


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

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	29 de abril de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por medio de la cual se reglamenta la Ley 2173 del 30 de diciembre de 2021 y se dictan otras disposiciones"


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

El presente instrumento Normativo tiene como finalidad reglamentar lo dispuesto en la Ley 2173 de 2021 *"Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones"* de acuerdo con las obligaciones establecidas para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Artículo 19 de la Ley en comento.

Partiendo de las competencias y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en instrumentos normativos como:

- La Constitución Política, en sus artículos 8, 79 y 80, es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales del país; 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.
- El Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su artículo 1 señala: *"El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social."*
- La Ley 99 de 1993, determina los principios generales de la gestión ambiental del país e incorpora los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ecosistémico.
- El CONPES 2834 de 1996, "Política de Bosques" en el que se establece dentro de la estrategia *"Conservar, recuperar y usar los bosques naturales"* promover la protección de los bosques naturales a través de recuperación de ecosistemas boscosos estratégicos e incorporación en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales de las disposiciones y recursos para la conservación y restauración de los bosques.
- La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos -PNGIBSE (2012), determina la restauración, el uso sostenible y la preservación como componentes para la conservación de la biodiversidad.
- El CONPES 4021 de 2020, "Política Nacional Para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques" brinda lineamientos de política para contrarrestar la deforestación y promover la gestión sostenible de los bosques.
- La Ley 2294 de 2023, PND 2023-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. Transformación: Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental - Proyectos estratégicos de impacto

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	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

regionales - Gobernanzas territoriales alrededor del agua y los bosques, restauración ecológica y economía de la biodiversidad (forestal, turismo y bioeconomía). Así mismo en las Bases del 2023-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida se articula con el Catalizador A. Naturaleza viva: revitalización con inclusión social - 1. Programa de conservación de la naturaleza y su restauración y el Catalizador D. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía.

Sumado a lo mencionado, se cuenta con el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas (PNR) del 2015, que tiene como objetivo a 20 años, orientar y promover procesos integrales de restauración ecológica que busquen 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. Adicionalmente, la Contraloría General de la República ha reforzado la importancia de contemplar el mantenimiento y monitoreo como fases indispensables del proceso de restauración. Según el informe de evaluación del PNR (2016–2021), la falta de mantenimiento compromete la sostenibilidad de la inversión pública y limita el éxito ecológico de las intervenciones.


En vista de lo antes expuesto, corresponde precisar que este ministerio identificó la necesidad de incluir en la reglamentación de la Ley 2173 de 2021, condiciones esenciales para el buen desarrollo de las actividades de siembra que establece la Ley al interior de las áreas de vida creadas, dado que dicha ley no tuvo en cuenta conceptos técnicos e instrumentos normativos que son vitales para la efectiva aplicabilidad de los procesos de restauración.

Conforme al **principio del efecto útil**, las disposiciones normativas deben interpretarse de forma que produzcan consecuencias prácticas y no se tornen simbólicas o inocuas. En este sentido, si se interpreta la Ley 2173 de 2021 únicamente como una obligación de **siembra inicial de árboles**, sin contemplar el componente esencial de **mantenimiento y manejo posterior de los individuos plantados**, se desvirtúa su objeto, que es **promover la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y la creación de bosques**. La restauración ecológica **es un proceso**, no un acto puntual; implica etapas sucesivas de intervención, mantenimiento y monitoreo que son necesarias para que los ecosistemas degradados puedan recuperar su estructura, función y composición. Si estas fases no se integran a los programas de siembra, especialmente en el caso de medianas y grandes empresas, el resultado será la alta mortalidad de plántulas y el fracaso en la consolidación de bosques en las áreas de vida, con lo cual la norma perdería eficacia práctica.

Este riesgo ha sido claramente identificado por la Contraloría, que advierte que *“la no certeza o garantía de las labores de mantenimiento, así como su financiamiento, genera un riesgo de pérdida de la inversión, por cuanto los diferentes tensionantes y limitantes al proceso de restauración pueden incidir en la mortalidad de las especies involucradas y las trayectorias sucesionales esperadas para ecosistema”*. Además, resalta que estos componentes deben planearse y financiarse desde el inicio de los procesos para garantizar su viabilidad técnica y financiera.

