su investigación Zonificación Ambiental de la ZRF del Pacífico en Jurisdicción del Departamento de Córdoba, Caribe Colombiano, tiene en cuenta el deterioro de los ecosistemas causa de las acciones realizadas por el hombre a lo largo de la historia, resaltando según su investigación que quedan unos remanentes de bosque natural.

Es importante esta investigación, toda vez que bajo dicho estudio es posible deducir que las áreas declaradas en la Ley 2ª de 1959, específicamente la ZRF del Pacífico, actualmente no tiene esa condición de bosque natural por el cambio en la vocación de esas áreas, lo cual conlleva a analizar la necesidad de un trámite de sustracción en un área que perdió su condición de especial protección.

Cárdenas (2006), en estimación de la deforestación por cultivos ilícitos en la ZRF del río Magdalena, realiza una valoración de las superficies deforestadas por cultivos ilícitos en la ZRF del río Magdalena, teniendo en cuenta información cartográfica en la cual los bosques primarios y secundarios abarcan un 52,64% del total de la reserva. Dicha investigación permite entender como en la ZRF del río Magdalena la totalidad del área no corresponde a un área objeto de sustracción toda vez que en las demás áreas se evidenciaron otros tipos de coberturas que en la práctica no requerirían sustracción de reserva forestal.

Cruz & Guzmán (2016), en su investigación titulada “Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal”, realiza un análisis de la condición jurídica de los bienes públicos

que hicieron parte de la delimitación de las ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959, y que con ocasión del Decreto 2811 de 1974 estableció que solo podría ser objeto de adjudicación aquellos predios con vocación agropecuaria. En ese sentido, la Ley 1448 de 2011 definió que una víctima que haya perdido su relación con la ocupación de un terreno baldío al interior de un área de reserva no tendría derecho alguno, ya que dicho predio no tendría la condición de adjudicable.

Si bien esta investigación no le aplica de manera directa al problema de investigación aquí trazado, realiza de manera detallada un análisis jurídico de las ARF y su condición jurídica frente a terceros.

Correa & Stevenson (2010) en “Estructura y diversidad de bosques de galería en una sábana estacional de los Llanos Orientales Colombianos (Reserva Tomo Grande, Vichada)”, resumen la importancia de los bosques de galería en los llanos orientales por su diversidad, al interior del área de Reserva Forestal Tomo Grande en el municipio de Santa Rosalía en el departamento del Vichada.

Al respecto es preciso resaltar que, si bien dicho ejercicio académico no tiene relación directa con la presente investigación, si estudia las razones de la importancia de los bosques de galería en una ZRF, efectuado comparaciones con otras áreas como por ejemplo la Amazonía, la Serranía de la Macarena entre otros.

López, Montes, Garavito, & Mercedes (2012) en “La economía petrolera en Colombia (Parte I): marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010)”, analizan el marco normativo de la economía petrolera en Colombia, su importancia en el desarrollo del país y su declaratoria de utilidad pública.

Esta investigación es importante tenerla en cuenta toda vez que el desarrollo de actividades de la IP en el país son una importante fuente de inversión nacional y extranjera como

se detalla en el citado documento, por lo cual es necesario eximir de cargas que impiden dar celeridad y eficiencia en los procesos administrativos para realizar dichas inversiones, evitando que la inversión extranjera se vaya para otros países.

Avellaneda (1990) en “Petróleo e impacto ambiental en Colombia” realiza un análisis de los problemas que se causan por las actividades de hidrocarburos, particularmente en áreas de protección, como por ejemplo las ARF.

Esta investigación es importante toda vez que tiene en cuenta los principales problemas causados por la IP como los son la remoción de cobertura vegetal, alteración de patrones naturales de drenajes, contaminación de aguas superficiales y acuíferos, procesos de desestabilización de sub- cuencas y de procesos de erosión entre otros.

Ramírez (2012) en su investigación “Explotación de petróleo y desarrollo en la amazonia colombiana: el caso de Orito”, analiza como la Amazonía ha sido vista exclusivamente como fuente de recursos económicos, y hace un análisis del caso concreto en el municipio de Orito desde la llegada de la industria de los hidrocarburos en 1991 con la Texas Petroleum Company, y actualmente con la presencia de Ecopetrol S.A. Adicionalmente realiza un análisis de los impactos sociales y el impacto ambiental en la zona, la cual amerita una importante protección ambiental.

Esta investigación es importante porque da cuenta de los cambios en la zona de la Amazonía en la vocación del suelo, ya que además de haberse adelantados actividades petroleras desde 1991, se adelantan otro tipo de actividades que pueden generar impactos mayores que el de la IP como es la expansión de la frontera ganadera, entre otros.

Brown, Postel, & Flavin (1992) “Del crecimiento al desarrollo sostenible”, analizan que existen obstáculos que impiden el crecimiento económico, sin embargo, considera que lograr una

economía global sostenible ambiental, no es posible sin que la sociedad capitalista (empresaria) limite su consumo.

Por lo tanto, si bien es necesario controlar las actividades de las industrias, también es importante tener en cuenta las inversiones extranjeras al país que contribuyen a la economía nacional, por lo cual se considera que las obligaciones a dichas empresas deben fundamentarse en lograr una efectiva protección del ambiente.

Jiménez (2001) en su investigación “Diez años después de la Cumbre de Río. Dónde estamos y adónde vamos”, explica que la cumbre de rio en 1992 origino el concepto de desarrollo sostenible, es verdad que la comunidad internacional ha afrontado desafíos en materia ambiental, sin embargo, ha prevalecido la economía y muchos de los recursos naturales se han explotado más allá de sus límites, no obstante, la comunidad internacional sigue enfrentando muchos obstáculos, principalmente en los países desarrollados o industrializados, para asegurar un futuro más sostenible.

Este documento es relevante ya que hace un recuento de los avances internacionales realizados para lograr un desarrollo sostenible; se trata de una mirada a países desarrollados los cuales también presentan enormes vacíos jurídicos en materia ambiental, no obstante, se ha convertido en una prioridad la regulación interna en dichos aspectos.

Kahn (2007) en “Ciencias empíricas, ética y desarrollo sostenible”, expone que el aporte de las ciencias empíricas en el tan mencionado desarrollo sostenible, entendiendo la ciencia como una aventura, que permite alcanzar una verdad objetiva. No obstante, los procesos científicos, no deben ser excluyentes todas ves que es uno de los objetivos de estos procesos velar por el bienestar de las generaciones presentes y las futuras.

Con la investigación mencionada, es menester tener en cuenta que la necesidad de desarrollo económico, la implementación de nuevas tecnologías no impide que simultáneamente se avance en políticas que se conviertan en normas ambientales que conlleven a lograr el avance empresarial y un desarrollo sostenible.

Pineda (2013), en “El quehacer profesional del Trabajo Social en el proceso de licenciamiento ambiental en Colombia” evidencia que el sector minero energético ha sido en los últimos años considerado por el gobierno como el modelo ideal para el crecimiento económico, no obstante, por la escasez de recursos humanos, técnicos y económicos del Estado, se pone en riesgo la biodiversidad y los ecosistemas, así como las poblaciones asentadas en los territorios.

La investigación *ut supra* es útil para el presente trabajo debido a que el gobierno considera al sector minero energético como un importante factor de desarrollo económico, no obstante, a pesar de la innovación en tecnologías la regulación normativa se ha quedado obsoleta y desactualizada con los grandes cambios que se generan con el paso del tiempo.

Rodríguez (2009) en la investigación “¿Hacer más verde al Estado Colombiano?” reseña que a lo largo de la historia Colombiana se han evidenciado dos momentos históricos en el derecho ambiental: el primer momento la expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente en el año 1974, y el segundo momento la expedición de la Ley 99 de 1993; El autor señala que es a partir de dichos momentos en que se quiere hacer más verde al Estado colombiano a pesar de que existieron ciertos factores económicos sociales y políticos que impidieron dicho objetivo.

Es importante dicho estudio para el presente trabajo de investigación toda vez que la economía es un aspecto importante para el país, por lo tanto, si Colombia necesita de inversión

extranjera debe ajustar sus trámites a las realidades actuales, garantizando seguridad jurídica y eficacia en sus procedimientos administrativos.

2.6 Marco metodológico

2.6.1 Tipo de estudio

Los estudios mixtos exploratorios, se debe tener en cuenta que éstos basan su enfoque en análisis cualitativos, deducción e interpretación que resultan muy apropiados para la presente investigación, pues facilitan la obtención de resultados en la sustracción de ZFPBIG previsto en la ley 2ª de 1959 para el desarrollo de actividades de la IP.

Adicionalmente, el tipo de estudio debe garantizar una metodología que le permita definir los problemas y determinar la procedencia o no de adelantar tramites de sustracción de Ley 2ª de 1959 es una actuación obligatoria que cumple su finalidad para la cual se creó.

2.6.2 Obtención de información

Así las cosas, se pretende comprender, a partir de la interpretación realizada por la institución encargada de los trámites de reserva forestal nacionales es decir el MADS, y de las empresas petroleras, la importancia de dar una respuesta a la formulación del problema planteado, con el cual se pretende concluir si es obligatorio adelantar los trámites de sustracción de reserva de Ley 2ª 1959 para el desarrollo de proyectos petroleros en áreas previamente intervenidas que no cuentan con ninguna cobertura boscosa.

En ese sentido, se tuvo en cuenta la investigación de carácter exploratorio la cual “se efectúa normalmente cuando el objetivo a examinar un tema o problema poco estudiado, del cual

se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2003, p. 115), por lo tanto, para llevar a cabo este trabajo se hizo necesario realizar una recopilación de información, efectuando una revisión y análisis jurídico de la misma, pues se trata de un tema poco estudiado.

Igualmente, es imperativo mencionar que se tendrán en cuenta fuentes primarias y secundarias, las cuales para los autores Kinnear & Taylor (1993), los primeros se recolectan con el fin de satisfacer necesidades inmediatas de la investigación y los segundos son aquellos que se han publicado con anterioridad y recolectados con propósitos diferentes de los de satisfacer los requerimientos específicos de la investigación. En consecuencia, en este proyecto los datos primarios que se utilizarán serán consultas al MADS, y los datos secundarios correspondientes a análisis de los pronunciamientos de dicho Ministerio respecto de los actos administrativos de sustracción de reserva forestal.

Las técnicas de recolección y sistematización de información se realizarán mediante análisis documental, para lo cual se analizarán los actos administrativos de sustracción de reserva forestal de Ley 2da de 1959 expedidos por el MADS, durante los años 2018-2019, y se realizará el análisis respectivo, con el fin de determinar el sustento jurídico y a través de la presente investigación poder realizar las conclusiones respecto a la formulación del problema planteado.

2.6.2 Métodos de investigación

De acuerdo con los métodos de investigación propuestos por Guerrero (2003) se tendrá en cuenta el **método jurídico** correspondiente al estudio y análisis de las normas ambientales existentes y aplicables para las ZFPBIG de Ley 2ª de 1959 y las ARF previstas en el Decreto 2811 de 1974.

De igual manera se hará uso del **método analítico** propuesto en el libro métodos de investigación Guerrero (2003), en virtud del cual se analizará los métodos y metodologías propuesta en este trabajo para obtener la respuesta a la formulación del problema y por ende la consecución de los objetivos trazados.

En cuanto al **método deductivo**, Guerrero (2003) explica que corresponde a un método de búsqueda de la verdad que procede por deducción, es decir por una demostración que conduce a una conclusión que va de lo general a lo particular. Aquí es preciso indicar se partirá del estudio del problema existente a nivel general el cual refiere a analizar la obligatoriedad de sustracción ZFPBIG de Ley 2ª de 1959 en áreas intervenidas y/o antrópicas, para el desarrollo de la actividad petrolera.

2.7 Justificación

Con el presente trabajo de investigación se busca determinar la obligatoriedad de adelantar la sustracción de ZFPBIG de Ley 2ª de 1959, en áreas que se establecieron previo a la expedición del Decreto 2811 de 1974, y que además ya no conservan esta condición natural debido a intervenciones antrópicas, con el fin de permitir el desarrollo de actividades de la IP.

A través de la Ley 2ª del 1959 y el Decreto 111 de 1959 se crea por el Gobierno Nacional normas para la conservación de los recursos naturales y en especial las ZFPBIG, por lo tanto, se reservaron distintas zonas de bosque nacional de especial protección, con el fin de evitar su explotación irracional y mantener sus bosques con miras a futuros aprovechamientos forestales y un adecuado uso de aguas.

Bajo ese propósito se establecieron siete (7) áreas correspondientes a: ZRF del Pacífico, ZRF Central, ZRF del Río Magdalena, ZRF de la Sierra Nevada de Santa Marta, ZRF de la

Serranía de Los Motilones, ZRF del Cocuy, ZRF de la Amazonía determinando los límites generales de ubicación para cada una de dichas áreas.

Posteriormente las ARF se definieron en la parte VIII Título III **De los bosques** del Decreto 2811 de 1974, y de manera específica el artículo 206 las definió como zonas de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

Adicionalmente el artículo 207 del decreto en comento, establece claramente que las ARF solamente podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan, y en todo caso deberá garantizarse su recuperación y supervivencia de los bosques.

Así las cosas, con la llegada de la IP a Colombia, la cual data del año 1536, se requería una regulación adecuada a su desarrollo razón por la cual el Gobierno Nacional expidió el Código de Petróleos a través del Decreto 1056 de 1953 declarando a esta industria como de utilidad pública, a partir de lo cual se estableció que, si bien la Constitución Política garantiza el derecho de propiedad, este no es un derecho absoluto, por lo tanto, dicha actividad se entiende que debe ser desarrollada en beneficio del interés colectivo.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que los límites generales de las ZFPBIG se determinaron teniendo como base lo previsto en la Ley 2a de 1959, sustentados no como ARF sino como ZFPBIG, definición que no es la misma a la prevista en el Decreto 2811 de 1974, sino a la establecida en el Decreto 1383 de 1940 “Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques” y posteriormente en el Decreto 2278 de 1953, lo cual puede

conllevar a que la categoría de protección de dichas áreas sea distinta a la prevista en el CNRNRPMA.

