

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	1 de diciembre de 2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	Decreto "Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero ambiental y se dictan otras disposiciones."

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

Con el propósito de exponer las razones por las cuales se justifica la expedición de la presente iniciativa, sea lo primero poner de presente que el proyecto de Decreto bajo análisis desarrolla la función planificadora del Estado y se constituye en una herramienta del desarrollo sostenible.

El país ha adolecido de falencias en materia de planificación frente al aprovechamiento de los recursos naturales. Es por ello que, el proyecto de Decreto bajo análisis, en cumplimiento de los deberes constitucionales es una herramienta para planear el aprovechamiento de los recursos naturales, establecer prioridades, armonizar intereses y propiciar el crecimiento conjunto en procura del desarrollo sostenible.

En esa línea, es de señalar el fundamento constitucional. A partir de los artículos 8, 58, 79 y 80 se establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular, el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica. De otro lado, se pone de presente que, de acuerdo con el ejercicio de la función administrativa y las reglas de organización y funcionamiento de la administración pública establecidas en la Ley 489 de 1998 (Art. 6), las autoridades deberán garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones a efectos de lograr los fines y cometidos estatales y en consecuencia deberán prestar su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

Acto seguido, es relevante poner de contexto que, desde la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en el año 1974, el ambiente fue declarado patrimonio común de todos los colombianos, estableciéndose como obligación del Estado y los particulares el deber de participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

Con base en el principio de que el ambiente es patrimonio común de todos y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los colombianos, desde el año 1974 se reconoció entre otros, la importancia de: (i) preservar, restaurar, conservar, mejorar y utilizar racionalmente los recursos naturales renovables, bajo criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional; y (ii) prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos (artículo 2° del Decreto Ley 2811/74).

En la Constitución Política de Colombia surge un tríptico económico, a saber, trabajo (art. 26), propiedad privada (art.58) y empresa (art. 333), sin embargo en el ejercicio de estos derechos el titular tiene como obligación, desempeñar una función social, velar por la

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

protección de los valores y derechos sociales como la vida y la ecología, dando prevalencia al interés general y al bienestar comunitario, con el fin de lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano. Sobre el particular la Corte Constitucional en la sentencia T-251 de 1993 reconoce la importancia de este equilibrio al señalar que "El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico -conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340)".

Con respecto a este deber del Estado la Corte Constitucional en la sentencia T-254 de 1993 dispuso que "*Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación.*"

Del mismo modo, el equilibrio entre el desarrollo económico y el medio ambiente es reconocido por la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano del 16 de junio de 1972, al establecer en su principio 4 la responsabilidad de conservar la naturaleza, incluyendo la vida silvestre y en el principio 8 la importancia del desarrollo económico y social para asegurar una vida favorable y un ambiente funcional, y para crear las condiciones necesarias -en el planeta- para el mejoramiento de la calidad de vida.

El ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho constitucional con vocación fundamental, pues su violación atenta directamente contra la perpetuación de la especie humana y, en consecuencia, con el derecho más importante del ser humano: la vida. El derecho a la salud y a la vida son derechos fundamentales porque son de la esencia del ser humano, la salud se encuentra ligada al medio ambiente que le rodea y dependiendo de las condiciones que éste ofrezca, le permitirá a los pueblos desarrollarse económica y socialmente, garantizando su supervivencia, por esta razón se han dispuesto límites tolerables de contaminación que al ser traspasados constituyen un daño para el medio ambiente y la vida, que no es justificado y por lo tanto exige imponer correctivos (Sentencia, T-536/92).

A partir de la adopción de la Declaración de Estocolmo y la implementación de las normas internacionales en la normatividad interna del Estado colombiano, no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente humano y reconocer su protección, puesto que "el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos"

Es así como, particularmente se resalta que, a través del artículo 47 del mismo cuerpo normativo se establece que:

"Artículo 47. Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares".

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA		
	Proceso: Gestión jurídica		
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022		Código: F-A-GJR-07

La titularidad de los recursos naturales pertenece al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes por particulares, con fundamento en la Constitución Política. Con fundamento en dicha titularidad, la Corte Constitucional, en sentencia C-649 de 1997, ha predicado que el Estado puede *"hacer reservas para el manejo, conservación, y restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social"*.

En sentencia C-649 de 1997, la Corte precisó la naturaleza de las Reservas de Recursos Naturales desde una perspectiva amplia, señalando que *"la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales vgr. reservas en flora, fauna, agua, etc. o en relación con determinadas áreas del territorio nacional que están destinadas a algunos grupos étnicos o 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. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual caben múltiples especies"*.

La figura de protección del artículo 47 del CNRN ha sido la base para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales regionales, de manera coordinada y concurrente, declaren áreas de reserva de los recursos naturales, de carácter temporal o definitivas, cuando se identifique la necesidad conforme a los objetivos que señala la norma, especialmente para adelantar programas de conservación o preservación de los recursos naturales y del ambiente.

En su momento, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 1374 del 2013, con base en el principio de precaución y ante la apertura para la recepción y otorgamiento de nuevas solicitudes de títulos mineros. A partir del mencionado Decreto, se fijaron los lineamientos para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible delimitara de manera temporal reservas de recursos naturales sobre aquellas zonas que han sido identificadas como posibles zonas excluibles de la minería en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001. Esas áreas reservadas de manera temporal se incorporaron al Catastro Minero Nacional con el fin de que no fueran otorgados nuevos títulos mineros sobre las mismas, hasta tanto las autoridades ambientales efectúen las delimitaciones o declaraciones que excluyan definitivamente las actividades mineras.

No obstante, el Consejo de Estado (AP. 2013-02459-01), en sentencia del 04 de agosto de 2022, aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre del mismo año, identificó la permanencia de un ordenamiento territorial y ambiental insuficiente, haciendo énfasis en el déficit de conservación existente en materia de biodiversidad y en que resulta necesario tomar medidas a efectos de evitar el otorgamiento de títulos mineros en áreas que cuenten con ecosistemas de características especiales que requieran ser protegidas y que aún no estén catalogadas como áreas de exclusión y/o restricción minera, por lo cual hace un llamado significativo a la aplicación del artículo 47 del Código de Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente, en los siguientes términos:

Artículo tercero numeral 1.1.3

"(...) 1.1.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la presentación de estos documentos, elaborará y adoptará, mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir en tales áreas el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido."

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Artículo tercero, numeral 1.2.3

“(…)1.2.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes, hasta tanto culmine las labores de declaratoria, delimitación y zonificación definitiva de los territorios que podrían pertenecer al SINAP, ejecutará las acciones necesarias y pertinentes de conservación de estos ecosistemas a través de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013.”

Por tanto, el proyecto de Decreto busca dar solución a la problemática planteada, a través del fortalecimiento de los parámetros necesarios para llevar a cabo la declaratoria temporal de áreas para la conservación, preservación, restauración y la prestación de servicios ecosistémicos, ampliando y actualizando los criterios que en su momento fueron definidos por el Decreto 1374 de 2013. Lo anterior, a fin de dar cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado, el cual, posterior a un análisis de los sectores minas y ambiente, concluyó que existen falencias relacionadas con i) desarticulación institucional, ii) insuficiente ordenamiento territorial y ambiental y iii) control y fiscalización de títulos mineros deficiente.

En este contexto y con la finalidad de contar con herramientas para el fortalecimiento de un ordenamiento ambiental que permita el desarrollo de actividades mineras de manera sustentable, el proyecto de Decreto plantea que las Reservas de Recursos Naturales de Carácter Temporal tendrán “idénticos efectos a los establecidos en el Decreto 1374 de 2013”, esto es, a los definidos en el artículo primero de dicha norma que consagra lo que sigue:

“Artículo 1º. Identificación de reservas de recursos naturales de manera temporal. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente; las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011.

La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales.”

(Subraya propia)

De esta manera, el artículo tercero del proyecto de Decreto incorpora limitaciones al otorgamiento de títulos mineros, sumadas a las de la autoridad ambiental para el otorgamiento de permisos, autorizaciones y/o licencias ambientales para el desarrollo de la actividad extractiva de minerales en el marco de la vigencia de la reserva temporal.

Valga señalar que el Decreto 1374 de 2013, en el artículo 1, otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el término de un mes, siguiente a la expedición del decreto, para declarar las áreas que se reservarán temporalmente, término que se encuentra ampliamente superado a la actualidad, razón por la cual se hace necesario expedir una nueva normatividad que establezca los criterios a partir de los cuales se van a proferir Reservas de Recursos Naturales en cumplimiento de las órdenes proferidas por el Consejo de Estado.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

En el mismo sentido, el Consejo de Estado a través de providencia de aclaración y adición de fecha 29 de septiembre de 2022 (Rad. AP 2013-02459-01) y considerando del deber de aplicabilidad del artículo 47 del CNRNR, estableció para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la siguiente obligación:

“CUARTO: ADICIONAR, por las razones expuestas en este proveído, los numerales 1.3.1. y 1.4. del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, los cuales quedaran así:

1.4. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades que estime competentes, luego de expedir los actos administrativos enunciados en los numerales 1.1.3. y 1.2.3. de la parte resolutive de este proveído, adoptará un cronograma de trabajo en donde relacionará las acciones y tiempos necesarios para finalizar los procesos de delimitación y zonificación del territorio allí cobijado, a través de la figura de conservación definitiva.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitirá el cronograma de trabajo al Tribunal a quo para su aprobación, y los plazos y acciones allí dispuestos se entenderán incorporados a la presente providencia a efectos de verificar su cumplimiento. (...)”