En ese sentido, para garantizar la efectividad de la Ley 2173 de 2021, es necesario que su reglamentación incorpore de manera explícita el componente de mantenimiento como parte integral del proceso de restauración ecológica. Este aspecto se alinea con los **lineamientos de restauración ecológica establecidos** por el **Plan Nacional de Restauración de Colombia y demás instancias internacionales** que refuerzan esta visión de la restauración ecológica como proceso, requiriendo acciones sostenidas en el tiempo como **riego, control de plagas, reemplazo**

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

de individuos muertos, manejo de especies invasoras, monitoreo y manejo adaptativo. Por tanto, una interpretación de la Ley 2173 que limite el cumplimiento a la siembra inicial sin incluir el mantenimiento niega el principio técnico que fundamenta toda política de restauración ecológica. La creación de bosques —como lo plantea la Ley— no puede entenderse como el simple acto de plantar árboles, sino como un proceso planificado que garantice su establecimiento, crecimiento y funcionalidad ecológica. Sin ese proceso, no hay restauración ni cumplimiento real del mandato legal y por el contrario se daría una causación directa de un detrimento patrimonial para las autoridades municipales o distritales y autoridades ambientales por tener la obligación de invertir recursos públicos en la consolidación de las Áreas de Vida.

Así, bajo el **principio del efecto útil**, cualquier interpretación que omita la obligación de mantenimiento y manejo posterior debe considerarse contraria al sentido mismo de la ley. Tal omisión vaciaría de contenido la promoción de la restauración, reduciría la participación empresarial a una acción formal sin impacto y haría inoperante el propósito de crear bosques. La norma exige no solo una acción simbólica, sino un **compromiso continuo y verificable**, y ese compromiso solo puede materializarse cuando se reconoce que **la restauración es un proceso dinámico, técnico y de largo plazo**, indispensable para lograr los fines ecológicos, sociales y climáticos que la ley pretende alcanzar.

En consecuencia, establecer que la responsabilidad del mantenimiento recaiga únicamente sobre las autoridades ambientales, sin exigir compromisos proporcionales a las empresas obligadas a sembrar, podría generar un impacto fiscal significativo a mediano plazo, al comprometer recursos públicos para atender obligaciones que deberían estar previstas en la reglamentación. Adicionalmente, omitir en la reglamentación el componente de mantenimiento representaría la creación de una contingencia estructural para el Sistema Nacional Ambiental (SINA), al no contar con mecanismos normativos que garanticen la sostenibilidad ecológica y financiera de las áreas de vida.

También se ha requerido **interpretar términos legales clave**, como "empleado" o "trabajador" los cuales, según el contexto, han sido entendidos de forma restrictiva para incluir únicamente a quienes tienen una relación laboral formal y directa con la empresa. Esta interpretación extensiva ha permitido aplicar normas y beneficios de manera coherente con su finalidad.

Adicionalmente, si bien el artículo 98 de la Constitución Política establece que *“la ciudadanía se ejercerá en todo el territorio nacional. Para ser ciudadano se requiere ser colombiano y haber cumplido dieciocho años”*, es decir, limita la ciudadanía al ámbito político y electoral, para efectos de la presente resolución —que reglamenta un deber general de las personas frente a la restauración ecológica y la sostenibilidad ambiental— se adopta una definición extensiva del término “ciudadano”. Esto se fundamenta en los principios de interpretación legal, particularmente:

- **Interpretación sistemática**, que exige armonizar las disposiciones del ordenamiento jurídico con el objeto y fines de la norma reglamentaria;
- **Interpretación teleológica**, que orienta la lectura normativa hacia la finalidad de la Ley 2173 de 2021, centrada en promover la participación amplia y corresponsable en los procesos de restauración ecológica;
- **Interpretación analógica**, como mecanismo complementario cuando el legislador emplea un término con sentido general (como “ciudadano”) sin restringirlo expresamente a su acepción constitucional.

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 ese sentido, se opta por una definición funcional de “ciudadano”, que no se circunscribe a los derechos políticos, sino que se entiende en sentido amplio como *“persona natural”*, conforme a lo dispuesto en el artículo 74 del Código Civil, que establece: *“Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.”* Esta definición busca garantizar coherencia y aplicabilidad de las obligaciones que impone la Ley 2173 de 2021 a toda persona natural que desarrolle actividades económicas, no exclusivamente a quienes ostentan la ciudadanía en el sentido político/electoral, y permite una implementación incluyente del principio de responsabilidad ambiental que informa la ley.

Por otro lado, en el marco de la presente resolución, se tiene en cuenta el concepto de predio baldío como *“todo terreno situado dentro de los límites del territorio nacional que carece de otro dueño, por lo que forma parte de los bienes del Estado.”* Esta definición obedece a la necesidad de adoptar una noción funcionalmente amplia y jurídicamente precisa que permita su correcta aplicación en el contexto normativo ambiental, territorial y patrimonial del Estado.