2.8. Marco Teórico

2.8.1 Antecedentes

Uno de los principales retos en la gestión de las reservas forestales y como aspecto fundamental para que alcance uno de sus objetivos principales es la economía forestal, además de la apropiación por parte de las comunidades que la habitan, es el acceso a la tierra dentro de la figura de reserva.

Con el afán de establecer medidas en procura de la protección del ambiente el Gobierno Nacional, y especialmente a la necesidad de implementar acciones para la conservación de los bosques se expidió la Ley 2ª de 1959, se establecieron reglas para la explotación de recursos forestales y de conservación de las aguas los suelos y la diversidad por medio de restricciones al uso de los predios que se encuentren en dichas áreas.

Vale la pena mencionar que la Ley 2ª de 1959 se expidió en un contexto en el que el país se encontraba en discusiones frente a la distribución de la tierra, de tal forma que, si bien mediante la Ley 119 de 1919 la cual reformó el Código Fiscal, en el sentido de regular la explotación de bosques nacionales, posteriormente el Decreto 2278 de 1953, por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales, en su mismo artículo 1º determinó que corresponde a “las reglas generales en la vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales”, realizando la clasificación como bosques protectores, públicos, de interés general y de propiedad privada, esto con el fin de regular la conservación del bosque.

De esta manera, y bajo la potestad que tiene el Estado de fijar medidas tendientes a la protección del ambiente, consideró la necesidad de reservar áreas, lo cual se realizó mediante la Ley 2ª de 1959, cuyo objeto está expresamente determinado en su artículo 1º según el cual versará sobre el “desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”, teniendo en cuenta la clasificación del Decreto 2278 de 1953, en búsqueda de la conservación y preservación de los bosques.

Con la formulación y expedición de la Ley 2ª de 1959 se consideró el respeto a los derechos de las comunidades ubicadas en estos territorios pues es hacia estos a quien va dirigida y en quien redunda los beneficios de la ley, en el sentido de propender por un uso sostenible de los bosques y las áreas forestales. Esto es evidente en la norma, al incluir disposiciones en relación con los habitantes y ocupantes de las reservas reconociendo su presencia, orientando las actividades a realizar y ordenando la ocupación del territorio.

2.8.2 Desarrollo Sostenible

El concepto de desarrollo sostenible nació de la Comisión de Brundtland (1987) en su informe “Nuestro futuro Común” precisa que:

El desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades, y buscaba atender tanto las demandas por una agenda de protección del medio ambiente como las de asegurar el desarrollo de los países con menor nivel de desarrollo. (p. 1)

En consecuencia, era necesario que las estrategias de desarrollo de los países se integrarían con las políticas ambientales, lo cual conllevó a tres pilares o dimensiones del desarrollo sostenible, el económico, social y ambiental.

Posteriormente, el mencionado concepto de desarrollo sostenible es formalizado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992) a través de principios denominados Principios de Río, y después en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2002), se trata el tema de la pobreza en el desarrollo sostenible.

Aquí es preciso tener en cuenta que la expedición de normas que tienen como fin la protección del medio ambiental, y de manera específica la de los bosques, como en el caso objeto de estudio es la Ley 2ª de 1959, las cuales se encuentran ajustadas y motivadas por el principio de desarrollo sostenible, bajo el cual se pretende la articulación de las actividades económicas con la conservación y protección del ambiente, resaltando que la Constitución de 1991 en su artículo 80 establece que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

Es así como la IP en Colombia debe propender por una exploración y explotación de hidrocarburos responsable, con mejores tecnologías, que minimicen su impacto negativo sobre el ambiente, respetando las áreas objeto de especial protección, con el fin de lograr el cumplimiento del principio del desarrollo sostenible, que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

2.8.3 Utilidad pública de la industria del petróleo

El Estado Colombiano ha declarado como de utilidad pública a la industria de los hidrocarburos, toda vez que el subsuelo es propiedad de la nación, y la propiedad privada debe cumplir con una función social, según reza el articulado del texto constitucional.

Como reseña histórica la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) tiene como “los primeros registros históricos de la existencia del petróleo en Colombia se remontan a la conquista española, cuando las tropas de Gonzalo Jiménez de Quesada llegaron por el río Magdalena a La Tora, un caserío de los Yariguíes situado en lo que hoy es Barrancabermeja.”, y los primeros contratos de concesión se suscribieron en 1905 los cuales se constituyeron como el inicio del sector petrolero.”

Es así, como la IP goza de las garantías del estado, entre otras, porque de la misma se generan empleos, adquisición de bienes y servicios, desarrollos científicos, pero especialmente porque aporta al presupuesto general de la nación. Es así, que en sentencia C-641-10 de la Corte Constitucional, consideró que:

En lo referente al aporte del legislador en la protección efectiva de los derechos de los propietarios, señala que la actividad petrolera, que incluye exploración, explotación, transporte y distribución, es una actividad declarada como de utilidad pública e interés social en el país. Dicha connotación impone que los principios constitucionales de solidaridad y prevalencia del interés general sean preponderantes a la hora de analizar la colisión entre derechos particulares colectivos que se deriven de las cargas impuestas a los ciudadanos en el territorio nacional para el desarrollo de esta actividad petrolera y, de forma paralela, integrando la función social inherente a la propiedad, que se orienta a la realización de los intereses de la comunidad y que impone a quien sea propietario que, sin renunciar al ejercicio de sus derechos, contribuya de forma subyacente a la realización de intereses que trascienden la esfera individual. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia, C-641 de 2010).

Así las cosas, la declaratoria de la utilidad pública de la IP prevista en el artículo cuarto del Código de Petróleos, la define como aquella actividad que es de interés colectivo. De esto se

desprende que una de las limitaciones al derecho a la propiedad el principio de primacía del interés general sobre el interés particular, tal y como quedó previsto en el artículo 58 de la Constitución Política.

En ese sentido, la definición de utilidad o interés públicos o social determina la importancia de la actividad de los hidrocarburos en el país, pues como lo ha mencionado la ANH, es prioridad del gobierno nacional, el descubrimiento de nuevas reservas de crudo que permitan mantener la autosuficiencia energética del país.

2.8.4 Análisis comparativo de la Ley 43 del 21 de noviembre de 2003, de Montes (Forestal)

Tras exponer la normatividad colombiana sobre economía forestal, y la especial importancia que esta tiene para garantizar la conservación de los recursos naturales renovables, además de permitir el desarrollo de actividades de utilidad pública como lo es la IP de una manera sostenible y responsable con el ambiente, es importante efectuar un análisis comparativo en dicha materia en Colombia y España, específicamente lo relacionado con la Ley 43 del 21 de noviembre de 2003 modificada por la Ley 10 del 28 de abril de 2006 en la cual se busca lograr una gestión forestal sostenible.

Tabla 1

Normatividad comparada entre Colombia y España

TEMA	COLOMBIA- Ley 2ª de 1959	ESPAÑA- Ley 43 del 2003
Objeto	El desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.	Garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional,

		apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial.
Ámbito de aplicación	<p>La Ley 2ª de 1959 aplica para la protección de unas áreas específicas destinadas para el establecimiento y utilización de áreas forestales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZRF del Pacifico - ZRF Central - ZRF del Río Magdalena - ZRF de la Sierra Nevada de Santa Marta - ZRF de la Serranía de Los Motilones - ZRF del Cocuy - ZRF de la Amazonía 	<p>Se entiende por monte todo terreno vegetan especies arbóreas, arbustivas de matorral o herbáceas, que cumplan funciones ambientales. Productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Adicionalmente, se entiende por monte lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los terrenos yermos, roquedos y arenales. - Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican - Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal. - Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de repoblarse o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable - Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie

mínima determinada por la Comunidad Autónoma

Sustracción o cambio del uso forestal	<p>La Ley 2ª de 1959 no contempló la figura jurídica de la sustracción de ARF. Sin embargo, el Decreto 2811 de 1974 en su artículo 210 estableció que si por razones de utilidad pública es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos el área debe ser previamente sustraída.</p>	<p>Cambio del uso forestal: toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter de tal.</p> <p>Requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte.</p>
Competencia para otorgar aprovechamiento forestal	<p>Autoridades Ambientales, como la ANLA y Corporaciones Autónomas Regionales encargadas de otorgar permiso de aprovechamiento forestal.</p>	<p>Las comunidades autónomas ejercen aquellas competencias que, en materia de montes y aprovechamientos forestales.</p>
Competencia para dar	<p>Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS promueve la participación de las comunidades en la gobernanza forestal con base en la ordenación, el manejo sostenible de los bosques, fórmula e implementa las acciones de</p>	<p>Consejo Forestal Nacional como órgano consultivo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en materia de montes y política forestal, que informará, entre otros, las</p>

lineamientos técnicos	prevención y control de deforestación y degradación e implementa el plan nacional de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas, genera los lineamientos técnicos y conceptuales para la administración y manejo de las reservas forestales nacionales	normas y planes de ámbito estatal relativas al ámbito forestal.
------------------------------	--	---

Categoría especial de bosques	Se establecieron ARF, entre las cuales se encuentran las de Ley 2ª de 1959, las cuales cuentan con diferentes categorías dependiendo de su importancia en el entorno.	Montes catalogados de utilidad pública esenciales para protección del suelo ubicados en cabeceras de las cuencas hidrográficas, que reduzcan desprendimientos de rocas, destinados a repoblación o mejora, contribuyan a la diversidad biológica, otros que establezca la comunidad autónoma.
--------------------------------------	---	---

Planificación forestal	En Colombia no se cuenta con una estrategia forestal actualizada, que permita realizar previsiones a futuro. El Decreto 2278 de 1953 estableció que se debía levantar el inventario forestal del país sin embargo este se encuentra desactualizado.	Estrategia forestal española, tiene un diagnóstico de los montes, las previsiones a futuro y los compromisos contraídos por España. Es un plan que debe ser revisado cada 10 años o un plazo inferior cuando sea necesario.
-------------------------------	---	---

Autorizaciones de aprovechamiento forestal en áreas	Los aprovechamientos forestales en ARF requieren adelantar y obtener trámite de sustracción, y adicionalmente obtener el permiso de aprovechamiento forestal.	Los aprovechamientos de montes para el desarrollo de proyectos requerirán instrumentos de gestión aprobada por el órgano de la comunidad autónoma.
--	---	--

de

bosques/montes

Nota: elaboración propia basada en Resolución Ley 2ª de 1959, Decreto 2811 de 1974 y Ley española 43 del 21 de noviembre de 2003.

2.9 El Contexto Jurídico

2.9.1 Antecedentes Normativos

La Constitución Política de 1991, en relación con deberes del Estado en materia ambiental en su artículo 79, establece que: “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.”, y en su artículo 80 señala que: “el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”. Ahora bien, en materia económica y en lo correspondiente a la IP estableció en su artículo 332 que “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.” Y en el artículo 333 consignó que:

La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se

restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Ahora bien, de manera específica, en la presente investigación es preciso tener en cuenta las primeras normas relativas al manejo de bosques entre estas la Ley 61 de 1874, en el cual se estableció que quien ocupara terrenos de la nación debía establecer habitación y talar para adquirir el derecho de propiedad. Así las cosas, con el fin de frenar la destrucción de los bosques a través de la Ley 110 de 1912 “Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman”, se estableció medidas para protección de los bosques, y empezó de alguna manera a desarrollar lo relacionado con la reserva de estos.

Posteriormente a través de la Ley 119 de 1919 “Reformativa del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales”, se trató específicamente por primera vez de la posibilidad de hacer reservas de bosques nacionales. Seguidamente con la expedición de la Ley 85 de 1920 en relación con la adjudicación de bienes baldíos se determinó que era necesario verificar que estas tierras no se encontraran en bosques nacionales.

A través de la Ley 200 de 1936 “Sobre régimen de tierras”, en su artículo 10 se determinó que el Gobierno podía señalar zonas dentro de las cuales debe conservarse y repoblarse los bosques, bien sea baldíos o en propiedad privada, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.

En ese sentido, más adelante mediante el Decreto 59 de 1938, se otorgó al Gobierno la potestad de señalar las zonas de reserva forestal y fijar el régimen a que deban someterse tales

zonas, precisando que este establecerá las extensiones de bosques de dominio privado que deban reservarse y regulará los procedimientos y condiciones para su explotación.

Con la expedición del Decreto 1383 de 1940 “Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques” se definió por primera vez la zona forestal protectora, de igual manera dicho decreto estableció las condiciones para tener en cuenta para que áreas específicas formen parte de esta reserva forestal.

En ese mismo sentido en 1942 se expidió el Decreto 1454, definiendo en su artículo 1 los bosques de interés general correspondientes aquellos que encontrándose o no dentro de las zonas de reserva forestal protectora, contengan especies forestal de elevado valor comercial, que económicamente convenga conservar.

Con la expedición del Decreto 2278 de 1953 se recopilan las disposiciones sobre cuestiones forestales, en relación con su vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques entre otros aspectos.

El precitado Decreto, dio lugar a la expedición de la Ley 2ª de 1959 “sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables” en la cual por primera vez en Colombia se realizó la delimitación de ZFPBIG, de que trata el precitado Decreto 2278 de 1953. Al respecto es preciso resaltar que esta clasificación corresponde a una categoría de manejo y que la conservación a la que hace referencia dicho Decreto son especies de elevado valor comercial, entendido como un “aprovechamiento limitado”, pero no de absoluta conservación o preservación, pues estos bosques se calificaron importantes por su interés económico.

Una vez detalladas las normas anteriores a la expedición de la mencionada Ley 2ª de 1959, es preciso tener en cuenta las normas posteriores entre las cuales se encuentra la Ley 135

de 1961 “Sobre reforma social agraria” en la cual se determinó que las adjudicaciones de baldíos solamente podían hacerse a personas naturales por extensiones no mayores a 450 hectáreas, y que el peticionario debía demostrar que tenía bajo su explotación por lo menos las dos terceras partes de la adjudicación solicitada, lo cual conllevó a la deforestación extensiva de los bosques. En ese mismo sentido, el INDERENA adoptó el Estatuto Forestal mediante el Acuerdo 03 de 1969 modificado por el Acuerdo 29 de 1975, y estableció en su artículo 3° las Zonas Forestales Protectoras.