El Despacho Judicial sustenta su decisión en el Auto referido, en que para corregir de forma definitiva los problemas de planeación y de ordenación de las zonas de importancia ambiental del país - en la relación minería y ambiente, se requiere hacer uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y del Decreto 1374 del 2013, y a efectos de contar con un mecanismo de seguimiento que garantice a los administrados y a los peticionarios que los procesos de ordenamiento minero ambiental del territorio colombiano culminarán de forma eficaz, eficiente y oportuna, se hace necesario que luego de expedir los actos administrativos que declaren reservadas las áreas de manera temporal, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adopte un cronograma con acciones concretas y tiempos necesarios para culminar los procesos de delimitación y zonificación definitivos.

El numeral 1.4 de la orden tercera, adicionado por el Consejo de Estado, surge en razón a la necesidad de ofrecer garantías a los administrados e interesados sobre el término en que tardará en cumplirse con los objetivos de las declaratorias de reserva temporal y además fomenta la seguridad jurídica en el marco del cumplimiento de la sentencia y de la materialización del ordenamiento minero ambiental, en tanto permite tener conocimiento de las acciones concretas que se desarrollarán y sus responsables lo que confirma la transparencia en los trámites de declaratoria temporal y definitiva, según el caso.

Sumado a lo anterior, resulta de tal importancia la generación y el cumplimiento del cronograma, que desde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se realizará el respectivo seguimiento lo que fortalece la seguridad jurídica de los interesados bajo el entendido de que se tendrá acceso a los avances en el cumplimiento de las acciones establecidas en los cronogramas que se generen.

Es clara la intención del H. Consejo de Estado de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la figura contemplada en el artículo 47 del CNRNR y de que los términos que se establezcan para su vigencia sean de estricto seguimiento por parte del ente judicial, lo que de entrada garantiza que las declaratorias de reservas de recursos naturales de manera temporal obedezcan a una planificación estricta, sin dar lugar a la arbitrariedad.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión Jurídica Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Es de anotar que el Decreto 1374 de 2013, en su artículo segundo, fijó un término de duración de las reservas de recursos naturales temporales de un (1) año contado a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo. No obstante, la aplicación de dicha norma, así como el análisis de las reservas de recursos naturales fundamentadas directamente en el artículo 47 del Código de los Recursos Naturales, las cuales acogieron igualmente dicho término inicial de un (1) año y han sido sucesivamente prorrogadas, da cuenta de la insuficiencia de dicho término para acometer todas las actuaciones administrativas requeridas para correr las rutas de declaración de áreas protegidas u otras estrategias de conservación, máxime cuando existen múltiples factores sociales, ambientales y culturales que pueden incidir en su desarrollo.

Por tanto, ponderando la necesidad de fijar un término cierto que brinde claridad y seguridad jurídica a los administrados y, de otro lado, la necesidad que fijar un plazo proporcional y razonable, que atienda a la significativa diversidad biológica y cultural del país, y contemple tiempos prudentes para las actuaciones administrativas correspondientes, consistentes en la valoración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; la solicitud de información a entidades y la elaboración de un estado del arte; la identificación y descripción de actores, para la puesta en marcha de espacios participativos; el análisis de criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales, y los tiempos propios de la elaboración de los instrumentos normativos declaratorios, entre otras acciones, se considera coherente establecer un término máximo de cinco (5) años, prorrogables por una única vez, para la vigencia de estas reservas a efectos de garantizar eficiencia en el cumplimiento de sus propósitos, al tiempo que se brindan garantías para el desarrollo de las diferentes actividades productivas y económicas, especialmente aquellas requeridas para la transición energética, y se brindan máximos de seguridad jurídica y debido proceso a los interesados en proyectos de extracción minera.

Lo anterior, en sintonía con el ordinal 3.3 del resuelve del fallo del Consejo de Estado (Rad. AP 2013-02459-01), en el que ordenó a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible la realización de un diagnóstico y un inventario de pasivos, con fundamento en los cuales, junto con las autoridades ambientales y mineras que se estimen competentes, adoptarán e implementarán un plan preventivo y correctivo, indicando que, para la ejecución del mencionado plan, "la Sala concede a las citadas carteras el término de cinco (5) años. Sin embargo, estas autoridades distribuirán las acciones que ejecutarán en el marco de dicho plan siguiendo una prospectiva de corto plazo (1 año); mediano plazo (2 años), y largo plazo (5 años)".

Bajo los anteriores derroteros, la vigencia de la reserva de carácter temporal se fijó por un término de 5 años, prorrogable por una única vez, y quedará sujeto a la adopción de un cronograma de trabajo, en los términos y condiciones establecidos por el Consejo de Estado en el fallo en mención.

Una vez precisado lo anterior, es menester indicar que, de conformidad con artículo 34 del Código de Minas, no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normativa vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que de acuerdo con las disposiciones legales excluyan dichos trabajos y obras.

La Corte Constitucional (C-339 de 2002, C-433 de 2009) ha establecido que las zonas de exclusión previstas en el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 son meramente enunciativas, de manera que "pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental".

En la Sentencia C-433 de 2009, la Corte Constitucional señaló que el carácter abierto de las zonas de exclusión minera hace parte de la *ratio decidendi* de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo del artículo 34, "y si bien no fue

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

introducida como un condicionamiento en la parte resolutive tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta disposición".

El Consejo de Estado (AP. 2013-0245901) recoge esta posición y la sintetiza señalando que *"Las áreas de exclusión minera recaen sobre territorios delimitados y declarados por la autoridad ambiental como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del ambiente que no incluyen a la minería entre sus usos permitidos".*

En ese sentido, las Reservas de Recursos Naturales estatuidas en el artículo 47 del CNRNR son consideradas como "zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente", en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, con fundamento en varios instrumentos normativos y jurisprudenciales.

A nivel jurisprudencial, en sentencia C-339 de 2002, la Corte Constitucional definió los alcances del artículo 34 del Código de Minas, ampliando las categorías de territorios protegidos conforme a lo reglado por la normatividad ambiental, haciendo una cita referencial a pie de página sobre los ecosistemas protegidos, incluyendo, entre otros, los instrumentos contemplados en el Decreto Ley 2811 de 1974 (Pie de página N° 22).

De esta forma, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado reconocen como "zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente" a las figuras de protección previstas en el Decreto 2811 de 1974, sin distinción alguna. Más concretamente, el Consejo de Estado, en los subtítulos b) y c) del capítulo II.3.3 del fallo (Rad. 2013-0245901), recopiló los elementos y categorías previstas en la ley ambiental para garantizar la conservación de ecosistemas estratégicos como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente, incluyendo explícitamente como "áreas de conservación in situ de origen legal" a las Reservas de Recursos Naturales del artículo 47 del CNRNR (C.5), citando como antecedentes de su aplicación el Decreto 1374 de 2013, y las Resoluciones 705 y 761 de 2013.

A nivel normativo, el estatus de las Reservas de Recursos Naturales es igualmente contemplado en el Decreto 2372 de 2010, que reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en cuyo artículo 22 indica la permanencia de las figuras de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, indicando que "no se considerarán como áreas protegidas integrantes del SINAP, sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país" (Subraya propia).

Los incisos segundo y tercero del artículo 34 del Código de Minas disponen lo siguiente:

"Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

"Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras"

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

De conformidad con lo anterior, para que una zona se considere excluida de la minería, además de tratarse de un área de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente, se requiere la concurrencia de dos elementos, a saber:

- 1) Estar claramente delimitadas geográficamente. Función que compete a la autoridad ambiental, con la colaboración de la autoridad minera en las áreas de interés minero. No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C-339 de 2002, condicionó la interpretación del inciso segundo del artículo 34 *"en el entendido que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental"*.
- 2) Que el acto que las declare esté expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades minera.

En relación con este último requisito, abordado en el inciso tercero del artículo 34, la Corte Constitucional también condicionó su interpretación (C-339 de 2002), *"en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución"*. Lo anterior quiere decir que, en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera en una zona determinada, *"la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias"*.

El principio de precaución ambiental no es sólo una potestad, sino que impone a las autoridades administrativas el deber de adoptar las medidas eficaces para la protección del medio ambiente cuando existan indicios o se evidencie científicamente un peligro de daño grave e irreversible sobre los valores naturales y el interés colectivo.

Por lo anterior, en determinadas áreas es necesario tomar medidas de carácter excepcional que permitan proteger transitoriamente la diversidad biológica allí presente del peligro inminente al que se vería avocada por el desarrollo de actividades mineras, mientras se surten los estudios y el proceso administrativo de declaratoria específica y definitiva por parte de las autoridades ambientales competentes o en la definición de las estrategias para lograr los fines establecidos en el Decreto Ley 2811 de 1974.