Posteriormente, el Decreto Ley 2811 de 1974 o CNRNRPMA, en la parte VIII Título III De los bosques, contempló lo relacionado con los bosques y las ARF, estableciendo las definiciones de área de reserva forestal y determinando que en caso de efectuar actividades económicas de utilidad pública se debe adelantar la respectiva sustracción.

De igual manera, 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”, estableció las condiciones o parámetros para que las Áreas Forestales se clasifiquen como Productoras y Protectoras.

A la norma anterior le siguió la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, en la cual se establece dentro de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente en el numeral 18 artículo 5 la siguiente: "Preservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento".

Al respecto es preciso resaltar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-649 de 1997, estimó que es inconstitucional condicionadamente la expresión sustraer incluida en el citado numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, únicamente en lo referido a las áreas integrantes de parques nacionales, manteniéndose vigente los relacionado con las zonas de reserva forestal.

En la actualidad las ZFPBIG de la Ley 2ª de 1959 cuentan con su respectiva zonificación así: Cocuy a través de la Resolución 1275 del 6 de agosto de 2014, Sierra Nevada de Santa Marta mediante la Resolución 1276 del 6 de agosto de 2014, Central con la Resolución 1922 del 27 de diciembre de 2013, Serranía de los Motilones mediante la Resolución 1923 del 27 de diciembre de 2013, Río Magdalena con la Resolución 1924 del 30 de diciembre de 2013, Pacífico a través de la Resolución 1926 del 30 de diciembre de 2013, Amazonía (Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés) mediante la Resolución 1277 del 6 de agosto de 2014, y Amazonía (Caquetá, Guaviare y Huila) con la Resolución 1925 del 30 de diciembre de 2013, la cual de acuerdo con registro del MADS abarcan aproximadamente 48.345.845 ha.

De igual manera es importante mencionar que dentro de dicha zonificación de manejo ambiental la cual se efectuó hace casi diez (10) años, teniendo como límites una Ley que se expidió en 1959, se establecieron zonas de acuerdo con la importancia ambiental (Tipo A, B y C), no obstante, en dichas zonas se pueden adelantar trámites de sustracción de conformidad con la normatividad vigente.

En relación con la clasificación de dichas Zonas se tiene que las Tipo A garantizan el mantenimiento de procesos ecológicos, para asegurar los servicios ecosistémicos y diversidad biológica, las Tipo B son zonas de pendientes y suelos forestales donde se desarrollan grandes procesos agropecuarios, y las Tipo C las que ofrecen condiciones para actividades productivas

agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con el área de reserva. (Resolución 1275, 2014) (Resolución 1276, 2014) (Resolución 1922, 2013) (Resolución 1923,2013) (Resolución 1924, 2013) (Resolución 1926, 2013) (Resolución 1277, 2014) (Resolución 1925,2013)

2.10. El Valor Social y Jurídico De La Ley 2a de 1959

Las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, corresponden a medidas de protección de tipo ambiental de coberturas boscosas, con el fin de dar cumplimiento al artículo 70 Constitucional que consigna el derecho a un ambiente sano, y a su vez al artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015 que establece que:

... la conservación y mejoramiento del medio ambiente es de utilidad pública e interés social. Por lo anterior el interesado en desarrollar una actividad de utilidad pública e interés social no compatible con el objeto de conservación de un área del sistema de áreas protegidas o reserva forestal debe solicitar la sustracción del área de interés.

Así las cosas, el valor jurídico de estas zonas, se resalta en la medida que ha servido como referente para la expedición de otras normas de carácter ambiental, pero también ha sido importante para la gestión ambiental y ordenamiento del territorio, al respecto el MADS en su documento denominado “Una Mirada a las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959” (2016) ha considerado lo siguiente:

Las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 son un referente importante para el país, pues brindan elementos de soporte para la puesta en marcha de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, e incluyen la mayor área de patrimonio natural del país a nivel continental. En este sentido su constitución como figura de reserva debe resaltarse como un asunto de gran relevancia para un país que tiene una fuerte vocación forestal,

renglón que debe convertirse en un motor dinamizador de la economía en tiempos de post acuerdos.

En las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, se busca conservar y proteger las áreas destinadas al manejo sostenible del bosque, sin embargo, no es posible desconocer el componente socioeconómico, y de manera específica las actividades que se adelantan en los predios objeto de establecimiento de reserva forestal, en los cuales debe preponderar el tema forestal para la utilización de los mismos, pues las mismas deben aportar a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, haciendo parte de las determinantes ambientales establecidas en la Ley 388 de 1997.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el inciso segundo del artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, el cual señala que “también se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden utilizarse en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”, bajo el cual se garantiza la función ecológica de la propiedad. En ese sentido el MADS ha considerado la relevancia del valor social y jurídico de la reserva forestal así:

En el marco de la puesta en marcha de los acuerdos de La Habana y demás procesos de paz, las reservas forestales deben jugar un papel fundamental en las acciones que el estado pretenda realizar en el territorio de la Nación, al convertirse en figuras jurídicas que favorecen el desarrollo sostenible. En este sentido, se les debe tener en cuenta para la toma de decisiones en relación con re-orientar el desarrollo económico, pues en las reservas forestales se encuentran gran parte del patrimonio natural del país y las mismas aportan

valor agregado a la economía, manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo de los procesos productivos y el bienestar de la sociedad.

Para la materialización del sinnúmero de oportunidades que ofrecen las reservas a las comunidades asentadas en ellas, así como las ubicadas por fuera de las mismas y que se benefician de la oferta de servicios ecosistémicos, es necesario darles a las reservas la relevancia que amerita para el territorio y generar mayor apropiación por las comunidades relacionadas con ellas. En este orden de ideas, se identifican acciones necesarias para que las reservas sean un elemento de integración y no de exclusión; convirtiéndose las mismas en un aliado para las comunidades que en ellas habitan, ya que respaldará sus acciones en el marco del manejo sostenible de los recursos naturales, y en este sentido aportando al crecimiento económico del país.

2.11 La Vigencia de la Ley 2ª de 1959 En el Marco de la Constitución Política de 1991

La Ley 2ª de 1959 se expidió con tres objetivos principales: el desarrollo de la economía forestal; la protección de los suelos y las aguas; así como la protección de la vida silvestre, lo cual a su vez se enmarcó posteriormente con la expedición de la Constitución Política de 1991, que en su capítulo 3 contempló los derechos colectivos y del ambiente, específicamente en lo previsto en el artículo 79 según el cual: “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. (...) 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.”

De igual forma se enmarca en lo previsto en el artículo 80 constitucional, según el cual “el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

Si bien al momento de expedición de la Ley 2ª de 1959, no se había expedido la Constitución de 1991, dicha Ley se enmarca en los preceptos constitucionales, que abogan por la protección de áreas de especial importancia ecológica entre las cuales se puede referenciar a las zonas boscosas, con el fin de garantizar en dichas áreas su conservación y desarrollo sostenible. Por lo anterior, es posible concluir que la Ley 2ª de 1959 se encuentra vigente, y es acorde a lo previsto en la Constitución de 1991.

2.12 Desarrollo Jurisprudencial Sobre la Validez del Ordenamiento Establecido por la Ley 2ª de 1959 y la Protección de Zonas de Reserva Forestal

En la Sentencia C-189-06 se dio respuesta a la demanda de inconstitucionalidad impetrada contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959. El principal objetivo de la demanda se enfoca en la imposibilidad de realizar la venta de tierras en las áreas de Parques Nacionales Naturales, donde el demandante argumenta que al existir títulos de propiedad privada en dichos predios dicha prohibición vulnera el derecho a la propiedad y a la igualdad, al limitarse la libre circulación de sus bienes.

Al respecto, se resalta los argumentos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, según el cual el objetivo de la Ley 2ª de 1959:

Es el de garantizar la protección de las tierras baldías de la Nación, destinándolas a la conservación y protección de nuestros bosques, del suelo, el agua, la fauna y la flora silvestre y demás recursos naturales renovables, a través de la declaratoria de zonas de

reserva forestal y áreas de parques nacionales naturales, logrando con ello impedir la apropiación indiscriminada de grandes extensiones de tierra por parte de los colonos, quienes a partir de una explotación económica indiscriminada desconocen los fines ecológicos previstos en la Constitución Política, que apunta -primordialmente- al logro de un desarrollo sostenible.

En el análisis realizado por la Corte se considera que el derecho a la propiedad privada puede tener limitaciones siempre que se acredite que estas van a preservar un interés superior en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho.

En ese sentido se aclara que la prohibición de las ventas de tierras únicamente se refiere a los bienes que hagan parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en el cual se pretende garantizar como interés superior del Estado Social de Derecho el cumplimiento de la función ecológica (C.P arts. 58, 79 y 80), con el fin de “establecer medidas de protección dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica.”

Por lo anterior, con el fin de garantizar la función ecológica, es posible limitar el derecho a la propiedad privada, lo cual no implica un desconocimiento de los atributos del uso, goce y explotación siempre y cuando los mismos sean compatibles con las características de conservación que se les ha atribuido a dichas áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual la Corte Constitucional encuentra que dicha disposición se encuentra ajustada al texto constitucional, “en cuanto permite realizar la función ecológica que le asiste a la propiedad privada, en aras de garantizar el principio de primacía del interés general sobre el interés privado del propietario.”

En la sentencia C-649-97, demanda de inconstitucionalidad contra de del artículo quinto numerales 17 y 18 (parciales) y párrafo 1 del artículo 11 de la Ley 99 de 1993, es importante tener en cuenta lo relacionado con el numeral 18 del artículo 5°, en el cual se determina como función del Ministerio de Ambiente, el de sustraer las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales y las reservar forestales nacionales.

La Corte Constitucional realiza el análisis de la definición de reservas las cuales se “constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables.”, precisando que:

La institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales (verbigracia, reservas en flora, fauna, agua, etc. o en relación con determinadas áreas del territorio nacional que están destinadas a algunos grupos étnicos o a asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público o social).

La Corte menciona que el actual sistema ambiental colombiano previsto en la Constitución Política de 1991, atiende a los impactos negativos del ambiente y los recursos naturales renovables, por lo cual explica la necesidad de asegurar un desarrollo sostenible, a través del cual se salvaguarde para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos a través de la protección del ambiente. Por lo tanto, considera que, debido a la especial importancia de las zonas de Parques Naturales, estas no pueden ser objeto de sustracción ni cambio de destinación, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política según el cual: "los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos,

las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables", de lo cual no es aludido por la Constitución respecto de las reservas forestales, por lo tanto, considera que si la Autoridad Ambiental tiene la voluntad para crearlas tiene también la potestad para eliminarlas. Por lo tanto, la Corte estimó que es inconstitucional expresión "y sustraer" referida a las áreas de parques naturales, pero que si pueden ser objeto de sustracción las zonas de reservas forestales.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección A radicación número: 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906) CP Mauricio Fajardo Gómez; mayo 9 de 2012. En esta acción de reparación directa, el demandante pretende el pago de perjuicios materiales por la declaración de una reserva forestal en un área de los cerros orientales de Bogotá. Al respecto esta demanda no prospera toda vez que operó la caducidad de la acción.

Sentencia T-329-10. Acción de tutela interpuesta por el señor Jesús Alfredo Betancourt Cabezas contra la gobernación del Huila y el municipio de Suaza. En la acción presentada, se pretende determinar si la negativa de las entidades accionadas a construir una institución educativa en una ZRF de Ley 2ª de 1959, vulnera el derecho fundamental a la educación.

En relación con las zonas de reserva forestal la Corte Constitucional concluyó que la expedición de la Ley 2 de 1959, "es un intento por favorecer el derecho colectivo a la conservación y prolongación de un ambiente sano". Posteriormente se tiene en cuenta la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974 por el cual se adoptó el CNRNRPMA en el cual se reguló lo relacionado con las zonas de reservas naturales, las cuales se destinarán "exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras que solo podrán destinarse al

aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y donde, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.”

Debido a las tensiones entre el derecho a la educación y el derecho al ambiente sano, la Corte Constitucional busca una armonización de dichas normas, considerando que la medida de no construir la escuela resulta desproporcionada, porque existen otras alternativas que también protegen al ambiente, por lo cual resuelve tutelar el derecho fundamental a la educación, procurando al mismo tiempo la protección del medio ambiente.

Sentencia T-204/14. Acción de tutela instaurada por Ricardo Viáfara Ortiz contra la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA- y la Alcaldía de Mitú.

En la presente acción, la Corte Constitucional analiza si se vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, a la confianza legítima y a la consulta previa del accionante, como consecuencia del cierre y la suspensión de la minería de hecho en la cual laboró, ubicada en una ZRF.

En primera medida reconoce las normas constitucionales que pretenden la protección del ambiente y los recursos naturales, e igualmente los principios de precaución y prevención en materia ambiental. Ahora bien, en relación con la reserva forestal consideró que, desde antes de la vigencia de la Constitución de 1991, se buscaba la conservación medio ambiental para lo cual se expidió la Ley 2ª de 1959.

Con la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se adoptó el CNRNRPMA en el artículo 206 se encuentra definido el término reserva forestal como:

La zona de propiedad pública o privada destinada exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras, donde lo primordial es, en todo caso, aprovechar racionalmente los bosques que existan y garantizar la recuperación y supervivencia de estos.

Por lo anterior, la Corte analiza la tensión entre intereses o principios constitucionalmente protegidos, como el derecho al trabajo y el derecho a un ambiente sano. Al respecto resalta que “es un hecho irrefutable que la actividad minera que desarrollaba el accionante se ubica superpuesta en una ZRF protectora de la Amazonía, la cual, de conformidad con el artículo 34 del Código de Minas, constituye un área excluible de exploración y explotación minera”, sin embargo estima la Sala que el cierre de la mina fue desproporcionado y vulnerador del derecho fundamental del actor al mínimo vital de conformidad con los principios de buena fe y confianza legítima, por lo tanto en esta acción la Corte decide conceder el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, a la vida digna y la confianza legítima del accionante.