Bajo los anteriores derroteros, el proyecto de Decreto plantea la identificación, delimitación y declaración de Reservas de Recursos Naturales de carácter temporal, las cuales serán claramente delimitadas geográficamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la información aportada por las autoridades ambientales competentes y demás información oficial disponible que resulte pertinente y orientado por los criterios que fija la iniciativa. De esta manera, se garantiza el componente técnico en la declaración de las figuras de protección, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales en la materia:

"De suma importancia es el hecho que el legislador haya exigido la realización de estudios justificativos tanto en la etapa de delimitación como en la fase de declaratoria (incisos 2 y 3). El régimen ambiental exige a la autoridad ambiental adelantar estudios de zonificación como una etapa necesaria para catalogar el uso de los suelos en el área geográfica de la declaratoria. A partir de esta dinámica, la ley minera prevé que predominará el componente técnico, tanto en la delimitación como en la fase de declaratoria-zonificación" (AP. Rad. 2013-0245901).

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Igualmente, el proyecto de Decreto da aplicación al principio de precaución, como lo dispuso la Corte Constitucional en la interpretación autorizada del inciso tercero del artículo 34, y a los mandatos constitucionales de desarrollo sostenible y de protección prioritaria de la biodiversidad, para amparar porciones del territorio que puedan derivar en áreas excluidas definitivamente de minería. De allí que tengan un carácter temporal, hasta tanto se realicen los estudios correspondientes por parte de las autoridades ambientales que puedan determinar incompatibilidad en relación con las actividades mineras y la procedencia de adelantar rutas declaratorias de áreas protegidas o de otras figuras de conservación in situ.

En este sentido, siempre que se haga uso de la figura contemplada en el artículo 47 del CNRNR como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se sustente en el principio de precaución, se deberán cumplir los presupuestos establecidos en la jurisprudencia para su aplicabilidad a efectos de evitar decisiones arbitrarias y garantizando entre otros principios, el de seguridad jurídica, así:

- (i) que exista peligro de daño,
- (ii) que éste sea grave e irreversible,
- (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta,
- (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. (T. 703-2010)

La Corte Constitucional, en sentencia C-126 de 1998, enrostra las obligaciones de las autoridades y los particulares en torno a la protección del ambiente, así:

“[L]a Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente, la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”. Igualmente, y conforme a lo señalado por los actores, la Corte también ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible.”
(Subraya propia)

Aunado a lo anterior, y acudiendo a la misma providencia del alto tribunal constitucional, hay lugar a hacer énfasis en que, en materia de concesiones de los recursos naturales se deben respetar los mandatos constitucionales ecológicos y resaltó que las autoridades deben reservarse mecanismos jurídicos eficaces no sólo para proteger la integridad del medio ambiente sino también para prevenir el deterioro ambiental. De ahí que menciona expresamente la posibilidad de no otorgar concesiones para proteger la integridad del ambiente, así:

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

“Con todo, esta Corporación precisa que esa declaratoria de exequibilidad de la figura de la concesión no implica que cualquier forma de concesión de un recurso natural sea legítima, ya que éstas deben respetar, en el caso concreto y de manera específica, los mandatos constitucionales ecológicos. Por ejemplo, la ley debe asegurar la participación de las comunidades en aquellas decisiones sobre concesiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79); igualmente, las autoridades deben reservarse mecanismos jurídicos eficaces no sólo para proteger la integridad del medio ambiente sino también para prevenir el deterioro ambiental (CP arts. 79 y 80). En esas condiciones, también es deber de las autoridades evitar que la concesión de la explotación de un recurso natural pueda permitir un abuso de derecho por parte del concesionario, ya sea porque el particular proceda a explotar el recurso de manera insostenible, o ya sea porque obstaculice a terceros que necesitan el acceso recursos esenciales y vitales como el agua, pues esta Corte ya había señalado que ‘el acceso al agua potable es algo a lo cual tiene derecho una comunidad’. (Subraya propia)

Además, en el camino a la descarbonización y resiliencia de sectores productivos y gestión de sus riesgos climáticos, esta iniciativa normativa se enmarca en las acciones conjuntas para avanzar en la Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia E2050, que es un instrumento de política de Estado que busca definir objetivos de desarrollo socioeconómico y metas realistas a largo plazo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para fortalecer la resiliencia climática de Colombia construyendo un desarrollo carbono neutral de alta adaptabilidad. Asimismo, esta iniciativa hace parte del seguimiento de la actual NDC para incluir nuevas acciones que permitan el cumplimiento de la meta de reducción del 51% de las emisiones de GEI. Finalmente, las reservas de carácter temporal se enmarcan igualmente en el ordenamiento territorial alrededor del agua y la gobernanza ambiental.

Al respecto, se considera que el desarrollo de estas figuras se enmarca en lo dispuesto en artículo 80 de la Constitución Política, de tal manera que propende por la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, por una parte porque de los estudios que realicen las autoridades ambientales dentro los términos previstos en los actos administrativos particulares, podrán determinarse los valores representativos de las áreas reservadas temporalmente con el fin de declarar definitivamente las diferentes categorías, o dichos estudios indicarán otras potencialidades del territorio que deberán ser compartidas con las autoridades competentes.

Lo anterior está en concordancia con lo planteado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – “Colombia, potencia mundial de la vida”, en donde se establece que la formalización y el fomento de la pequeña minería, promoverá la sostenibilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones mineras y permitirá el desarrollo y la competitividad del país, que contribuya a superar las brechas de las actividades extractivas e impulsar nuevas actividades económicas que aprovechan las vocaciones y potencialidades de los territorios, y con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, que crea los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, como un instrumento de planificación socioambiental.

En suma, se concluye que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ostenta la función y la competencia para expedir el acto administrativo que tiene por objeto establecer criterios a partir de los cuales esta cartera identificará, delimitará y declarará, mediante acto administrativo motivado, reservas de recursos naturales de carácter temporal, de conformidad con los fines del artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del ambiente, de manera que contribuyan al ordenamiento minero ambiental, excluyendo temporalmente la posibilidad de otorgar nuevos títulos o licencias ambientales para exploración o explotación minera.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de Decreto aplica en todo el territorio nacional.

El Decreto tendrá consecuencias directas en principio en el sector ambiente y el sector minas así:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será en encargado de proferir los actos administrativos motivados que declaren las reservas temporales en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, de conformidad con las características del área.

El proyecto de Decreto materializa los principios de concurrencia, coordinación y colaboración armónica en sus artículos primero, segundo y cuarto, en el sentido de que se integran, de manera armónica, las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales y las entidades del sector minero energético, de modo que su acción resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal (SU 095-2018) a efectos de garantizar el cumplimiento del artículo 80 de la constitución política. En ese sentido, además de la facultad establecida en el artículo 47 del CNRNR, los numerales 14 y 15 del artículo segundo del Decreto 3570 del 2011 y numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establecen las competencias tanto de las autoridades ambientales regionales como del ente rector del SINA para delimitar áreas de conservación estratégica y adelantar los estudios respectivos.

Una vez en firme el Decreto, los actos administrativos que se emitan con sustento en él y que serán proferidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrán consecuencias en el sector minas, en el sentido de que los mismos deberán ser incorporados en el Sistema Integral de Gestión Minera -SIGM-, de conformidad con las Resoluciones 504 de 2018 y 505 de 2019 de la Agencia Nacional de Minería o la norma que la modifique, adicione o complemente, como áreas de exclusión minera y, en razón a ello, no se podrán otorgar contratos de concesión o títulos mineros en esas áreas bajo ninguna de las categorías expuestas en el decreto.

Así mismo, aplica a todas las personas naturales y jurídicas que tienen interacciones con las temáticas desarrolladas en el proyecto de Decreto.

Igualmente, para efecto de dar claridad a la ciudadanía sobre a quién va dirigida la norma, se considera pertinente desglosar, tanto los títulos mineros que de acuerdo con la normativa vigente puedan ser susceptibles de otorgamiento de un contrato de concesión minera, como los contratos de concesión ya otorgados en pleno uso de sus derechos, frente a la entrada en vigencia del Decreto. En ese sentido, si bien el concepto de títulos mineros abarca la generalidad de las concesiones mineras, es necesario precisar que dentro de los contratos especiales de concesión mencionados se hace referencia, entre otros, a aquellos que surgen dentro del trámite de formalización minera, legalización, áreas de reserva especial, etc., y se consideran especiales en el entendido que inician en la etapa de explotación. Mecanismos creados por el Estado para atraer a la legalidad/formalidad al pequeño minero o grupos asociativos de trabajo que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Al respecto, la aplicación del presente decreto deberá contemplar las realidades socioambientales del territorio y velar por el cumplimiento de los objetivos y la ejecución de las políticas de legalización y formalización minera.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

La normatividad vigente pone a disposición de las poblaciones de mineros de pequeña escala la posibilidad de formalizar su actividad, en los siguientes escenarios: I. Superpuestos con solicitudes mineras vigentes. II. Superpuestos con títulos mineros vigentes. III. Superpuestos con áreas libres.

I. Unidades mineras superpuestas con solicitudes mineras vigentes.

A la fecha, la normatividad vigente no da opción de adelantar proceso de formalización alguno, sin embargo, con la Ley 2250 de 2022 se establece una ruta para que estos mineros figuren como primera opción en caso de que estas solicitudes no prosperen.

II. Unidades mineras superpuestas con títulos mineros vigentes.

La normatividad permite adelantar procesos de mediación para llegar a acuerdos entre los titulares y los mineros: Cesión de Derechos; Cesión de Área; Contrato de Operación y/o Asociación; Subcontrato de Formalización Minera y Devolución de Área para la Formalización Minera.