3. Análisis de las Sustracciones y Bosques de Interés General Adelantadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los años 2018-2019, en la Industria Petrolera

3.1 Definición de las Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General

En relación con la definición de las ZFPBIG, en primera medida es importante tener en cuenta las normas que sirvieron como sustento a la Ley 2ª de 1959, con el fin de determinar el alcance y definición de dichas áreas, entre las cuales se encuentra el Decreto 1383 de 1940 “Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques” que definió por primera vez la zona forestal protectora, el Decreto 1453 de 1942 “Sobre fomento forestal”, y posteriormente el Decreto 2278 de 1953 que recopiló las definiciones previstas en dichos decretos sobre cuestiones forestales, de manera específica en relación con su vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques entre otros aspectos.

Así las cosas, el mencionado Decreto Legislativo número 2278 de 1953 “Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales”, en su artículo segundo realizó la clasificación de los bosques así: a) Bosques protectores b) Bosques Públicos c) Bosques de interés general d) Bosques de propiedad privada, y para el caso en concreto en su artículo tercero definió por bosques de interés general “Se entiende por bosques de interés general aquellos que con tienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada.

Ahora bien, en relación con las ZFPBIG, el artículo cuarto del precitado decreto, establece 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.”

Al respecto el MADS ha considerado que las ZFPBIG de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 2278 de 1953 se constituyen con el siguiente fin:

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; se ubican los bosques protectores ya sea en terrenos públicos o privados. Los Bosques de Interés General, entendidos como aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, de acuerdo con el decreto en mención, se ubican en las zonas de interés general constituidas en terrenos ya sean públicos o de propiedad privada.

En ese sentido se resalta la condición especial dada por la norma a las zonas forestales protectoras, así como a los bosques de interés general según la cual son “especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012, p. 1).

De igual manera el Decreto 2278 de 1953, estableció en su artículo 29 que el “El Ministerio de Agricultura procederá a levantar el inventario forestal del país, y a determinar las áreas que deban dedicarse exclusivamente a ser explotadas como bosques”.

3.2 Actividades económicas que requiere sustracción de reserva forestal

Las actividades económicas que se pueden desarrollar al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, deben estar enfocadas a un uso de conservación de los recursos naturales de manera específica de los bosques, de tal manera que dicha norma dispuso que la reservas deberán someterse a un plan de ordenación forestal para lo cual se deberán destinar los sectores objeto de reserva.

Al respecto el Decreto 2811 de 1974, contempló igualmente un capítulo denominado “De los bosques”, determinando que para adelantar actividades económicas de utilidad pública es necesario adelantar el trámite administrativo de sustracción, y en su artículo 210 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.”

En ese sentido la normatividad, ha establecido que tipo de actividades se pueden desarrollar en las reservas de ley 2ª de 1959 y que no requieren un proceso de sustracción así:

- a. Registro de sustracción de suelos urbanos, de expansión urbana, infraestructura, equipamiento, de servicio básico y saneamiento ambiental, asociados a desarrollos municipales. Artículo 3 de la Resolución 763 de 2004 y la Resolución 871 de 2006 modificada por la Resolución 1917 de 2011.

- b. Actividades de bajo impacto y que además generan beneficio social. Resolución 1527 de 2012 modificada por la Resolución 1274 de 2014

De otro lado, las actividades económicas en ARF de Ley 2ª de 1959, y que requieren un proceso de sustracción, de conformidad con lo establecido en el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 son las siguientes:

- a. Actividades de utilidad pública o interés social, entre las cuales se encuentra la IP.
- b. Adjudicación de terrenos baldíos para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientadas a la economía campesina y la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- c. Actividades diferentes a la forestal en suelos y que no afecten la función protectora de la reserva, entendido como la posibilidad de utilizar el suelo para desarrollo de actividades agrícolas o de otra índole y que no se afecte la función protectora de la reserva o la oferta de servicios ecosistémicos.

Sin embargo, como se detallará más adelante a través de la expedición de la Resolución 110 del 28 de enero de 2022 expedida por el MADS se catalogaron que actividades si requieren sustracción de reserva forestal temporal y definitiva.

3.3 Competencia

Con la expedición de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011 en la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en su artículo 204 se dispuso que las autoridades ambientales 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 ARF.

En particular sobre las zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 consignó en su párrafo 2º que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, determinará que actividades se pueden adelantar en las zonas de reserva forestal sin necesidad de sustracción, incluyendo las medidas ambientales requeridas para dichas actividades, prohibiendo en su párrafo 1º las actividades mineras. Es así como a partir del 2014, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial realizó la respectiva delimitación de las zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.

La institucionalidad ambiental en Colombia ha tenido varios cambios en relación con el tema objeto del presente documento de investigación. Al respecto es importante tener en cuenta que al momento de expedición de la Ley 2ª de 1959, era el entonces Ministerio de Agricultura el encargado de determinar los sectores adecuados para las actividades agropecuarias para que sean sustraídos de las reservas, y especialmente dicha Ley en su artículo 4 asignó al mencionado Ministerio el servicio de manejo y protección de zonas de reserva forestal y bosques nacionales. De igual manera los artículos 11 y 13 de la Ley 2ª de 1959 establecieron que el Ministerio de Agricultura, quedaba facultado para decretar la formación de Distritos de conservación, y con el objetivo de conservar la flora y fauna el Gobierno Nacional podría declarar a través del Ministerio de Agricultura, las áreas de Parques Naturales.

Por lo anterior, es posible concluir que para el momento de expedición de la Ley 2ª de 1959, la institución de carácter nacional que asumía las funciones relacionadas con delimitación de áreas de importancia ambiental le correspondía al entonces Ministerio de Agricultura, el cual ha tenido la siguiente evolución.

Figura 1.

Sobre la evolución administrativa del Ministerio de Agricultura.



Nota: La imagen muestra los cambios administrativos del Ministerio de Agricultura a través de más de 100 años de historia. Tomado de Mercado & Pulgarín, 2016.

Es importante tener en cuenta que a través del capítulo IV del entonces Decreto 2420 del 24 de septiembre de 1968 “Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario”, se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio autónomo, el cual tenía a su cargo la a 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 ese sentido a partir del 1 de enero 1969 el INDERENA comenzó a asumir el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, en su artículo 2 se ordenó la supresión y liquidación del INDERENA, y se crea el Ministerio del Medio Ambiente:

Como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Para el caso concreto de la presente investigación en el artículo 5 de la citada Ley 99 de 1993 se estableció que es función del Ministerio de Ambiente la siguiente: “8. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento”; resaltando que según

sentencia C-649 de 1997 la expresión sustraer es exequible solamente de las reservas forestales nacionales.

Es preciso decir que, a finales de 2002, el Ministerio de Ambiente se fusionó con el Ministerio de Vivienda, tomando el nombre de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, sin embargo, en el 2011, se separaron nuevamente dichas carteras ministeriales quedando como el actual MADS.

Finalmente, es menester tener en cuenta que a través del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, el cual indicó 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 declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las ARF. En los casos en que proceda la sustracción de las ARF, 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

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que la entidad encargada de los procesos relacionados con zonas o ARF de Ley 2ª de 1959 es el actual MADS teniendo en cuenta las funciones previstas en la Ley 99 de 1993 y la Ley 1450 de 2011.

3.4 Localización General de Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General de Ley 2ª de 1959

Las ZFPBIG de Ley 2ª de 1959 en Colombia corresponden a siete (7) áreas constituidas para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, las cuales abarcan un aproximado de 48.345.845 hectáreas, y se encuentran localizadas en la figura 2.

Figura 2

Localización General de zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959



- 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

Nota: Tomado de Sistema de Información Ambiental de Colombia [SIAC], s.f.

3.5 Comparativo de áreas de reserva forestal del Decreto 2811 de 1974 y las zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959

Tabla 2.

Comparación de áreas de reserva forestal del Decreto 2811 de 1974 y las zonas forestales protectoras y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959

SUSTENTO NORMATIVO	Bosque de Interés General	Zonas Forestales Protectoras	Áreas de Reserva Forestal	Área forestal productora	Área forestal protectora	Área forestal protectora- productora
Ley 2da de 1959	Especies de elevado valor comercial, que económicamente conviene conservar, los cuales pueden ser públicos o de propiedad privada	Terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes. Todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga	No establece definición de este tipo de áreas.	No define este tipo de áreas, las cuales podrían asemejarse a los bosques de interés general.	No define de manera expresa, este tipo de áreas, las cuales podrían asemejarse a las zonas de reserva forestal protectora por la importancia en su ubicación, para protección de los recursos naturales.	No define de manera expresa este tipo de áreas.

mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido.

Decreto 2811 de 1974	No realiza una definición expresa a los bosques de interés general, denominando a los bosques como áreas forestales.	La define como área forestal protectora y hace parte de las ARF.	Zona de propiedad pública o privada, reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras, productoras-protectoras. Solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan.	Zona que debe conservarse 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 obtiene frutos o productos secundarios, sin	Zona que debe conservarse 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 solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.	Zona que debe conservarse 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
-----------------------------	--	--	--	--	--	---

implicar la
desaparición del
bosque.

mantenimiento del
efecto protector

Nota: Elaboración propia basada en el Decreto 2811, 1974; Ley 2, 1959.

De lo anteriormente analizado es preciso concluir que la Ley 2ª de 1959 estableció con carácter de ZFPBIG las zonas de reserva forestal. Es así como el Decreto 2811 de 1974 al referirse a la figura de “reserva forestal” abarca las áreas establecidas por la Ley 2 de 1959, estas dos normas enfocadas principalmente a la protección de los bosques y áreas con carácter forestal, y otros recursos naturales renovables, posición que igualmente ha sido asumida por la cartera ministerial de ambiente y desarrollo sostenible.

3.6 Análisis de los Actos Administrativos Objeto de Solicitud de Sustracción

En relación con las zonas forestales y bosques de interés general previstos en la Ley 2ª de 1959, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 16 el Decreto- Ley 3570 de 2011, y lo previsto en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, adelanta los procesos de sustracción de ARF para el desarrollo de actividades de utilidad o de utilidad pública, como es el caso de la actividad petrolera, la cual contempla el la sísmica, exploración, explotación, transporte y refinación.

Adicionalmente, se tiene en cuenta lo previsto en la Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012, vigente para el momento de la expedición de dichos actos administrativos, según la cual se establecían los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales Nacionales y Regionales, para las actividades consideradas de utilidad pública o interés social, y además determina las medidas de compensación aplicables a dichos trámites administrativos de sustracción bien sea temporal o definitiva.

En desarrollo de la presente investigación se utilizaron fuentes secundarias de información, las cuales se obtuvieron de la página web del MADS, como entidad que se

pronuncia sobre las solicitudes de sustracción de áreas en zonas forestales y bosques de interés general previstos en la Ley 2ª de 1959 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, s.f.).

Por lo tanto, se revisaron los actos administrativos expedidos por dicho Ministerio, en los cuales se sustrae de manera definitiva o temporal las zonas forestales y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959, para el desarrollo de la industria del petrolero declarada de utilidad pública o interés social, la cual comprende las actividades de sísmica, exploración, explotación, transporte y refinación de hidrocarburos, los cuales se relacionan en la tabla 2.

Tabla 3.*Resoluciones*

Acto Administrativo	Fecha	Tipo de sustracción	Proyecto	Localización	Titular	Zona de Reserva Forestal
Resolución 692	26 de abril de 2018	Temporal	Construcción de 2 perforaciones horizontales dirigidas en los sectores Piazola y Miralindo.	Municipio de Toledo, en el departamento de Norte de Santander.	CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S	Cocuy
Resolución 1637	29 de agosto de 2018	Temporal	Programa de exploración sísmica 3D	Municipios de Barrancabermeja, Cimitarra y Puerto Parra en el departamento de Santander.	ECOPETROL S.A.	Río Magdalena
Resolución 1727	12 de septiembre de 2018	Temporal	Construcción de 2 variantes y obras de geotecnia sobre el derecho de vía del Poliducto Puerto Salgar-Cartago.	Municipios de Manizales y Villamaría en el departamento de Caldas.	CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S	Central
Resolución 2032	26 de octubre de 2018	Definitiva	Campo Aguas Blancas	Municipios de Simacota y San Vicente de Chucurí en el departamento de Santander.	ECOPETROL S.A.	Río Magdalena
Resolución 2278	4 de diciembre de 2018	Definitiva	Realineamiento del sistema de transporte de hidrocarburos	Municipios de Manizales y Villamaría en el departamento de Caldas.	CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S	Central

Puerto Salgar- Cartago-Yumbo						
Resolución 1807	15 de noviembre de 2019	Temporal	Reposición de Gasoducto Cantagallo-San Pablo	Municipios de Cantagallo y San Pablo en el departamento de Bolívar	TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL S.A. E.S.P	Río Magdalena

Nota: elaboración propia basada en (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, s.f.)

Adicionalmente, mediante comunicación con radicado 10345 del 27 de abril de 2020 se solicitó al MADS la relación de actos administrativos que conceden sustracción de reserva forestal (temporal o definitiva) de áreas contenidas en la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de actividades petroleras, durante los años 2018 y 2019 y la relación de los procesos sancionatorios iniciados a empresas petroleras por no haber adelantado trámite de sustracción de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 durante los años 2018 y 2019.

Así las cosas, el MADS mediante oficio con radicado 8201-02-10345 del 22 de septiembre de 2020 dio respuesta a la citada petición, a través de una relación de las sustracciones de reservas forestales establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, otorgadas para el desarrollo de proyectos del sector hidrocarburos durante los años 2018 y 2019, junto a los respectivos actos administrativos, tal como se muestra en la tabla 3.

Tabla 4.

Información sustracciones reservas forestales Ley 2° 1959, sector hidrocarburos años 2018 y 2019

Tabla 1. Información sustracciones Reservas Forestales Ley 2ª 1959, sector hidrocarburos años 2018 y 2019.

Expediente	Solicitante	Tipo de sustracción	Reserva forestal	Municipio	Departamento	Acto Administrativo	No. AA	Fecha AA
SRF 420	CENIT	Temporal	El cocuy	Toledo	Norte de Santander	Resolución	692	26/04/2018
SRF 434	CENIT	Temporal	Central	Manizales y Villamaría	Caldas	Resolución	1727	12/09/2018
SRF 442	ECOPETROL	Definitiva	Río magdalena	Simacota y San Vicente de Chucurí	Santander	Resolución	2032	26/10/2018
SRF 454	CENIT	Definitiva	Central	Manizales y Villa María	Caldas	Resolución	2276	4/12/2018
SRF 456	TGI	Definitiva y Temporal	Río magdalena	Caritágello y San Pablo	Bolíver	Resolución	2447	17/12/2018
SRF 493	TGI	Temporal y definitiva	Río magdalena	Caritágello y San Pablo	Bolíver	Resolución	1807	15/11/2019

Nota: Tomado de Oficio MADS con radicado 8201-02-10345 del 22 de septiembre de 2020

En relación los procesos sancionatorios iniciados a empresas petroleras por no haber adelantado trámite de sustracción de reserva forestal del Ley 2da de 1959 durante los años 2018 y 2019, dicho Ministerio expresó que “actualmente este Despacho no presenta procesos sancionatorios iniciados a empresas petroleras durante los años 2018 y 2019, referidos a la presunta infracción del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.”

A continuación, se procede a realizar análisis de los actos administrativos objeto de solicitud de sustracción de zonas forestales y bosques de interés general de Ley 2ª de 1959 entre los años 2018-2019, para el desarrollo de proyectos petroleros así:

3.6.1 Resolución 692 del 26 de abril de 2018

En la Resolución 692 del 26 de abril de 2020, el MADS evaluó el trámite de sustracción de reserva forestal para la “Construcción de dos perforaciones horizontales dirigidas en los sectores de Piazoleta y Miralindo”, localizado en jurisdicción del municipio de Toledo, en el departamento de Norte de Santander.

Al respecto es preciso tener en cuenta que CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. indica que la solicitud es de sustracción temporal para reemplazar parte de la infraestructura existente en un área de 3.73 hectáreas. En relación con el área presente en la zona se señaló que:

El área de influencia indirecta de la solicitud de sustracción presenta suelos con vocación de uso forestal en un 94%, de los cuales 66,2 son suelos de clase agrológica VIII con uso recomendado de protección y 27,86 con clase agrológica VIIs-VIIIs1 con uso recomendado Producción-Protección, el restante 5.4% corresponde a suelos tipo IVs con vocación agrosilvopastoril. Ahora bien, se encuentra que el 90,4% del área presenta uso adecuado del suelo, al encontrarse con coberturas vegetales en diferentes estados sucesionales, correspondientes principalmente al denominado “bosque denso bajo de tierra firme”, que finalmente aportan en la generación de servicios ecosistémicos como protección al suelo contra la erosión, la provisión de hábitat a diferentes especies y la regulación hídrica. (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés [INVEMAR], s.f. p. 1)

Con base en lo anterior es posible concluir que el área objeto de sustracción es un área que tiene principalmente vocación forestal con un uso recomendado de producción- protección la

cual corresponde a “zonas que debe conservarse permanentemente, con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. Puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector” (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés [INVEMAR], s.f. p. 1)

Adicionalmente, el Ministerio aseveró que se deberá presentar un plan para la rehabilitación ecológica de las áreas del derecho de vía correspondiente a la infraestructura que será objeto de desmantelamiento y abandono por la construcción y puesta en funcionamiento de los cruces realizados, que contribuya a reducir la fragmentación del bosque y se favorezca la conectividad entre los parches de esa cobertura, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 1526 de 2012.

El sustento jurídico de la precitada sustracción es el artículo 1° de la Ley 2a de 1959 y Decreto 111 de 1959, artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 204 de la ley 1450 de 2011, artículo 206 y 207 del Decreto-Ley 2811 de 1974, numeral 14 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012.

3.6.2 Resolución 1637 del 29 de agosto de 2018

En la Resolución 1637 del 29 de agosto de 2018, el MADS evaluó el trámite de sustracción de reserva forestal para el proyecto de exploración sísmica VMM5 3D localizado en los municipios de Barrancabermeja, Cimitarra y Puerto Parra en el departamento de Santander.

Sobre este particular la empresa ECOPETROL S.A. indica que la solicitud es de sustracción temporal el desarrollo de las actividades sísmicas en un área de 87.73 hectáreas donde se generaría un cambio de uso de suelo temporal, para las actividades relacionada con la

adecuación de trochas, ubicación de puntos fuente y la adecuación de infraestructura relacionada con campamentos y puntos de captación.

Adicionalmente es preciso resaltar que en el citado acto administrativo el MADS menciona que en caso de requerir mejoramiento de vías existentes en la zona ECOPETROL S.A. deberá adelantar el respectivo trámite de sustracción. En relación con el área objeto de intervención, el acto administrativo expone lo siguiente:

Teniendo en cuenta algunas características del paisaje del ASS identificadas en los recorridos y en contraste con la imagen satelital utilizada, el área presenta un patrón paisajístico dominado por una matriz de pastos para ganadería, especialmente hacia donde existen vías (sur y centro oriente del ASS). Otro de los elementos frecuentes, corresponde a los cultivos de palma de aceite con mayor distribución hacia la zona norte del ASS, donde se encuentra la mayor red vial, producto de esta actividad.

Las coberturas naturales corresponden a parches boscosos más conservados aleatoriamente encontrados; bosques abiertos con entresacas; áreas de vegetación secundaria arbustiva asociada a zonas húmedas; vegetación en procesos de sucesión con vegetación herbácea. Las existencias de las anteriores características en la vegetación del área presentan el patrón y puede identificarse a partir de imagen satelital, donde a entre más densa o alta sea la cobertura, se presenta una coloración verde más oscura; lo contrario ocurre cuando el suelo tiene una vegetación baja o inexistente (suelos desnudos o infraestructura), que va de verde claro a blanco respectivamente, como es el caso de la matriz de pastos presente en el área.

De lo anterior se puede concluir que el área objeto de sustracción es un área en su mayoría intervenida con pastos y cultivos. En relación con las medidas de compensación, el

Ministerio solicita un plan de rehabilitación en el marco de lo previsto en la Resolución 1526 de 2012.

En relación con la normatividad que sustenta dicho trámite administrativo se tiene el siguiente: artículo 1° de la Ley 2a de 1959 y Decreto 111 de 1959, artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 204 de la ley 1450 de 2011, artículo 206 y 207 del Decreto-Ley 2811 de 1974, numeral 14 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012.

3.6.3 Resolución 1727 del 12 de septiembre del 2018

En la Resolución 1727 del 12 de septiembre del 2018, el MADS evaluó el trámite de sustracción de reserva forestal para la adecuación de dos acopios temporales de tubería, requeridos en desarrollo del proyecto de construcción de 2 variantes y la adecuación de obras de geotecnia sobre el actual derecho de vía del poliducto Puerto Salgar-Cartago-Yumbo (ODECA 8”), en el sector Sabinas, en los municipios de Manizales y Villa María en el departamento de Caldas.

Al respecto la empresa CENIT TRANSPORTE Y LOGISTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. indica que la solicitud es de sustracción temporal será de 0.18 hectáreas, para el cambio de uso del suelo. En relación con el tipo de área es preciso mencionar que dicho acto administrativo establece:

En cuanto al tipo de cobertura y uso del suelo en las áreas de acopio 2 y 3 solicitadas en sustracción temporal equivalente a 0.18 hectáreas, el documento técnico y lo observado en la visita técnica de campo, permite describir una cobertura de pastos limpios y relictos de bosque secundario, altamente intervenidos, cuyos usos agroforestales están representados por la ganadería de pastoreo extensivo, lo que ha fragmentado el paisaje y

la conectividad ecológica, evidenciándose en los reportes y observaciones de la fauna y flora generando una biodiversidad baja.

De esto se puede concluir que el área objeto de sustracción es un área intervenida por condiciones antrópicas como por ejemplo por actividades ganaderas.

En relación con la compensación por la sustracción temporal, el Ministerio determinó la necesidad de presentar un Plan de Recuperación y Rehabilitación que contenga medidas y acciones encaminadas a la recuperación del área sustraída en la Resolución 1526 de 2012.

El sustento jurídico de la precitada sustracción es el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y Decreto 111 de 1959, artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 204 de la ley 1450 de 2011, artículo 206 y 207 del Decreto-Ley 2811 de 1974, numeral 14 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012.

3.6.4 Resolución 2032 del 26 de octubre de 2018

En la Resolución 2032 del 26 de octubre de 2018, el MADS evaluó el trámite de sustracción de reserva forestal definitiva para la exploración y explotación en el campo Aguas Blancas, localizado en los municipios de Simacota y San Vicente de Chucurí en el departamento de Santander.

La empresa ECOPETROL S.A. indica que la solicitud de sustracción definitiva será de 35,06 hectáreas, para el cambio de uso del suelo, con el fin de reactivar la campaña de perforación de pozos de desarrollo del recurso hidrocarburífero del Campo Aguas Blancas, cuya actividad inició en el año 1962, que cuenta con tres (3) plataformas activas, dos (2) plataformas inactivas y tres (3) plataformas abandonadas, las cuales cuentan con una infraestructura asociada que en su momento generó cambio de uso del suelo. Al respecto el acto administrativo indica que “durante los primeros años de establecida la ZRF de ley 2ª de 1959) y que comprende

plataformas, facilidades a la actividad, líneas de flujo y vías de acceso”. Aquí se resalta lo previsto en dicho acto administrativo en cuanto a que:

Ecopetrol S.A. pretende realizar nuevas actividades en el Campo Aguas Blancas, solicita adelantar el trámite de sustracción de aqueas áreas que requieren para el proyecto y que se superponen con la Reserva Forestal Río Magdalena, establecida mediante Ley 2ª de 1959. Igualmente se manifiesta que se pretende normalizar las áreas en las cuales se encuentra la infraestructura existente y que corresponde a áreas que en su momento fueron viabilizada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el establecimiento del PMA del año 2007, sin haber sido estas sustraídas previamente. (Resolución 2032, 2018)

En relación con el área objeto de sustracción además de estar intervenida por infraestructura petrolera existente, el mismo acto administrativo determino que:

En términos generales, se verificó que, conforme a lo señalado en el documento técnico, el área presenta un alto grado de intervención, manifestado principalmente en fenómenos de potrerización para actividad ganadera, cultivos aislados, implementación de diferentes estructuras de tipo semiurbanas y establecimiento de numerosas vías de ese orden.

(Resolución 2032, 2018)

En conclusión, la salida de verificación técnica permitió evidenciar que el área de interés para el desarrollo del Campo Aguas Blancas corresponde a un área con un alto grado de intervención antrópica, en la cual se ha dado una drástica remoción de las coberturas vegetales naturales, por lo cual algunos atributos como la conectividad ecológica se pueden considerar precarios. (Resolución 2032, 2018)

A pesar de tratarse de áreas intervenidas, en las cuales en su mayoría no existían bosques que ameriten una especial protección, el MADS realizó la respectiva sustracción, determinando además medidas de compensación en un área equivalente al área sustraída.

El sustento jurídico de la precitada sustracción es el artículo 1° de la Ley 2a de 1959 y Decreto 111 de 1959, artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 204 de la ley 1450 de 2011, artículo 206 y 207 del Decreto-Ley 2811 de 1974, numeral 14 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012.

3.6.5 Resolución 2278 del 4 de diciembre de 2018

En la Resolución 2278 del 4 de diciembre de 2018, el MADS evaluó el trámite de sustracción de reserva forestal definitiva presentado por la empresa CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. para el desarrollo del proyecto “Mantenimiento preventivo y correctivo, a través de un realineamiento de 463 m, en el sector Quebrada las Margaritas del sistema de Transporte de Hidrocarburos Puerto Salgar- Cartago-Yumbo”. En relación con las áreas a sustraer, el acto administrativo precisa que:

Durante la visita se evidenció que la zona solicitada en sustracción se caracteriza por cobertura de pastos relacionados con las actividades de tipo pecuario que adelanta la población asentada en el área de influencia directa y áreas ya intervenidas, por las actividades de realineamiento aprobadas. (Resolución 2278, 2018)

En el área de influencia, la principal cobertura es de pastos, le siguen en orden de importancia las coberturas boscosas asociadas a la franja de protección hídrica de la quebrada Las margaritas. Se suma a lo anterior, que el área se caracteriza por altas pendientes y suelos con

procesos degradativos relacionados con la actividad pecuaria, evidenciado a través de la presencia de terraceo por pisoteo.

Sin embargo, el área solicitada en sustracción, así como la zona de influencia directa está fuertemente antropizada, evidenciándose lo anterior en el tipo de coberturas predominantes de pastos que se encuentran relacionados principalmente con la actividad pecuaria, lo que ha generado cambios importantes en la zona al ampliar la frontera agropecuaria y disminuir las coberturas boscosas propias de la zona. (Resolución 2278, 2018)

A pesar de ser un área intervenida, el MADS determinó la necesidad de establecer una medida de compensación en un área equivalente a la sustraída donde se pueden desarrollar acciones de preservación y restauración conforme lo previsto en el artículo 8 de la Resolución 256 de 2018, y en consecuencia determinó efectuar la sustracción definitiva de 0,0608121 hectáreas de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2ª de 1959.

El sustento jurídico de la precitada sustracción es el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y Decreto 111 de 1959, artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 204 de la ley 1450 de 2011, artículo 206 y 207 del Decreto-Ley 2811 de 1974, numeral 14 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012.

3.6.6 Resolución 1807 del 15 de noviembre de 2019

En la Resolución 1807 del 15 de noviembre de 2019, el MADS evaluó el trámite de sustracción de reserva forestal presentada por la empresa TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL S.A. E.S.P.- T.G.I. S.A. E.S.P. Para el proyecto de reposición a nuevo del gasoducto Cantagallo-San Pablo, en una extensión de 0,75 ha para la adecuación del derecho de vía (DDV) y 0,15 ha para la instalación de plataformas de una perforación horizontal dirigida (PHD) del cruce del gasoducto sobre el río Cimitarra.