III. Unidades mineras superpuestas con áreas libres.

La normatividad vigente contempla las siguientes figuras: Área de Reserva Especial-ARE; Contrato de Concesión y Contrato de Concesión Diferencial para la Pequeña Minería.

Ahora bien, a los mencionados mecanismos, se suman los establecidos en el artículo 325 de la Ley 1955 de 2019, y en el artículo 165 de la Ley 685 de 2001, así:

I. Solicitudes de Formalización de Minería Tradicional (artículo 325, Ley 1955 de 2019): las personas naturales, grupos o asociaciones que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013.

II. Solicitudes de Legalización de Minería de Hecho (artículo 165, Ley 685 de 2001): se concedió a los explotadores de minas, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, el término improrrogable de tres años, contados a partir del primero (1) de enero de 2002, para solicitar la concesión de la mina o minas correspondientes.

Y también se cuenta con,

III. Áreas de Reserva para la Formalización (artículo 20 de la Ley 1753 de 2015): establece que la Autoridad Minera Nacional podrá delimitar Áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.

Por su parte los contratos de exploración y explotación son los contratos a los que se refiere el artículo 20 de la ley 1753 de 2015 que surgen como consecuencia de los procesos de selección objetiva para adjudicación de áreas estratégicas mineras y los demás hacen referencia al régimen ordinario que contempla la Ley 685 de 2001, así como las propuestas de contrato de concesión con requisitos diferenciales a que hace referencia el artículo 326 de la ley 1955 de 2019.

Ahora bien, acerca de los mecanismos de regularización minera establecidos en nuestra legislación se precisan algunas características de acuerdo con el Plan Único de Legalización y Formalización Minera – PULFM publicado por el Ministerio de Energía en 2023:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- Para el caso de los trabajos mineros que se encuentren superpuestos con solicitudes de formalización o propuestas de contrato de concesión:

Cesión de áreas: Mecanismo en el cual el beneficiario de un título minero transfiere voluntariamente a un tercero parte de sus derechos mediante la división material del área objeto del título. Resulta de esta cesión un nuevo contrato de concesión minera en el área objeto de dicho acuerdo, en la etapa contractual del título original y por una duración igual a la que le resta al contrato inicial. Requiere la autorización de la autoridad minera (según lo establece el artículo 25 de la Ley 685 de 2001). En este escenario se debe demostrar capacidad económica para soportar las obligaciones derivadas del título minero, y -en caso de aprobación- se genera una placa alterna a la que ya existe.

Cesión de derechos: Mecanismo aplicado por el beneficiario de un título minero (cedente), donde transfiere voluntariamente a un tercero sus derechos sobre el título o parte de él (cesión parcial o total), mediante un negocio de carácter privado en el cual el cesionario entrega obligaciones emanadas del contrato. Cuando se trata de una cesión parcial, el cedente entrega un porcentaje de sus derechos y obligaciones al cesionario, y ambos serán responsables solidarios de las obligaciones emanadas del contrato (de acuerdo al artículo 22 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019). En este escenario se debe demostrar capacidad económica para soportar las obligaciones derivadas del título minero.

Contrato de operación y/o asociación: Uno u otro acuerdo pueden ser celebrados por titulares de concesiones mineras, cuyo objeto sea explorar y explotar las áreas concesionadas, sin que para el efecto se requiera formar una sociedad comercial. Es un acuerdo entre dos partes, para el cual no se requiere inscripción en el Registro Minero Nacional. No obstante, lo anterior, es requisito informar a la autoridad nacional minera sobre la suscripción de dichos acuerdos. En este escenario los mineros de pequeña escala no son reconocidos como titulares mineros por la autoridad minera, sin embargo, deben cumplir con las obligaciones técnicas y ambientales que estén definidas para el título minero en el cual operarán o para el que se asociarán.

Subcontratos de Formalización Minera (Artículo 19 Ley 1753 de 2015, reglamentado en el Decreto 1949 de 2017): Es un acuerdo de voluntades entre un titular minero y un subcontratista minero de pequeña escala que se encuentre adelantando actividades desde antes del 15 de julio de 2013 en el área perteneciente a dicho título. Las partes interesadas deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos de fondo y forma del decreto 1949 de 2017, posterior a ello el subcontrato de formalización minera se autorizará, aprobará y se anotará en el Registro Minero nacional. Importante anotar que el subcontrato inscrito deberá presentar un Plan de Trabajos y Obras Complementario - PTOC y una licencia ambiental global o definitiva.

Devolución de área para la formalización minera: Bajo esta figura jurídica el titular minero devuelve el área que le ha sido concesionada para que los mineros de pequeña escala se formalicen. Esta alternativa solo procede: (i) si los mineros de pequeña escala se encuentran adelantando actividades de explotación en la misma área del título minero otorgado; o, (ii) cuando los pequeños mineros se encuentran adelantando labores de explotación en un área distinta a la del título minero, pero que debido a las restricciones ambientales y/o sociales que se presentan en dicha zona, requieren ser reubicados. En este escenario se deberá presentar la documentación relacionada con el soporte de la actividad minera junto a la propuesta del contrato de concesión, caso en el cual el área de interés quedará en un banco de áreas por un periodo de dos años, tiempo en el cual el pequeño minero deberá lograr la suscripción del título, so pena de declararla posteriormente como área libre.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- Cuando se trata de operaciones mineras de pequeña escala desarrolladas en áreas libres:

Áreas de Reserva Especial (ARE): Mecanismo contemplado en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 que permite al Gobierno nacional regularizar la actividad minera informal de comunidades de pequeños mineros tradicionales, desarrollada en áreas libres, cuyos beneficiarios deben acreditar haber realizado la explotación de la zona, y que esa labor constituye su principal fuente de ingresos. En las áreas susceptibles de este procedimiento no se admitirán temporalmente nuevas propuestas, se adelantarán estudios geológico-mineros, y -con base en sus resultados- se decidirá sobre el desarrollo de proyectos mineros estratégicos para el país, en los términos del artículo 248 del Código de Minas. La Ley 2250 de 2022 estableció expresamente la necesidad de reglamentar el procedimiento para la delimitación de la Áreas de Reserva Especial.

Contrato de concesión: Es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una determinada zona. Dichos minerales se explotan en los términos y condiciones establecidos en la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). El título minero logrado a través de este mecanismo otorga la facultad de establecer la existencia de minerales y de efectuar su eventual explotación. En Colombia para constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, se debe obtener un contrato de concesión, debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional.

Contrato de concesión con requisitos diferenciales: Figura jurídica creada por el artículo 326 de la Ley 1955 de 2019, a través de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Dicha disposición facultó al Gobierno nacional a definir - entre otros- los requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a mineros de pequeña escala. Así, en desarrollo del precitado artículo 326, fue expedido el Decreto 1378 de 2020, mediante el cual se adicionó el Decreto 1073 de 2015, con ese conjunto de exigencias diferenciadas para mineros de pequeña escala y beneficiarios de devolución de áreas, y se atribuyó a la autoridad minera nacional la función de adoptar los términos de referencia - también diferenciales- para la presentación del anexo técnico, la acreditación de la capacidad económica y el estimativo de la inversión.

- Otros mecanismos son:

Programa de Legalización Minería de Hecho (Artículo 165 de la ley 685 de 2001, reglamentado por el decreto 2390 de 2002): La norma dispuso como obligación para los explotadores de minas de propiedad estatal, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, solicitar que les fueren otorgadas en concesión, cumplimiento con los requisitos de fondo y forma y siempre que el área solicitada se hallara libre para contratar, en un término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1) de enero de 2002, plazo que expiró el 31 de diciembre de 2004. A su vez, contempló que este programa se efectuará de manera gratuita y los solicitantes cuentan con prerrogativa de explotación mientras esté pendiente el trámite. Adicional a ello, los mineros de hecho que son beneficiarios del presente programa deben acreditar una antigüedad desde antes del 15 agosto de 2001.

Programa de Formalización de Minería Tradicional (artículo 325 Ley 1955 de 2019): Aplica para las personas naturales, grupos o asociaciones de pequeños mineros exclusivamente que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera competente y que a la fecha de promulgación de la Ley

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

1955 de 2019 se encuentran vigentes. El solicitante para el otorgamiento del contrato de concesión minera deberá contar con el instrumento minero Programa de Trabajos y Obras-PTO y el instrumento ambiental Licencia Ambiental Temporal-LAT aprobados. El solicitante cuenta con prerrogativa de explotación mientras esté pendiente el trámite.}

VIABILIDAD JURÍDICA

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

La Ley 99 de 1993, Ley general ambiental, estableció en su artículo 5 que son funciones del Ministerio de Ambiente, como ente rector del Sistema Nacional Ambiental – SINA, establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y:

"2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.

"14) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas".

El Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado en Colombia mediante la Ley 165 de 1994, estipuló en su artículo 8 las obligaciones de cada parte contratante frente a la conservación in situ, entre las que contempló:

"f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación" (subrayado fuera de texto).

El artículo primero del Decreto 3570 del 2011, establece dentro de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible la de "orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores".