Al respecto el citado acto administrativo define que el proyecto “está orientado a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente, a través del transporte del gas natural actividad considerada como un servicio público esencial” (Resolución 1807, 2019).

En relación con el área objeto de sustracción, el acto administrativo determinó que: “El área solicitada en sustracción se encuentra localizada en su totalidad sobre un bajo inundable que en periodos de alta pluviosidad favorece la acumulación de aguas lluvias” (Resolución 1807, 2019).

Además, dentro del área se observa que la cobertura de tierra predominante es de herbazales con algunos ejemplares arbolados de tamaño considerable y pequeños parches de cultivos de pan coger, localizados en las zonas aledañas a las viviendas que se encuentran en este sector.

Finalmente es importante mencionar que la zona se encuentra bastante deteriorada encontrando a lo largo del área solicitada acumulaciones de basuras y vertimientos de aguas residuales domésticas que son derramadas sin ningún tipo de control ni tratamiento a los suelos, generando focos de contaminación en el suelo. (Resolución 1807, 2019).

A pesar del estado actual del suelo, el MADS estableció medidas de compensación en un área equivalente a la sustraída, encaminadas a la recuperación del área objeto de sustracción, entendido por recuperación la reparación de los procesos y la productividad de los ecosistemas.

El sustento jurídico de la precitada sustracción es el artículo 1° de la Ley 2a de 1959 y Decreto 111 de 1959, artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 204 de la ley 1450 de 2011, artículo 206 y 207 del Decreto-Ley 2811 de 1974, numeral 14 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012.

Tabla 5.*Comparativo de las sustracciones otorgadas*

ASPECTOS POR COMPARAR	Actos administrativos que resuelven tramites de sustracción de zonas de reserva forestal e interés general de Ley 2a de 1959					
	Resolución 692 de 2018	Resolución 1637 de 2018	Resolución 1727 de 2018	Resolución 2032 de 2018	Resolución 2278 de 2018	Resolución 1807 de 2019
Reserva Forestal de Ley 2a de 1959	Cocuy	Río Magdalena	Central	Río Magdalena	Central	Río Magdalena
Tipo de proyecto	Transporte de Hidrocarburos (líneas)	Exploración Sísmica	Transporte de Hidrocarburos (líneas)	Explotación de hidrocarburos	Transporte de Hidrocarburos (líneas)	Transporte de Hidrocarburos (líneas)
Norma que sustenta la sustracción es del Decreto 2811 de 1974	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Área objeto de sustracción	3,73 ha	87.39 ha	0,18 ha	35,06 ha	0,0608121 ha	0,9 ha
Área intervenida	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tipo de solicitud	Temporal	Temporal	Temporal	Definitiva	Definitiva	Temporal/Definitiva
Aplican Medidas Compensación	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Nota: elaboración propia basada en Resolución 692, 2018; Resolución 1637, 2018; Resolución 1727, 2018; Resolución 2032, 2018; Resolución 1807, 2019.

4. Análisis a partir del Principio de la Eficacia, la Procedencia o no de la Sustracción de la Reserva en Áreas que ya no Conservan tal Condición Requerida para la Industria Petrolera.

4.1. Presupuestos de Existencia, Validez y Eficacia de los Actos Administrativos

En relación con los actos administrativos es preciso tener en cuenta que estos tienen como elementos esenciales los de existencia, validez y eficacia, tal y como lo ha establecido el consejo de estado así:

Doctrinariamente se ha considerado que el acto administrativo tiene como elementos esenciales los de existencia, que se han ubicado en el órgano y su contenido; los de validez, que son relativos a la voluntad y las formalidades o el procedimiento, y la eficacia u oponibilidad, sumergidas en las ritualidades para hacerlo eficaz y capaz de producir efectos jurídicos. (Consejo de Estado, Sentencia de única instancia, sala de lo contencioso administrativo, 2019)

Los precitados actos administrativos objeto de sustracción de zonas de reserva forestal se procederá a analizar cada uno de los elementos esenciales que los conforman.

4.1.1 De la existencia de los actos administrativos

La existencia de los actos administrativo está asociada principalmente al momento en que sean expedidos por parte de la Administración (manifestación de voluntad), en ese sentido el Honorable Consejo de Estado ha detallado lo siguiente:

Para que el acto administrativo se repunte como existente se requiere de un órgano que lo profiera, de la declaración de voluntad, de que se precise el objeto o contenido del acto, del respeto por las formas y la observancia de los motivos y sus fines. Para efectos de resolver el caso sub examine, tal como se abordará más adelante, resulta preciso recabar sobre tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma. (Consejo de Estado, Sentencia de única instancia, Sala de lo contencioso administrativo, 2019)

De los actos administrativos listados en las Tablas 3 y 4 del presente documento, se entiende que los mismos existen, ya que los mismos fueron expedidos por la Administración, de manera específica por el MADS, entidad competente para pronunciarse sobre sustracción de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.

4.1.2 De la Validez y Eficacia de los Actos Administrativos

En relación con la validez de los actos administrativos, el consejo de estado ha considerado que:

Al referirnos a la validez de un acto administrativo, se hace alusión a la conformidad que este tiene con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente, o, en otras palabras, se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando quiera que sea confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados en la medida en que rigen las relaciones entre ellos y el Estado. (Consejo de Estado, Sentencia de única instancia, sala de lo contencioso administrativo, 2019)

En relación con la eficacia de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha explicado que:

Aunque el acto administrativo nazca a la vida jurídica habiendo cumplido los requisitos de validez, tales como su conformidad con el ordenamiento jurídico superior y con las normas sustanciales especiales, su emisión por el órgano competente y con la observancia del procedimiento correspondiente; ello no significa que goce de eficacia, pues un acto administrativo es eficaz, en la medida en que cumpla con la formalidad posterior a su nacimiento para poderlo hacer efectivo. Tal aptitud surge no solo de su presunción de legalidad, sino además de su publicidad y de su firmeza, elementos a través de los cuales adquiere potencialidad. (Consejo de Estado, Sentencia 2011, Sala de lo contencioso administrativo, 2013).

Así mismo, la Corte Constitucional ha mencionado que:

La doctrina reconoce varios efectos a los actos administrativos, entre ellos la presunción de legalidad, la ejecutividad o eficacia y la ejecutoriedad: que aquel que contiene una obligación se presume legítimo hasta que la autoridad judicial competente no declare lo contrario; que la ejecutividad o eficacia del acto sujeta al administrado a la observancia de una determinada situación, generalmente después de su publicación; y que su ejecutoriedad faculta a la Administración para perseguir su cumplimiento por medio de la coacción directa, sin necesidad de recurrir a mediación judicial. (Corte Constitucional, Sentencia C-069, Sala de Consulta del Consejo de Estado, 1995)

La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. (Corte Constitucional, Sentencia C-069, Sala de Consulta del Consejo de Estado, 1995).

Por lo anterior, el acto administrativo es eficaz cuando produce efectos jurídicos a terceros, pues pese aun cuando este haya nacido a la vida jurídica, debe cumplir unas formalidades posteriores a su nacimiento, las cuales se enmarcan en que pueda ser debidamente aplicado a sus destinatarios para quienes es expedido. En consecuencia, del análisis jurídico a los actos administrativos previamente mencionados, es posible concluir que los mismos gozan de eficacia ya que los mismos surtieron todo el proceso de notificación y publicación, por lo tanto, son oponibles a terceros, es decir, produce efectos jurídicos, quienes además de tener derechos, se le establecen obligaciones relacionadas con la sustracción de las zonas de reserva forestal de Ley 2da de 1959.

En este sentido, se puede decir que, cuando falta un elemento esencial para el acto, este debe existir. Sin embargo, si se trata de una violación o prohibición de la ley el “acto nace, pero está viciado de nulidad. Por ejemplo, se ha dicho que no puede nacer a la vida jurídica el acto de quien no es funcionario, o no está autorizado por la Ley para ejercer función administrativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-069, Sala de Consulta del Consejo de Estado, 1995).

4.2 La Importancia del Principio de Eficacia en los Trámites Administrativos de Sustracción de Reservas Forestales de Ley 2ª en Áreas Antrópicas o Intervenidas

En este capítulo se realiza una valoración y análisis de la importancia de la aplicación del principio de eficacia que gobierna la función administrativa, de manera específica en los trámites administrativos de sustracción de reservas forestal de Ley 2ª de 1959, en áreas intervenidas antrópica mente que no cuentan con ningún tipo de condición especial de protección, y de manera específica que en sus coberturas no presentan coberturas boscosas que ameriten su conservación.

Al respecto, es importante tener en cuenta, que dicho principio, está contemplado específicamente en el artículo 209 de la Constitución Política, como en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 así:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios

del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa (Ley 1437, 2011).

En relación con el principio de eficacia la Corte Constitucional en la Sentencia C-826, precisó que:

La eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados

Es evidente para esta Corporación que el principio de eficacia impide que las autoridades administrativas permanezcan inertes ante situaciones que involucren a los ciudadanos de manera negativa para sus derechos e intereses. Igualmente, que la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades debe ser un fin para las mismas, es decir, que existe la obligación de actuar por parte de la administración y hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de

conformidad con el debido proceso administrativo. (Corte Constitucional, Sentencia C-826, Sala Plena, 2013)

De las precitadas definiciones en relación con el principio de eficacia se resalta que, entre otros, este debe ser tenido en cuenta por parte de las decisiones que sean expedidas por parte de la administración, el cual prevé específicamente que los procedimientos administrativos deben cumplir su finalidad.

En ese sentido, en relación con los actos administrativos de sustracción de áreas de reserva de Ley 2ª de 1959, estos se han convertido en trámites meramente formales, ya que la expedición de los mismos no cumplen la finalidad de protección de los suelos y la vida silvestre, la cual fue creada para proteger ZFPBIG, no obstante y como puede evidenciarse en los casos objeto de estudio en la presente investigación, se trata de áreas antropizadas por actividades, ganaderas, industriales y pastos, que actualmente no ameritan ningún tipo de sustracción.

En consecuencia, no son congruentes los actos administrativos expedidos por el MADS, bajo los cuales se realizan sustracciones de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, en áreas que no tienen ninguna condición especial de protección, al contrario el mismo Ministerio determina que son áreas intervenidas, sin embargo se limita a hacer un cambio en el uso del suelo de un área bajo ninguna categoría especial, limitando de esta forma proyectos de utilidad pública que favorecen la economía local y nacional, bajo requisitos meramente formales.

A pesar de ser áreas intervenidas el MADS, establece a los peticionarios, medidas de compensación en áreas denominadas objeto de sustracción de reserva forestal, ya que únicamente lo que se realiza es el cambio del uso del suelo, las cuales si bien en los casos objeto de estudio corresponden a un área igual a la intervenida, esta no se realiza bajo las mismas condiciones en que se encontraba el área que se adelantó la respectiva sustracción, por ejemplo,

zonas de pastos, áreas con infraestructura existente, cultivos agrícolas etc., sino que por el contrario se debe compensar en el caso de sustracciones definitivas con un área equivalente en extensión al área sustraída, y en sustracción de carácter temporal con acciones encaminadas a la recuperación del área sustraída temporalmente. Al respecto la Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012 modificado por el artículo 8 de la Resolución 256 de 2018 en su artículo 10 sobre Medidas de compensación, restauración y recuperación (norma vigente al momento de la expedición de los citados actos administrativos) estableció lo siguiente:

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 por la autoridad ambiental competente en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída.

Las medidas de compensación en el caso de sustracción temporal se harán en el área afectada

Para la aplicación de la presente resolución, se entiende por:

Medidas de compensación: Acciones orientadas a retribuir al área de reserva forestal la pérdida de patrimonio natural producto de la sustracción. La compensación deberá ser definida caso a caso.

Para la sustracción temporal: Se entenderá por medidas de compensación las acciones encaminadas a la recuperación del área sustraída temporalmente. Se entiende por recuperación la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema.

Para la sustracción definitiva: <Numeral modificado por el artículo 8 de la Resolución 256 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Se entenderá por medidas de compensación el desarrollo de acciones en términos de preservación o restauración, mecanismos, modos y formas de compensación de las que trata este manual de compensaciones del componente biótico, en un área equivalente en extensión al área sustraída, en la cual se deberá desarrollar un plan de restauración debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.

No obstante, lo anterior, la actual posición del MADS a través de su director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos-DBBSE, ha sido contraria al objeto de la norma que pretende proteger áreas de bosques y alguna importancia ecológica, pues ha considerado lo siguiente:

Pregunta: ¿Las ZFPBIG de la Ley 2da de 1959 son las mismas ARF del del Decreto 2811 de 1974? Eso teniendo en cuenta el régimen normativo bajo las cuales fueron creadas y la definición otorgada al respecto.

Respuesta de la DBBSE: La Ley 2 de 1959 señaló en su artículo 1° que, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecieron con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "bosques de Interés General", las zonas de reserva forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

Si bien las Reservas Forestales mencionadas se establecieron con carácter de ZFPBIG, la denominación de reserva forestal abarca ambas categorías mencionadas, a la luz de la Ley 2 de 1959 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

Posteriormente, mediante actos administrativos emanados de otras entidades del orden nacional y regional se crearon otras reservas forestales de carácter protector o protector-productor. Es así como el Decreto 2811 de 1974 al referirse a la figura de “reserva forestal” abarca tanto las establecidas por la Ley 2 de 1959, como las reservas forestales protectoras o protectoras productoras.

Pregunta: ¿Es necesario o no adelantar la sustracción de ZFPBIG de Ley 2ª de 1959, en áreas que ya no conservan esta condición natural debido a intervenciones antrópicas?

Respuesta de la DBBSE: La categoría de las reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959 es una situación jurídica que depende de la destinación otorgada por el Estado a dichas áreas, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, y no al estado de sus coberturas naturales. Al respecto resulta necesario aclarar que el CNRNRPMA denominó área de reserva forestal a la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarse exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan, garantizando su recuperación y supervivencia (Resolución 1527, 2012).