Por su parte, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente - Decreto Ley 2811 de 1974 – esta fundado en el principio bajo el cual el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

En ese sentido, ese mismo código, en su artículo 47, Título II "del régimen de reservas de recursos naturales renovables" otorga la facultad de que se declare "reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos".

Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Es menester precisar que, la presente iniciativa normativa reglamenta el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", que actualmente se encuentra vigente.

Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

Ninguna

Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo.

Como línea jurisprudencial argumentativa de la necesidad del Decreto para la salvaguarda de diferentes áreas que cuentan con características ecosistémicas diferenciales, se tienen los siguientes fallos judiciales, así:

- Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de estado (AP 250002341000-2013-02459-01), Sentencia del 04 de agosto de 2022, aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre del mismo año. En particular los numerales 1.1.3 y 1.2.3 de la orden tercera, previamente citados.

- La sentencia C-339 del 2002 de la Corte Constitucional, establece respecto de las zonas excluibles de la minería establecidas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 que además de las previstas en ese artículo "pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental".

Así mismo, en cuanto a la delimitación y declaratoria de zonas de exclusión minera, la referida Sentencia manifiesta que "la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión".

- La Corte Constitucional, a través de sentencia C-760 de 2007, estableció "...la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución" (Subrayado propio).

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- A través de la sentencia C-443 de 2009, la Corte Constitucional exhortó al entonces Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al igual que a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplieran con los distintos deberes ambientales a su cargo así:

"En razón a que las autoridades ambientales no han ejercido las competencias otorgadas por distintas disposiciones legales para la protección del medio ambiente, entre ellas la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería, prevista por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, como tampoco se ha avanzado en la definición de un marco normativo y en el diseño e implementación de políticas públicas para la protección de ecosistemas de especial importancia medio ambiental como son los páramos, la Corte considera necesario exhortar al Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplan con los distintos deberes ambientales a su cargo y, por una parte, avancen en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y por otra parte adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos."

- La sentencia T-154 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, consagró que "uno de los principios fundamentales del actual régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8° Const.), en virtud de la cual la carta política recoge y determina, a manera de derechos colectivos, las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema.// Estas disposiciones establecen (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente; (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible; y (iv) la función ecológica de la propiedad" Subrayado propio

- La Sentencia C-123 del 2014, la Corte Constitucional reitero lo expuesto en los anteriores fallos judiciales, así: "Respecto de los deberes que surgen para el Estado a partir de la consagración del ambiente como principio y como derecho, la jurisprudencia constitucional manifestó "[m]ientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera".

El mismo fallo judicial, se refiere al principio de desarrollo sostenible como aquel en el que "...las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas- deben realizarse teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del EsEl mismo fallo judicial, se refiere al principio de desarrollo sostenible como aquel en el que "...las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas- deben realizarse teniendo en cuenta los

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera”.

En ese sentido, a través de las declaratorias de reserva temporal, mediante actos administrativos particulares, se cumple con uno o varios objetivos a los que se refiere el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, en ese sentido, se permite no solo disminuir el daño o impacto ambiental negativo, proteger el ambiente y la biodiversidad del planeta, sino maximizar el uso y beneficio de los servicios ecosistémicos desde un análisis prospectivo, con sujeción en la jurisprudencia previamente citada, teniendo como marco de acción el desarrollo sostenible a nivel nacional.

Circunstancias jurídicas adicionales.

Respecto a la publicación de los proyectos normativos, el marco normativo se encuentra dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, que contiene la normatividad vigente en materia de técnica normativa para la expedición de Decretos y Resoluciones, la cual rige para la expedición de proyectos específicos de regulación.

De ahí que los ministerios y departamentos administrativos ostentan la obligación de poner a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos los proyectos de reglamentación antes de su expedición, a fin de que la ciudadanía participe y les asiste igualmente la obligación de dar respuesta a ellos.

Particularmente, el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto antes señalado, establece:

“ARTÍCULO 2.1.2.1.14. Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del presidente de la República. Con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del presidente de la República, junto con la versión preliminar de la memoria justificativa, deberán publicarse en la sección normativa, o en aquella que haga sus veces, del sitio web del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto de reglamentación, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Los quince (15) días calendario se contarán a partir del día siguiente a la publicación del proyecto.

Excepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que la entidad que lidera el proyecto de reglamentación lo justifique de manera adecuada. En cualquier caso, el plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación.

Vencido el término de publicidad se deberá elaborar un informe suscrito por el servidor público designado como responsable al interior de la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto de regulación y de la entidad técnica que analiza las observaciones ciudadanas, de ser el caso. Este informe deberá contener todas las

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

observaciones que presentaron los ciudadanos y grupos de interés, las respuestas a las mismas y la referencia que indique si estas fueron acogidas o no por parte de la entidad.

El informe de observaciones y respuestas deberá publicarse después del vencimiento del término de participación ciudadana, en la sección normativa del sitio web del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector que lidera el proyecto de reglamentación, o en la sección que haga sus veces, y deberá permanecer allí como antecedente normativo junto con el proyecto de regulación correspondiente.

PARÁGRAFO 1. El Departamento Administrativo de la Función Pública elaborará el formato de informe de observaciones y respuestas de que trata el presente artículo."

(Artículo modificado por el Art. 2 del Decreto 1273 de 2020)
(Decreto 270 de 2017, artículo 1)"

Para el caso concreto, es dado expresar que, el proyecto normativo "Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones", se publicó inicialmente en la página del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por 16 días calendario, desde el día 15 de julio hasta el 30 de julio de 2023, como se puede corroborar en el sitio oficial de esta cartera, garantizando así la participación del proyecto, oportunidad en la que los actores tenían el espacio de participar en sus comentarios.

Ahora bien, en atención a su solicitud de actores externos, el Minambiente, con el fin de garantizar el principio de publicidad consagrado en el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, procedimos a ampliar el período de publicación hasta el 4 de agosto de 2023, dando así el acceso a la información pública, y por ende, posibilitando la participación de la comunidad y actores interesados.

Igualmente, mediante oficio No. 397 del 28 de julio de 2023, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz, presentó observaciones sobre el Proyecto de Decreto y, "Teniendo en cuenta los impactos de la expedición del Proyecto de Decreto y la importancia de este en materia ambiental y minera", se convocó una mesa de trabajo de carácter técnica y jurídica que se realizó efectivamente el 9 de agosto de 2023 en la Sede Central de la Procuraduría General de la Nación.

La Mesa de Trabajo fue presidida por el Procurador Delegado, acompañado de sus asesores, y asistieron el Contralor Delegado Sector Minas y Energía, representantes de la Contraloría Delegada para Medio Ambiente, los/as Jefes de las Oficinas Asesoras Jurídicas del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agencia Nacional de Minería, asesores de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Como resultado de las observaciones presentadas por la Procuraduría en el escrito y por esta y los demás asistentes a la mesa de trabajo, se realizaron varios ajustes al proyecto normativo en asuntos como los criterios para la declaración de las reservas de recursos naturales, la vigencia de las mismas, la incorporación del acto administrativo de la reserva al Sistema Integral de Gestión Minera y las salidas al término de su vigencia, entre otros asuntos.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Igualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reconoce el valor axiológico de la participación en la gestión del ambiente y en la toma de decisiones que puedan llegar a afectarlo. En esa medida, los ajustes al proyecto de decreto realizados en virtud de los comentarios de actores externos y de la Procuraduría Delegada incluyeron una alusión a que los procedimientos de declaratoria de áreas protegidas u otras estrategias de conservación se adelantarán de manera participativa.

3. IMPACTO ECONÓMICO

Respecto al análisis del impacto económico del proyecto de Decreto, hay lugar a precisar que la presente iniciativa normativa se limita a sentar las bases y establecer criterios a partir de los cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identificará, delimitará y declarará, mediante acto administrativo motivado, reservas de recursos naturales de carácter temporal, de conformidad con los fines del artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del ambiente, de manera que contribuyan al ordenamiento minero ambiental.

En razón de lo anterior, los actos administrativos que sean emitidos con posterioridad y con fundamento en el proyecto de Decreto en los que se delimite y declare de manera particular reservas temporales de carácter temporal, deberán analizar los impactos concretos de dicha declaratoria. Lo anterior, en aplicación del deber de colaboración armónica con la autoridad minera que establece el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 en aquellas áreas de interés minero.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

No aplica.

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

En virtud de los principios de eficiencia y economía procesal que rigen toda actuación administrativa, se efectuó el siguiente análisis en cuanto al artículo 47 previamente referido. La potestad para declarar reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona, es posible en tres supuestos: i) para adelantar programas de restauración, conservación o preservación de los recursos o del ambiente, ii) para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, o iii) cuando el estado resuelva explotarlos; sin embargo, únicamente se ha hecho uso de esta figura en escenarios de conservación y preservación para zonas susceptibles de ser declaradas como áreas protegidas, por lo que resulta oportuno ahondar en lo que tiene que ver con: *

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Conservación y preservación de otras áreas de especial importancia ecológica, entre ellas las áreas de conservación *in situ* de origen legal, que no pertenecen al SINAP, * la restauración, * prestación de un servicio y *la explotación de recursos naturales renovables.