Es decir que, al ser áreas con una destinación específica, las mismas no cambian su condición jurídica por la intervención humana. Aunque un área localizada al interior de una reserva forestal se haya intervenido o se haya removido su cobertura vegetal, conserva su destinación legal. La destinación legal de las reservas forestales sólo puede ser modificada por las autoridades ambientales competentes, de acuerdo con los procedimientos previamente establecidos para tal fin. Sólo el MADS es competente para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011.

Pregunta: En caso afirmativo, ¿las sustracciones realizadas únicamente corresponden a un trámite meramente formal, toda vez que dichas áreas no conservan esa categoría de bosques toda vez que ha sido antropizadas por las destinadas actividades que realiza el ser humano?

Respuesta de la DBBSE: El trámite administrativo de sustracción de áreas de las reservas forestales se surte con la finalidad de determinar si la pérdida de dicha categoría sobre un área específica perjudica o no la función protectora de la misma, en los términos establecidos en el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974

En el caso de las reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959 la función protectora está supeditada a la protección de los suelos, las aguas, la fauna y la flora silvestres, por lo cual el análisis de una solicitud de sustracción no se agota con la simple verificación del estado de sus coberturas vegetales.

Por lo anterior, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos solicita a los interesados en la sustracción, información sobre los componentes biótico, abiótico y socioeconómico para determinar la importancia biológica y ecológica del área cuya sustracción se solicita y la incidencia de una eventual sustracción en la provisión de servicios ecosistémicos.

Se requiere que el interesado en la sustracción de un área presente una propuesta de compensación con una serie de medidas ya sean estas de compensación, restauración y/o recuperación según el caso, para que, de efectuarse la sustracción, se lleven a cabo acciones orientadas a retribuir al área de reserva forestal la pérdida de patrimonio natural producto de la sustracción.

De acuerdo con lo expuesto, se aclara que la sustracción de reserva forestal no corresponde a un trámite meramente formal y que de tener la intención de adelantar actividades que impliquen un cambio en el uso del suelo, remoción de bosques, o cualquier actividad distinta

del aprovechamiento forestal racional en las Reservas Forestales establecidas por la Ley 2 de 1959, es necesario llevar a cabo de forma previa el procedimiento administrativo de sustracción ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS.

Pregunta: Relación de los procesos sancionatorios iniciados a empresas petroleras por no haber adelantado trámite de sustracción de reserva forestal del Ley 2da de 1959 durante los años 2018 y 2019. Anexar copia de los actos administrativos digital o enlace donde se pueda consultarlos.

Respuesta de la DBBSE: Actualmente este Despacho no presenta procesos sancionatorios iniciados a empresas petroleras durante los años 2018 y 2019, referidos a la presunta infracción del Artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.

4.3 Un Nuevo Marco Normativo para los Trámites de Sustracción de Reserva Forestal- Resolución No. 110 del 28 de enero de 2022

El 28 de enero de 2022, el MADS expidió una nueva norma la cual 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 (Resolución 110 del 29 de enero de 2022).

Es importante señalar que a través de la Resolución 110 del 29 de enero de 2022, el MADS consideró necesario derogar la Resolución 1526 de 2021 salvo los artículos 7 y 8 relacionados con los términos de referencia para elaborar documentos de sustracción, hasta que dicha cartera ministerial expida unos nuevos lineamientos técnicos.

Bajo la Resolución 110 del 29 de enero de 2022 se busca actualizar la norma existente es decir la Resolución 1526 de 2021, principalmente en los siguientes aspectos:

- Incluir las actividades que requieren o no adelantar un trámite de sustracción de reserva forestal (Resolución 110, 2022)
- Regular las solicitudes del trámite para los casos contempladas en el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Resolución 110, 2022)
- 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 (Resolución 110, 2022)
- Regular el procedimiento a seguir para la sustracción de reservas frente al acaecimiento de desastre o calamidad pública (Resolución 110, 2022)
- Establecer el cobro por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento del trámite de sustracción. (Resolución 110, 2022)

4.3.1 Actividades relacionadas con la industria del petróleo que requieren de sustracción de reserva forestal

En el marco de la Resolución 110 de 2022, se estableció de manera específica que actividades de la IP requieren sustracción de reserva temporal y definitiva así:

Tabla 6.

Tipos de sustracción en la industria petrolera

Sustracción temporal¹	Sustracción definitiva²
---	---

¹ 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 reintegrarse a la reserva forestal. (Resolución 110 del 28 de enero de 2022, MADS).

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

Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción o mejoramiento de accesos viales.	Proyectos que pasen a etapa de explotación de hidrocarburos
Los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos que requieran o no la construcción de accesos e infraestructura asociada	Construcción y operación de oleoductos y gasoductos.

Nota: elaboración propia basada en Resolución 110 del 28 de enero de 2022.

De lo antes expuesto, es posible concluir que las actividades de exploración sísmica que no requieren construcción de accesos viales no requieren sustracción temporal de reserva forestal, por lo cual no es necesario adelantar dicho trámite para el desarrollo de esta actividad. Es importante mencionar, que la citada Resolución 110 de 2022 no incluyó una definición de mejoramiento vial, por lo cual, de manera sistemática se debe considerar las definiciones incluidas en la Ley 1682 de 2013 como los ejemplos del Decreto 769 de 2014 compilado en el Decreto 1076 de 2015.

De otro lado, en relación con los proyectos de explotación de hidrocarburos, y demás relacionados con la IP, se requiere adelantar trámite de sustracción definitiva en el marco de lo previsto en la citada Resolución 110 de 2022.

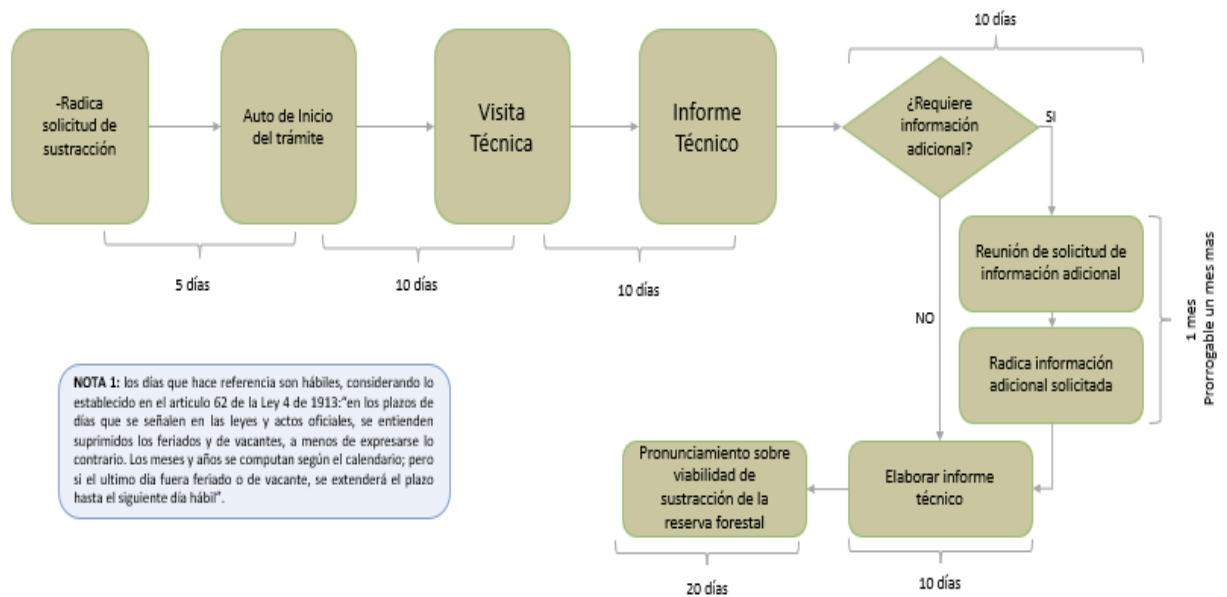
pública e interés social, asimismo, para adelantar actividades de explotación diferente de la forestal, que tiene permanencia en el tiempo. (Resolución 110 del 28 de enero de 2022, MADS).

4.3.2 Procedimiento administrativo de sustracción de reserva forestal

Ante la inexistencia de unos términos perentorios que reglamentaran el trámite de sustracción de reserva forestal, la Resolución 110 del 28 de enero de 2022 a partir de su artículo 12 determinó el proceso administrativo de sustracción de reserva forestal el cual se resume a continuación.

Tabla 7.

Proceso administrativo de sustracción de reserva forestal



Nota: elaboración propia basada en Resolución 110 del 28 de enero de 2022.

Adicionalmente, la Resolución 110 del 28 de enero de 2022, en su artículo 20 consideró el reintegro de las áreas, por 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

lo cual el MADS para efectos de aprobar dicho reintegro evaluará que en el área no se hayan adelantado actividades que cambiaran el objeto de la reserva forestal.

4.3.3 Sobre las medidas de compensación por la sustracción de reserva forestal

En relación con las medidas de compensación generada por la sustracción temporal o definitiva de reserva forestal, el artículo 23 de la Resolución 110 del 28 de enero de 2022 determinó la imposición de dichas medidas de conformidad con el manual de compensación del componente biótico del MADS.

Así mismo, se aclara que dichas medidas de compensación son independientes a las medidas que se establecen en las licencias ambientales, permisos concesiones, planes de manejo o autorización ambiental.

Finalmente, la precitada norma establece que el trámite de licenciamiento ambiental, permiso o autorización ambiental se podrá adelantar de manera simultánea con el trámite de sustracción de reserva forestal, sin embargo, aclara de manera expresa que conforme lo establece el Decreto 1076 de 2015 no se podrá otorgar licencia ambiental, permiso ambiental o autorizaciones para el aprovechamiento forestal, sin contar previamente con la sustracción de la reserva forestal.

4.3.4 El fallo de Primera Instancia que Ordenó la Suspensión de la Resolución No. 110 del 28 de enero de 2022- Juzgado Sexto Penal del Circuito

La senadora de la Republica Angelica Lozano Correa presentó incoó de tutela en contra del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la presunta vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo y principio de legalidad.

La demandante considera que la Ley 2ª de 1959, es la norma que regula la Economía Forestal de la Nación señalando que:

La Ley 2.a de 1959 constituyó un hito normativo en la historia ambiental del país, puesto que sentó las bases de lo que hoy conocemos como aprovechamiento forestal sostenible. Su visión de la explotación de los recursos forestales y la zonificación derivada de esa visión configuran las bases sobre las cuales se desarrolló posteriormente el régimen forestal en el país. La creación de las zonas de reservas forestal se hizo por medio de una ley expedida por el Congreso de la República, en la cual se establecieron los límites para cada una de las siete reservas creadas y se señalaron algunos aspectos adicionales, como la obligación de someterse a un plan de ordenación forestal, y la prohibición de realizar ciertos tipos de explotaciones” (Sentencia T-0033-2022 Accionante: ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA en calidad de Senadora de la Republica. Accionado: MADS).

La demandante considera que el MADS expidió la Resolución 110 del 28 de enero de 2022, sin contar con la competencia para tal fin, pues le corresponde al Congreso de la Republica esta reglamentación. Por lo tanto, al ser una ley la que estableció la competencia para efectuar sustracciones, considera la demandante que debe ser a través de una ley que se debe determinar los casos en que procede la sustracción temporal y definitiva.

Entre los argumentos presentados se referencia el proyecto de Ley 239 de 2021, en el cual se propuso la redelimitación de la Reserva forestal de la Ley 2 de 1959, sustrayendo las áreas clasificadas como tipo B y C, sin embargo, esta proposición no se acogió.

Adicionalmente en la demanda se refiere al debate de sesión de Plenaria del Senado del 16 de diciembre de 2021, en el cual en materia de sustracción de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959, consideraron que para flexibilizar los procesos de sustracción se requería un análisis técnico ambiental, para poder tomar una decisión.

Por lo anterior, la demandante considera que la competencia en materia de la Ley 2ª de 1959 es del Congreso y no del MADS, por lo cual motiva un peligro inminente de inicio de tramites de sustracción que pueden avanzar hasta que se decidan las acciones de nulidad.

El 11 de marzo de 2022, el Juzgado Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de la ciudad de Bogotá consideró que la entidad llamada a pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el marco de una acción de nulidad, o nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente, consideró que la acción constitucional no cumple el principio de subsidiariedad, sin embargo, estableció que el juez **no fue instituido para ser un convidado de piedra**, por lo cual determinó necesario revisar de manera completa la solicitud de amparo con el fin de establecer la posible vulneración o amenaza de derechos fundamentales.

En consecuencia, el juzgado, procede a revisar las áreas definidas por la Ley 2ª de 1959, considerando que las zonas de reserva:

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, de ahí que el tema planteado contiene más aristas que las enunciadas por la entidad accionada.

Por lo anterior, el Despacho determina que no se afirma que con la exploración se vaya a atender contra los ciudadanos, sino que es necesario prevenir en el marco del principio de precaución, una posible amenaza que si bien no es ostensible si existe, por lo cual ordenó suspender transitoriamente la aplicación de la Resolución 110 de 2022, hasta que “exista un estudio serio, y de fondo de la afectación material que los efectos de esta puedan tener.

En consecuencia, el juzgado tuteló los “derechos a prevención y precaución a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, que recaen en los ocupantes de las regiones que subsisten con los afluentes que tienen origen en las ARF determinadas en la Ley 2ª de 1959.”.

4.3.5 El Fallo de Segunda Instancia

En el fallo de segunda instancia el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal revocó la decisión de primer grado y en su lugar denegó el amparo solicitado. Determinó que la acción de tutela es procedente de manera excepcional, y que para atacar los actos generales, impersonales y abstractos el ordenamiento jurídico se cuenta con acciones como la nulidad.

Al respecto el Tribunal resalta, que “existen en curso acciones que procuran revisar la legalidad de la Resolución No. 110 de 2022, emitida por el MADS, como son ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado de acuerdo con los radicados 2022-00109 y 2022-00149 respectivamente.” Por lo cual será en el marco de estos procesos en que se puede adoptar medidas preventivas si se llegase a considerar la amenaza de un daño.