Esto puede incluir, sin tener que restringirse a, poder disponer de los recursos naturales presentes en el área declarada como reserva, a través de las figuras legales pertinentes, para poder recuperar funcionalidades ecosistémicas esenciales (ej. protección de cuencas hídricas y regulación de ciclos hidrológicos), pero también poder instalar infraestructuras clave para el funcionamiento y mejoramiento de la calidad de vida a nivel local, como aquellas para la prestación de los servicios públicos de electricidad, acueducto y/o alcantarillado, así como disposición final de residuos.

Se implementarán procesos de restauración y conservación de la base natural para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático. La restauración se hará teniendo como fundamento la gestión del conocimiento y la salud de los ecosistemas. Se considerarán y respetarán los saberes, valores ancestrales y tradicionales de las comunidades y actores involucrados. Además, en el camino a la descarbonización y resiliencia de sectores productivos y gestión de sus riesgos climáticos, esta iniciativa normativa se enmarca en las acciones conjuntas para avanzar hacia la descarbonización y la resiliencia climática del país al 2050. Asimismo, esta iniciativa hace parte del seguimiento de la actual NDC para incluir nuevas acciones que permitan el cumplimiento de la meta de reducción del 51 % de las emisiones de GEI.

Las reservas de recursos naturales de carácter temporal se identificarán, delimitarán y declararán con base en la información que aporten las autoridades ambientales y demás información oficial disponible, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- 1. Presencia de ecosistemas de importancia ambiental o valores de conservación y prestación de servicios ecosistémicos, considerando los instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio u otras herramientas definidas por autoridades ambientales, así como estudios o información técnica de las entidades del SINA y demás entidades públicas.**

La Ley 99 del 1993 establece la importancia de proteger y aprovechar en forma sostenible la diversidad biológica y de promover el manejo integral del medio ambiente en su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física, adicionalmente establece que *"las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial"* y el artículo 108 de la ley, faculta a las CAR para que en coordinación con los entes territoriales, cofinancien la adquisición de áreas prioritarias o ecosistemas estratégicos, para la conservación de los recursos naturales.

El Decreto 1076 de 2015 en el artículo 2.2.2.1.3.8., al hablar de los ecosistemas estratégicos señala que: *"Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo (...)".*

Asimismo, en la Política Nacional para Humedales, se reconocen como *"ecosistemas estratégicos, vitales para el desarrollo de la Nación"* y destaca que *"dentro del ciclo hidrológico juegan un rol crítico en el mantenimiento de la calidad ambiental y regulación hídrica de las cuencas hidrográficas, estuarios y las aguas costeras, desarrollando, entre otras, funciones de mitigación de impactos por inundaciones, absorción de contaminantes, retención de sedimentos, recarga de acuíferos y proveyendo hábitats para animales y plantas, incluyendo un número representativo de especies amenazadas y en vías de extinción"*. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-666 de 2002 reconoce a los humedales como *"áreas de especial importancia ecológica"* e invoca la obligación de conservar los humedales permitiendo exclusivamente usos compatibles con la conservación.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Por su parte el Bosque seco tropical representa un conjunto de ecosistemas muy similares entre sí por su fisionomía y vegetación, se caracteriza por presentar una estacionalidad marcada de lluvias con periodos marcados de sequía al año que ha conducido a que estos bosques presenten una serie de adaptaciones morfológicas, fisiológicas y de comportamiento de la biota que determina los procesos ecosistémicos tolerantes a la sequía (precipitación menor a 100mm) además, como resultado de las presiones de selección asociadas a una estacionalidad marcada, el BsT presenta niveles muy altos de endemismo que soportan necesidades de su conservación. Es así como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló el Programa Nacional para la Conservación y Restauración del bosque seco tropical que incluye un plan de acción hasta 2030 con acciones de restauración-preservación/protección, uso sostenible y gobernanza y gestión del riesgo y cambio climático.

En la Estrategia de protección Áreas Ambientales Estratégicas formulada en cumplimiento de la Ley 2056 de 2020 se incorporó la definición que se presenta en el capítulo siguiente y cuyo alcance está determinado por el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia y se articulará con otros esfuerzos de conservación hacia alcanzar los objetivos de conservación y las metas establecidas en los diferentes compromisos a 2030 en los cuales el país se ha comprometido por las diferentes Convenciones y Acuerdos internacionales; así como a dar mayor sostenibilidad social y ambiental a los territorios donde se ubican las áreas ambientales estratégicas. Para ello, se priorizarán paisajes donde se haya considerado estratégico, adelantar acciones de preservación, restauración y uso sostenible.

Cabe destacar que, de acuerdo con la definición del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la biodiversidad es la *"variabilidad de organismos vivos de todo tipo, incluyendo entre otras cosas, los sistemas ecológicos terrestres, marinos y acuáticos y de los complejos ecológicos de los cuales forman parte; esto incluye la diversidad dentro de las especies, entre especies y de los ecosistemas"*.

En este orden de ideas en materia de valores de conservación, Granizo *et al.*, (2006) señala que *"El primer paso para llevar a cabo un proceso de Planificación para la Conservación de Áreas o PCA es identificar los objetos de conservación. Estos objetos son aquellas entidades, características o valores que queremos conservar en un área: especies, ecosistemas u otros aspectos importantes de la biodiversidad. En algunos casos coincidirá la necesidad de identificar tanto los objetos naturales como los objetos culturales (...)"*. Desde las especies endémicas, especies sombrilla, representativas, especies amenazadas hasta los lugares sagrados y/o los hábitats naturales heredan valores de conservación. Esos valores biológicos, ecológicos, sociales o culturales de excepcional importancia se conocen como altos valores de conservación o AVC.

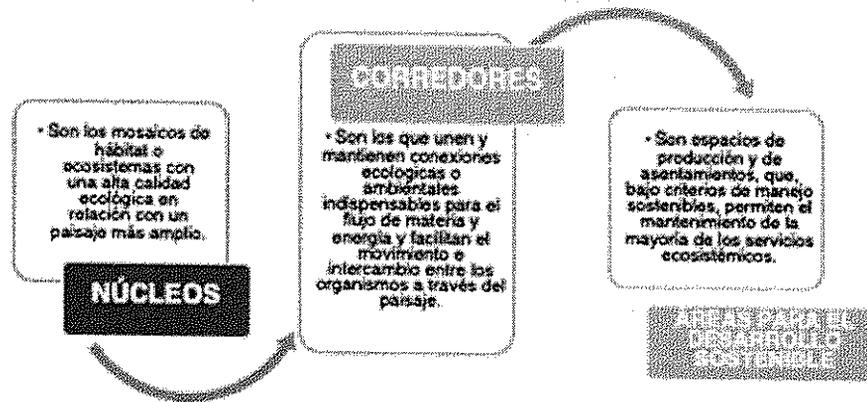
Según Granizo *et al.*, (2006) para la selección de los objetos de conservación se pueden utilizar diferentes metodologías, criterios o tipos; así mismo pueden agruparse en categorías.

Ahora bien, la biodiversidad y sus ecosistemas soportan una variedad de beneficios para los seres humanos. Dentro de estos servicios ecosistémicos se pueden destacar la formación del suelo, la regulación climática, el ciclo de los nutrientes, la polinización, los alimentos, recursos hidrobiológicos, la leña, fibras, recursos genéticos, productos químicos y biológicos. De igual forma, uno de los servicios ecosistémicos más emblemáticos es probablemente la regulación hídrica y purificación del agua. Existen también servicios ecosistémicos asociados al ámbito contemplativo, espiritual y religioso, la recreación y ecoturismo, la educación y la tradición. Estos servicios ecosistémicos que recibe la sociedad soportan la esencia cultural del país y soportan el desarrollo económico.

Habida cuenta que para estos efectos pueden considerarse los instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio u otras herramientas definidas por autoridades ambientales, la estructura ecológica principal (EEP), por ejemplo, se define como *un conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones* (Artículo 2.2.1.1. decreto 1077 de 2015).

La estructura ecológica principal comprende tres grandes componentes, tal como se esquematiza en la siguiente ilustración

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07



Esquema de la estructura ecológica principal

La información derivada de la identificación de los elementos de la Estructura ecológica, con énfasis en aquellas áreas de mayor integridad ecológica y las áreas para la conectividad, constituye una herramienta para que diferentes tomadores de decisión incorporen y gestionen las dinámicas ecosistémicas que dan sustento al desarrollo de los territorios. Para el caso de las autoridades ambientales, esta información permite orientar los modelos de ocupación de los distritos y municipios que conforman su jurisdicción.

En el proceso de identificar la Estructura ecológica como insumo básico para el ordenamiento territorial, se encuentra que ésta puede incorporar determinantes ambientales previamente establecidas (conformadas por figuras de ordenamiento ambiental) y, por otro, incorporar información de la que podrían derivarse o definirse nuevas determinantes por parte de la autoridad ambiental, las cuales pueden tener diferentes niveles de restricción y condicionamiento, según sea el caso.

En la medida en que las autoridades ambientales desarrollen ejercicios de identificación de la estructura ecológica regional, brindarán mejores orientaciones a los modelos de ocupación locales que podrán ser precisados por las entidades territoriales en el marco del ejercicio de ordenamiento de su territorio y materializados en el proceso de concertación ambiental.

Es así como en todas las clases de suelos, los distritos y municipios en el marco de sus competencias, pueden desarrollar ejercicios de identificación de la estructura ecológica principal municipal, que complementen y precisen en la escala local dicha estructura regional. Esto, adicionalmente permitirá identificar elementos de la red ecológica a nivel de paisaje que superan los límites político-administrativos de los municipios y distritos y, que eventualmente ameritarán una gestión conjunta en sus propios ámbitos de competencias.

En suelo rural la estructura ecológica principal, según el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 es suelo de protección, sin embargo, se recuerda el concepto asociado a este tipo de suelo, de acuerdo al artículo 35 de la Ley 388 de 1997, el cual refiere la restricción únicamente a la posibilidad de urbanizarse, sin que esto implique más restricciones al desarrollo de este tipo de suelo, salvo las que se deriven de la normativa aplicable a las categorías legales existentes (como por ejemplo áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, áreas de especial importancia ecosistémica, entre otros).

En suelo urbano y de expansión urbana, y en el caso que la entidad territorial realice un ejercicio de estructura ecológica donde incluya el suelo urbano y de expansión, las decisiones derivadas se contemplarán en el proceso de concertación ambiental del instrumento de ordenamiento territorial y en el marco de sus respectivas competencias. Las medidas derivadas de la estructura ecológica principal para esta clasificación de suelo que agreguen conectividad, cohesión e integridad, pueden contemplar tanto la definición de suelos de protección como otras estrategias de manejo diferenciadas (Minambiente, 2022).

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Dependiendo de la clasificación de áreas núcleo, corredores o aferentes, podrán gestionarse como áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, otras estrategias complementarias de conservación o como "Otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas" (OMEC) entre otras, que permitan un manejo articulado entre producción y conservación o el desarrollo de diversas intervenciones, siempre que estén en línea con mantener la sostenibilidad del área, lo anterior, bajo lineamientos de manejo específicos los cuales tendrán diferentes niveles de restricción o condicionamiento a los usos del suelo en el marco del ordenamiento territorial. El alcance corresponde al reconocimiento e incorporación de las áreas con una alta integridad ecológica y áreas para la conectividad de la jurisdicción de la autoridad ambiental que deberán ser tenidas en cuenta en los instrumentos de planificación municipales o distritales.

En este sentido la Estructura ecológica permite:

- Definir los elementos que requieren intervenciones de conservación o grados diferenciales de restricción o condicionamiento frente al ordenamiento territorial, por lo que deberían incluirse dentro de un área de manejo especial (catalogada dentro de un área protegida o bien incluirla dentro de los portafolios de conservación).
- Identificar elementos que pueden traducirse en estrategias complementarias de conservación, en "Otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (OMEC)" otras medidas de manejo y eventualmente ser más flexibles en términos del ordenamiento territorial.
- Directrices emitidas o compiladas por las autoridades ambientales, que deben ser consideradas por las entidades territoriales, para el uso y manejo sostenible de los recursos naturales.
- Apoyar la identificación por parte de las entidades territoriales de áreas prioritarias para la restauración de elementos estratégicos que garanticen la sostenibilidad de los territorios, diferenciando estrategias de restauración para la conservación y estrategias de restauración para la producción sostenible.
- Orientar a los municipios y distritos frente a áreas que deban ser priorizadas para la conservación y el uso sostenible en el marco de actuaciones sectoriales y/o urbanísticas.
- Orientar las entidades territoriales para identificar los elementos que constituyen el sistema estructurante de soporte ambiental del POT.
- Agrupar áreas y corredores de conectividad que cumplen funciones de soporte ecosistémico, que deben incluir espacios no solo naturales sino los transformados o artificializados, que ayuden a mantener las funciones ecosistémicas e interrelaciones ecológicas, ya sea como espacio público, áreas para conservación, mitigación de fenómenos o amenazas naturales, integrado o articulado con el modelo de ocupación territorial.

No obstante, existen otros instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental que permiten identificar aquellos valores de conservación que se requieren proteger. Por ejemplo, además de los planes de manejo de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos, y estrategias complementarias de conservación, existen determinantes ambientales derivadas de instrumentos de planificación como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas- POMCA, los Planes de Ordenamiento y Manejo Integral de Unidades Ambientales Costeras – POMIUC, y los Planes de Ordenación Forestal -POF, siendo éstas normas y directrices expedidas por las autoridades ambientales como herramientas de largo plazo para el manejo y administración de los recursos naturales del territorio, en armonía con la función ecológica de la propiedad privada y la función social y ambiental que deben cumplir las personas jurídicas y naturales; dichas directrices están orientadas a promover el equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y la conservación de la conectividad estructural y funcional a partir de la planificación y ejecución de programas y proyectos específicos para la conservación, preservación, protección o prevención de las afectaciones sobre estos.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

2. Presencia de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales o que soportan la disponibilidad de agua para la seguridad alimentaria, con fundamento en el inventario realizado por las autoridades ambientales.

Habida cuenta que, dentro de los servicios ecosistémicos más emblemáticos está la provisión de agua, cobra importancia la conservación de zonas proveedoras y reguladoras del recurso hídrico, que sustentan de manera especial el aprovisionamiento de acueductos municipales, distritales y regionales, así como la disponibilidad de agua para la seguridad alimentaria.

De acuerdo con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, son consideradas de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, las cuales son definidas por las autoridades ambientales en sus instrumentos de ordenación, y se les asigna dicha categoría por la oferta de bienes y servicios ambientales, especialmente recurso hídrico para satisfacer prioritariamente el consumo humano, la seguridad alimentaria y el mantenimiento de procesos ecosistémicos. Así mismo corresponde a aquellas áreas definidas por las entidades territoriales en su ordenamiento asociado a fuentes hídricas que permiten el abastecimiento del agua en términos de cantidad o calidad.

Refiriéndose a los servicios ambientales asociados al recurso hídrico, el Decreto 953 de 2013 que reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, los define como aquellos servicios derivados de las funciones ecosistémicas que generan beneficios a la comunidad, tales como la regulación hídrica y el control de erosión y sedimentos, que permiten la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. En relación con la identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica, el mismo Decreto establece, que las autoridades ambientales lo soportaran con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico, a partir de la evaluación de criterios relacionados con: i) la población abastecida por los acueductos beneficiados con la conservación del área estratégica; ii) presencia de corrientes hídricas, manantiales, afloramientos y humedales; iii) importancia del área en la recarga de acuíferos o suministro hídrico; iv) proporción de coberturas y ecosistemas naturales poco o nada intervenidos presentes de las áreas de importancia estratégica; v) grado de amenaza de los ecosistemas naturales por presión antrópica; vi) fragilidad de los ecosistemas naturales existentes; vii) conectividad ecosistémica y; viii) incidencia del predio en la calidad del agua que reciben los acueductos beneficiados, entre otros criterios que podrá definir mediante acto administrativo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En el marco de los diferentes Estudios Nacionales del Agua, se ha venido avanzando en la identificación de municipios susceptibles al desabastecimiento en época seca a partir de la consolidación de insumos que son consultados en diferentes fuentes a nivel nacional y algunas consideraciones metodológicas para su desarrollo. En efecto, en el Estudio Nacional del Agua (2022), se destaca la reducción de los niveles de las fuentes abastecedoras de los acueductos municipales a causa de la temporada seca; o la afectación tanto en las fuentes hídricas de abastecimiento como en la infraestructura de los sistemas de acueducto, producto de la ocurrencia de eventos originados por la lluvia (como crecientes súbitas, avenidas torrenciales, inundaciones, movimientos en masa, vendavales, tormentas eléctricas y avalanchas, entre otros), que terminan en una insuficiencia de agua para satisfacer la demanda en el sector doméstico.

Conforme los resultados del ENA, 2022, en 565 municipios, a través del tiempo, han presentado contingencias en la prestación del servicio de acueducto por la ocurrencia de periodos secos, distribuidos en los 26 departamentos afectados, y que permite concluir que Boyacá, Cundinamarca, Santander, Bolívar y Tolima concentran la mayor cantidad de municipios susceptibles al desabastecimiento hídrico en temporada seca, mientras que la mayor cantidad de municipios susceptibles al desabastecimiento por temporada seca a nivel de zonas hidrográficas se localizan en Bajo Magdalena, Caribe Litoral, Sogamoso, Medio Magdalena y Bajo

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Magdalena, Cauca y San Jorge, que lideran las cinco primeras posiciones en el análisis presentado. De otra parte, en el periodo 1998-2021, se han identificado afectaciones en 835 municipios del territorio nacional susceptibles al desabastecimiento con base en la revisión de los consolidados anuales de las fuentes de información disponibles y que han presentado, por lo menos, un evento por temporada de lluvia.

De otra parte, respecto a los indicadores asociados con la oferta hídrica total superficial, el mismo estudio presenta el análisis del porcentaje de aumento o disminución que pueden tener las cuencas abastecedoras bajo condiciones hidrológicas de año seco y año húmedo, en donde se evidencia que la oferta puede disminuir en año seco entre un 50 % en municipios como Quibdó (Chocó) y un 90 % aproximadamente en Maicao (La Guajira); y aumentar entre el 65 % en Leticia (Amazonas) y más del 600 % en Maicao (La Guajira) en año húmedo.