Adicionalmente el Tribunal consideró que el fallo de primera instancia se desvió al reconocer un riesgo subjetivo sobre las fuentes hídricas, haciendo conclusiones sin ningún soporte fáctico ni técnico.

5. Conclusiones

- La sustracción de las áreas de Ley 2ª de 1959, se establecieron como Zonas Forestales Protectoras y bosques de Interés General, la denominación de reserva forestal del Decreto 2811 de 1974 abarca dichas áreas entre las cuales se encuentran las zonas de reserva forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía.
- Respecto de la necesidad de sustracción de reserva forestal en áreas que ya no conservan una condición especial, o una cobertura boscosa, se concluye que se trata únicamente de una denominación jurídica sobre el uso del suelo, conservando una destinación legal que no amerita ningún tipo de protección especial.
- El cambio de uso del suelo es competencia de las entidades territoriales, y no del MADS, teniendo en cuenta las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993.
- Los actos administrativos que conceden la sustracción de reserva forestal, y que fueron objeto de análisis en la presente investigación, cumplen con los elementos esenciales correspondientes a la validez y eficacia.
- Las actuaciones administrativas de sustracción de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 en áreas antrópicas, no se enmarcan en el principio de eficacia de la función administrativa, puesto que la falta de actualización de las áreas de reserva forestal a criterios que propendan por la protección de los bosques no permite que los procedimientos administrativos de sustracción logren su finalidad.

- Las medidas de compensación en áreas antropizadas se consideran desproporcionadas pues se tratan de áreas que únicamente tienen una condición jurídica (uso del suelo) de sustracción pero que realmente no ameritan ninguna protección especial.
- Como un nuevo horizonte en relación con la sustracción de Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, se propone como una alternativa responsable y sostenible con el ambiente, y que a su vez permita el desarrollo de proyectos petroleros en el país, la actualización de la delimitación de dichas áreas, de tal forma que la necesidad de sustracción cumpla con un objetivo medio ambiental, y no sea un simple requisito de cambio de uso del suelo, el cual además conlleva unas medidas de compensación innecesarias para las áreas y coberturas que pretenden ser objeto de intervención con los mencionados proyectos.
- Los avances tecnológicos permiten una verificación con imágenes satelitales, drones, sistemas de información geográfica, lo cual haría mucho más rápida dicha actualización, la cual además debe contar con un sustento técnico que valide la importancia de la protección de dichas áreas.
- Si bien se expidió una nueva norma que regula los procesos de sustracción de reserva forestal esta únicamente hace referencia a plazos perentorios, lo cual se enmarca en el principio de celeridad, pero no aborda de fondo la importancia de contar con una línea base sobre las áreas que realmente se deben proteger y las medidas que se deben implementar para el cuidado de dichas áreas.
- Colombia debe contar con una planificación forestal que en concordancia con lo previsto en la Ley Española permita realizar las previsiones a futuro en material

forestal, en un plan que se revise en conjunto con las entidades territoriales, por lo menos cada 10 años teniendo en cuenta la alta antropización de las áreas

- En el marco del nuevo gobierno 2022-2026, y la implementación del Acuerdo de Escazú, se espera la actualización de estas áreas de reserva forestal de Ley 2^a de 1959, posiblemente limitando las áreas donde se puede realizar actividades de la IP, pero garantizando una adecuada protección del suelo, agua y vida silvestre.

6. Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución*. Legis.
- Avellaneda, A. (1990). Petróleo e impacto ambiental en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional*. 6(24), 21-28.
- Ávila, E. (1996). *Licencias ambientales, "Aproximación práctica"*. FESCOL.
- Barbero, J. (1998). Pensar la globalización. *Revista de Estudios Sociales*, (1), 129-131.
<https://doi.org/10.7440/res1.1998.28>
- Becerra, M. (1994). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. *Cerec*.
- Becerra, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de estudios sociales*. (32), 18-33. doi:10.7440/res32.2009.01
- Brown, L., Postel, S., & Flavin, C. (1992). Del crecimiento al desarrollo sostenible. *El Trimestre Económico*. 59(234), 253-261. <http://www.jstor.org/stable/23398184>
- Cárdenas, M. (2006). Estimación de la deforestación por cultivos ilícitos en la zona de reserva forestal del Río Magdalena. *Colombia forestal*. 9(19), 136-154. doi: 10.14483/udistrital.jour.colomb.for.2006.1.a08
- Cárdenas, M., & Fajardo, A. (2008). Zonificación ambiental de la zona de reserva forestal del Pacífico en jurisdicción del departamento de Córdoba, Caribe colombiano. *Colombia Forestal*.
- Chavarro, J. (2010). *Licencias y protección de los recursos naturales*. Nueva Legislación.
- Comisión de Brundtland. (1987). *Nuestro futuro Común*. Oxford University Press.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1450 del 16 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.102. (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.).

Congreso de la República. (1874). Ley 61 del 24 de junio de 1874. Diario oficial N. 3199.
(Adicional al título X del Código Fiscal).

Congreso de la República. (1912). Ley 110 del 23 de noviembre de 1912. Diario oficial N. 14845. (Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman).

Congreso de la República. (1919). Ley 119 del 30 de diciembre de 1919. Diario oficial. N.17013.
(Reformatoria del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales).

Congreso de la República. (1936). Ley 200 del 30 de diciembre de 1936. Diario oficial N. 23388.
(Sobre régimen de tierras).

Congreso de la República. (1938). Decreto 59 del 11 de enero de 1938. Diario oficial N. 23686.
(Por el cual se reglamenta la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras).

Congreso de la República. (1959). Ley 2 del 16 de diciembre de 1959. (Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables).

Congreso de la República. (1961). Ley 135 del 15 de diciembre de 1961. (Sobre reforma social agraria).

Congreso de la República. (1993). Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Diario Oficial No. 41.146. (Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza).

Congreso de la República. (1998). Ley 489 del 29 de diciembre de 1998. Diario Oficial No. 43.464. (Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las

entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las).

Congreso de la República (2003). Ley 43 del 21 de noviembre de 2003.

Congreso de la República. (2009). Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Diario Oficial No. 47.417.

(Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones).

Congreso de la República. (2011). Ley 1437 del 18 de enero de 2011. Diario Oficial No. 47.956.

(Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Congreso de la República. (2011). Ley 1448 del 10 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.096.

(Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones).

Consejo de Estado. (2019). Sentencia de unica instancia de 2019. *SCA*.

Correa, D., & Stevenson, P. (2010). Estructura y diversidad de bosques de galería en una sábana estacional de los llanos orientales colombianos (reserva tomo grande, vichada). *Revista Orinoquia*. 14(1), 31-48.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-649 de 1997.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-069 de 1995.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-641 de 2010.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-826 de 2013.

Cruz, E., & Guzmán, A. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios*. 35, 149-170. doi:10.12804/territ35.2016.07

- Escallon, M. (2008). *Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente*. Leyer.
- González, J. (2006). *Derecho ambiental colombiano. Tomo I y II: parte general y especial*.
Universidad Externado de Colombia.
- Guerrero, J. (2003). *Guía para la elaboración del anteproyecto de grado*.
- Henaó, J., Cárdenas, M., & Fajardo, A. (2008). Zonificación Ambiental de la Zona de Reserva Forestal del Pacífico en Jurisdicción del Departamento de Córdoba, Caribe Colombiano. *Revista Colombia Forestal*. 11, 175-200.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.
- Instituto de desarrollo de los recursos naturales renovable [Inderena]. (1975). Acuerdo número 29 del 19 de agosto de 1975. (Por el cual se modifica y adiciona el Estatuto forestal del INDERENA).
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés [INVEMAR].
(s.f.). *Home*. <http://buritaca.invemar.org.co/geovisorsiam/>
- Jacobs, M. (1996). *La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Icaria.
- Jiménez, D. (2001). Diez años después de la Cumbre de Río. Dónde estamos y adónde vamos. *Ecología política*. (22), 57-78.
- Jiménez, L. (1995). Adaptación estratégica del capitalismo ante el cambio global: «del desarrollo sostenible» a la «economía ecológica. *Ecología Política.*, 129-139.
- Kahn, F. (2007). Ciencias empíricas, ética y desarrollo sostenible. *Revista Peruana de Biología*. 13(3), 151- 154.

Kinnear, T., & Taylor, J. (1993). *Investigación de mercados. Un enfoque aplicado*. Mc Graw Hill.

Latorre, E. (1996). *Empresa y medio ambiente en Colombia (Vol. 12)*. Fescol.

Londoño, B., Rodríguez, G., & Herrera, G. (2006). *Perspectivas del Derecho ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario.

López, E., Montes, E., Garavito, A., & Mercedes, M. (2012). *La economía petrolera en Colombia (Parte I): marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010)*. Banco de la República.

Lozano, B. (2009). *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson.

Macías, L. (2008). *Introducción al derecho ambiental*. Legis.

Mercado, C., & Pulgarín, M. (2016). *Reseña histórica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ministerio de Agricultura. (1976). Decreto 877 del 10 de mayo de 1976. Diario Oficial No. 34.568. (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).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). Resolución 1807 del 15 de noviembre de 2019. (Por la cual se efectúa la sustracción definitiva de 0.75 hectáreas y la sustracción temporal de 0,15 hectáreas de la reserva forestal del río Magdalena y se toman otras determinaciones, dentro del expediente).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural. (2020). Resolución 692 del 26 de abril de 2020.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural. (s.f.). *Resoluciones*. Obtenido de Resoluciones: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). *Consulta sobre reservas forestales protectoras*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Resolución 2032 del 26 de octubre de 2018. (Por medio de la cual se sustrae de manera definitiva de un área de la reserva forestal del río Magdalena, y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012. Diario Oficial No. 48.555. (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...).

Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible. (2012). Resolución 1527 del 3 de septiembre de 2012. Diario Oficial No. 48.555. (Por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que, además, generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal...).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 1922 del 27 de diciembre de 2013. (Por el cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la reserva forestal central, establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 1923 del 27 de diciembre de 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 1925 del 30 de diciembre de 2013. (Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2a de 1959, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 1926 del 30 de diciembre de 2013. (Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Pacífico, establecida en la Ley 2a de 1959 y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Resolución 1275 del 6 de agosto de 2014. (Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la reserva forestal del cocuy, establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Resolución 1276 del 6 de agosto de 2014. (Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la reserva forestal de la sierra nevada de santa marta, establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Resolución 1277 del 6 de agosto de 2014. (Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonia, establecida en la Ley 2a de 1959, en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainia, Putumayo y Vaupés y se toman otras).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Resolución 1637 del 29 de agosto de 2018. (Por medio de la cual se sustrae de manera temporal unas áreas de la reserva forestal del rio magdalena, establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Resolución 1727 del 12 de septiembre de 2018. (Por medio de la cual se sustrae de manera temporal de un area de la reserva forestal central establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible. (2018). Resolución 256 de 2018. (Por la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Reservas Forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (s.f.). *Zonas de reserva forestal de Colombia, ley 2a. de 1959 Atlas temático*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Minas y Petróleos. (1953). Decreto 1056 del 20 de abril de 1953. Diario oficial N. 28199. (Por el cual se expide el Código de Petróleos).

Moreno, L. (2012). *Regulación minero petrolera colombiana y comparada*. Universidad Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2002). *Declaración sobre el resultado de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible*. Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Orozco, J., & Verano, A. (2002). *Análisis Jurídico y Técnico de la Afectación Legal de las Zonas de Reserva Forestal ante la Propiedad Colectiva de Comunidades Indígenas y Afrocolombianas*. Ministerio del Medio Ambiente & Ideam.

Pacto Andino. (1969). Pacto Andino de integración económica subregional andina.

Pineda, N. (2013). El quehacer profesional del Trabajo Social en el proceso de licenciamiento ambiental en Colombia. *Trabajo Social*. 15(15), 235-255.

Presidencia de la República. (1940). Decreto 1383 del 17 de julio de 1940. Diario oficial N. 24419. (Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques).

Presidencia de la República. (1942). Decreto 1454 del 19 de junio de 1942. Diario oficial N. 24992. (en uso de sus atribuciones legales y especialmente de las que le confiere la Ley 128 de 1941).

Presidencia de la República. (1953). Decreto 2278 del 1 de septiembre de 1953. Diario oficial N. 28294. (Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales).

Presidencia de la República. (1959). Decreto 111 del 17 de enero de 1959. Diario oficial N. 29861. (Por el cual se establece una reserva forestal).

Presidencia de la República. (1974). Decreto 2811 del 18 de enero de 1974. Diario Oficial No 34.243. (Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente).

Presidencia de la República. (2011). Decreto 3570 del 27 de septiembre 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).

Presidente de la República. (1968). Decreto 2420 del 24 de septiembre de 1968. Diario oficial N. 32617. (Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario).

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. (2009). *Consideraciones para la formalización de la tenencia de Bienes Inmuebles en Zonas de Reserva Forestal Ley 2/59*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social | Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.

Ramírez, J. (2008). *Sistema nacional ambiental-SINA 15 años: evaluación y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia.

- Ramírez, R. (2012). *Explotación de petróleo y desarrollo en la amazonia colombiana: el caso de orito*. Universidad de la Amazonia.
- Juzgado 6° Penal del Circuito de Bogotá. (2022). Sentencia de tutela sobre la Resolución No. 110 del 28 de enero de 2022
- Rodas, J. (1995). *Fundamentos Constitucionales del Derecho al Medio Ambiente*. TM Editores Uniandes.
- Rodríguez, G. (2009). *La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización*. Redlees.
- Rodríguez, G., Gómez, A., & Monroy, J. (2012). *Las licencias ambientales en Colombia*. Ibáñez.
- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales*. (32), 18-33.
- Rodríguez, M. (2009). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Foro Nacional Ambiental.
- Santofimio, J. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo. Contencioso Administrativo. Tomo III*. Universidad Externado de Colombia.
- Sistema de Información Ambiental de Colombia [SIAC]. (s.f.). *Home*. <http://www.siac.gov.co/>
- Vásquez, V. (2005). *Conservación Internacional-Colombia; Instituto Geográfico Agustín Codazzi*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.