Bajo las anteriores condiciones de desabastecimiento hídrico municipal tanto en temporada seca como de lluvia, como las condiciones de la variabilidad de la oferta hídrica de sus cuencas abastecedoras, cobra importancia las acciones de protección y conservación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, sobre las cuales se han denotado desde la expedición de la Ley 99 de 1993, así como los desarrollos normativos y esfuerzos tanto de las Autoridades Ambientales, como de los entes territoriales en su protección y conservación.

Cabe resaltar, que últimamente la Ley 2320 del 29 de agosto de 2023 que modifica el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 en lo que se refiere a la adquisición, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales, pretende flexibilizar las inversiones en la conservación de áreas estratégicas, incluyendo opciones para desarrollar proyectos de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN), estas inversiones deben enfocarse además en adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica. Para dichos efectos, resulta útil el inventario de las áreas prioritarias a ser intervenidas por parte de las autoridades ambientales o administrativas correspondientes.

Así mismo, se debe tener en cuenta que en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 se definen como determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial en el Nivel 2, las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Cobrando así relevancia el hecho de que la reserva temporal aporta al logro de estos objetivos permitiendo identificar aquellos servicios ecosistémicos asociados al aprovisionamiento y por tanto a la seguridad alimentaria.

La disponibilidad de agua en cantidad y calidad adecuada es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria, que existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (FAO, 2011). En efecto, los vínculos entre el agua y la seguridad alimentaria son múltiples, en muchas partes del mundo los recursos hídricos se hallan sometidos a una presión creciente y el sector agrícola se posiciona como el mayor consumidor de agua, no solo por la producción de alimentos, sino también de otros cultivos. De acuerdo con el Estudio Nacional de Agua (2022), la participación principal en la demanda hídrica total multisectorial está dada por el sector agrícola, que demanda un 43,25% del agua demandada a nivel multisectorial.

3. Procesos de degradación que requieran acciones de restauración en sus diferentes enfoques, en procura de favorecer la integridad ecológica y mantener o recuperar los servicios ecosistémicos.

El suelo es un recurso natural vivo que cumple unas funciones dentro del ecosistema como es servir de medio de soporte donde se reciclan los nutrientes para mantener una cubierta vegetal natural específica, y por lo tanto una biomasa, una edafofauna y flora, y un

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

microclima; donde se regula y almacena el agua del ciclo hídrico y en donde en conjunto se establece una dinámica de flujo de materia y energía que identifican un ecosistema.

La degradación del suelo se refiere a la disminución de su capacidad de producción o de su capacidad para cumplir con sus funciones ambientales (Lal, 1994; Lal, 1997), o también se define como la disminución de la calidad del suelo (Doran y Parkin, 1994). La degradación implica que han ocurrido cambios en las propiedades del suelo afectando negativamente su funcionamiento. La degradación de los suelos y tierras también se define como la disminución o alteración negativa de una o varias de las ofertas de bienes, servicios y/o funciones ecosistémicas y ambientales, ocasionados por procesos naturales o antrópicos que, en casos críticos, pueden originar la pérdida o la destrucción total del recurso (IDEAM, 2004).

El Estudio nacional de la degradación de suelos por erosión en Colombia de 2015, es la Línea base de la degradación de suelos por erosión en Colombia y se encuentra a escala a escala 1:100.000 para el área continental y 1:10.000 para el área insular de Colombia (Minambiente, IDEAM, UDCA, 2015) y contribuye al conocimiento del estado de los suelos del país además de servir de referente a la gestión de las autoridades ambientales regionales, los entes territoriales y sector académico.

De acuerdo con dicho estudio, aproximadamente el 40% del territorio colombiano está afectado por erosión. Los departamentos más afectados por la magnitud de erosión, es decir por la suma de áreas de erosión ligera, moderada, severa y muy severa respecto al área del departamento son Caldas, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Santander, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Sucre, Tolima, Quindío, Huila y Boyacá.

El 67% de los suelos con algún grado de erosión del territorio continental colombiano aparecen principalmente en las zonas de clima seco; mientras que el 33% restante se encuentra en climas húmedos.

La erosión es uno de los procesos de degradación física del suelo, que más afecta al país y genera una problemática ambiental sin precedentes y desconocida; asimismo entre las principales causas directas de la degradación de los suelos por erosión, se encuentra la deforestación. Las actividades y factores socioeconómicos, que mayor presión ejercen sobre los suelos y ocasionan degradación por erosión, se localizan en los distritos de erosión más severa, cuyas manifestaciones son los surcos y cárcavas.

Para dar alcance a los compromisos en materia de recuperación de ecosistemas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible formuló el Plan Nacional de Restauración (2015), que corresponde al instrumento técnico que busca orientar y promover procesos dirigidos a recuperar las condiciones de los ecosistemas como su estructura, su composición o sus funciones y garantizar la prestación de servicios ecosistémicos en áreas degradadas de especial importancia ecológica para el país.

El plan consideró tres enfoques de restauración (restauración ecológica, rehabilitación ecológica, y recuperación-reclamación o reemplazo) que dependen del nivel de degradación y del objeto. Es importante determinar el tipo de intervención según el objetivo propuesto para poder establecer las técnicas, protocolos de seguimiento y metas a cumplir.

Restauración ecológica: actividad deliberada que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sostenibilidad. La restauración busca restablecer no solamente la función del sitio, sino además sus componentes, estructura y complejidad. Depende de un propósito intencional y de actividades humanas constructivas. No intenta únicamente imitar lo que era un sistema, sino además replica su función y estructura, convirtiéndola en una organización sostenible autónoma y persistente. Un sistema restaurado es capaz de sostenerse así mismo, puede resistir invasiones por nuevas especies, es tan productivo como el original y tiene interacciones bióticas similares al original.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Rehabilitación: comparte con la restauración ecológica la idea de tener referencia a los ecosistemas históricos, pero difiere en sus estrategias y metas. Ésta no implica llegar a un estado original, y se enfoca en el restablecimiento de manera parcial de elementos estructurales o funcionales del ecosistema deteriorado, así como de la productividad y los servicios ambientales que provee el ecosistema, a través de la aplicación de técnicas.

Recuperación: tiene como objetivo retomar la utilidad de un ecosistema sin tener como referencia un estado pre-disturbio. En ésta, se reemplaza un ecosistema degradado por otro productivo, pero estas acciones no llevan al ecosistema original. Incluye técnicas como la estabilización, el mejoramiento estético y por lo general, el retorno de las tierras a lo que se consideraría un propósito útil dentro del contexto regional.

De otro lado, en cuanto la relación entre los programas de cierre definitivo de las operaciones mineras y la transición energética es menester indicar que, como lo muestran estudios como el de Hauenstein (2023), la capacidad de extracción de la que dispone Colombia es ya considerablemente superior a lo compatible con trayectorias que permitan cumplir con las metas de cambio climático definidas en los Acuerdos de París.

Ante esa realidad, han ido en aumento los análisis que indican un panorama cada vez más incierto para las exportaciones de carbón térmico colombiano. Uno de los más completos es el Huxham & Anwar (2023), que concluye que, debido a los altos costos de extracción, pero especialmente los altos fletes de carbón a los mercados internacionales que aún están en crecimiento, en el escenario de acción climática global más efectiva, Colombia podría experimentar una reducción de hasta el 80 % de su extracción de carbón en los próximos 10 a 15 años. Incluso en escenarios de menor acción climática, la economía carbonífera de exportación se vería abocada a enfrentar cierres anticipados en los 2020s y 2030s.

Por esta razón, es de alta prioridad seguir el principio de precaución a la hora de enfrentar los cierres de operaciones mineras: en caso de que ocurran, la evidencia disponible es clara es mostrar que la probabilidad es muy alta de que sea algo permanente. Así las cosas, todo programa de cierre definitivo requiere de poder disponer, lo antes posible, de seguridad respecto a la disponibilidad de recursos (ej. terrenos antes dedicados a las operaciones mineras) para iniciar procesos de reconversión laboral y productiva, restauración socio-ecológica y, así, transición energética justa. La declaratoria de la reserva permite resguardar el principal recurso que queda luego del cierre de las operaciones mineras (los terrenos) para poder redestinarlo para cumplir funciones ecológicas, sociales, productivas y energéticas distintas.

Es así como la relación entre los programas de cierre definitivo y de transición energética justa necesariamente tiene que ser muy cercana. Mientras, por ejemplo, se puede aprovechar la seguridad jurídica que brinda la declaratoria de reserva para iniciar procesos de post-cierre y restauración ecológica, se puede compaginar esto con procesos de reconversión laboral, empleando a ex-trabajadores de las minas y comunidades circundantes en dichas actividades que, en caso de recuperar funcionalidades ecosistémicas, pueden incidir además en acciones de mitigación y adaptación del cambio climático. Otro ejemplo tiene que ver con la posibilidad de poder disponer de suelos degradados o contaminados en los cuales serían inviables las actividades agropecuarias, para poder instalar parques solares fotovoltaicos, de la mano de la población afectada por los cierres mineros. Actualmente, el Ministerio de Minas y Energía viene avanzando la formulación de programas y proyectos para precisamente poder adelantar este tipo de actividades. Sin embargo, para poder proceder, requiere la certeza jurídica que brindaría la expedición del presente decreto.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	(Marque con una x)

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	

Aprobó:


ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
 Jefe de la Oficina Jurídica


ADRIANA RIVERA BRUSATI
 Directora de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