La definición acogida encuentra fundamento, por analogía y extensión interpretativa, en el código fiscal a través del artículo 44 de la Ley 110 de 1912, el cual establece que los bienes de uso público, tales como calles, caminos, plazas y puentes, así como aquellos destinados por su naturaleza o por disposición legal al uso común, no pueden ser enajenados ni gravados, ni prescriben por el uso que de ellos haga cualquier persona. Esta disposición, aunque referida expresamente a bienes de uso público, incorpora una noción sustantiva de pertenencia estatal originaria, sustentada en la idea de que ciertos bienes —por su carácter colectivo, su ausencia de apropiación privada o su destinación pública— se entienden integrados al patrimonio del Estado de manera inalienable y fuera del comercio.

En ese sentido, al definir los predios baldíos como aquellos que carecen de otro dueño, se acoge una visión funcionalmente paralela a la que inspira el artículo 44 de la Ley 110 de 1912: se trata de terrenos que, al no encontrarse en cabeza de sujeto privado alguno ni contar con antecedente registral legítimo, deben reputarse como parte del patrimonio estatal por ausencia de titularidad particular, reafirmando así la idea de dominio público originario.

Desde el plano interpretativo, esta adopción se sustenta en los principios de interpretación jurídica, en particular:

- Interpretación sistemática, que exige entender toda disposición en armonía con el ordenamiento jurídico en su conjunto. En este caso, la definición se alinea con lo dispuesto en el artículo 675 del Código Civil, que reconoce la existencia de bienes nacionales, aunque sin desarrollar el concepto de baldío.
- Interpretación finalista o teleológica, que impone considerar el propósito y el interés general que inspira la norma. La definición aquí propuesta permite garantizar la protección del patrimonio público y facilita la gestión de tierras en contextos de conservación ambiental y ordenamiento territorial.

No obstante, se considera que la definición contenida en el artículo 675 del Código Civil no resulta suficiente ni operativamente adecuada para los fines de esta resolución, en tanto su enfoque se limita a una clasificación general de los bienes nacionales entre bienes de uso público y bienes fiscales, sin desarrollar de forma expresa la categoría de bienes mostrencos o baldíos como un subconjunto de propiedad estatal sin titularidad privada. Si bien dicho artículo permite inferir que los bienes sin dueño podrían ser asimilables a bienes fiscales, no ofrece una

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

caracterización específica ni una delimitación funcional del baldío como figura jurídica autónoma, lo cual es indispensable en contextos de gestión territorial, protección ambiental y reconocimiento del dominio estatal sobre terrenos sin antecedente de propiedad privada. Por esta razón, se recurre a una definición más desarrollada y precisa —como la formulada en la presente resolución— que, inspirada en los principios estructurales de la Ley 110 de 1912, permite identificar con claridad aquellos terrenos que, por su carencia de dueño particular, deben entenderse como pertenecientes al Estado, facilitando su protección jurídica y su inclusión en políticas públicas de planificación, conservación o regularización.

Esta interpretación ha sido confirmada por la jurisprudencia constitucional, particularmente por la Sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional, la cual señaló de manera expresa:

“Los bienes baldíos son aquellos que, al no pertenecer a ningún particular, se presumen como propiedad del Estado. El hecho de que no exista título de propiedad inscrito a nombre de un particular es indicativo de su naturaleza baldía.”
(Corte Constitucional, Sentencia SU-288 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera)

Asimismo, en dicha sentencia, la Corte reiteró que:

“No es posible adquirir por prescripción adquisitiva predios baldíos, en tanto se trata de bienes imprescriptibles. El dominio sobre estos solo puede surgir a partir de una adjudicación válida por parte del Estado.”

Finalmente, cabe resaltar que la definición adoptada en la presente resolución se encuentra plenamente respaldada por el marco normativo vigente y por la línea jurisprudencial consolidada, en tanto permite reconocer como baldíos todos aquellos terrenos ubicados dentro del territorio nacional que carecen de título de propiedad en cabeza de particulares, siendo su titularidad, por ministerio de la ley y en favor del interés general, de propiedad estatal.

Ahora bien, otro aspecto importante a resaltar es, que en el marco de la consulta pública de la propuesta de reglamentación desarrollada entre 17 de junio y 2 de julio de 2024 se recibieron 1023 comentarios de los cuales 715 fueron realizados por empresas, 122 por Organizaciones no Gubernamentales, 103 de Autoridades Ambientales, 27 de academia, 27 de personas naturales (pueden pertenecer a algún grupo, no obstante, en la información remitida no se puede corroborar), 16 comentarios del Departamento Nacional de Planeación, 9 de un partido político y 2 de un cooperante internacional. Los comentarios abordaron de manera general los siguientes aspectos:

- Viveros de especies nativas: donde se realizan comentarios respecto a la certificación y/o registro ICA de los viveros (parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 2173 de 2021), la falta de viveros certificados en el país, la especulación de precios, entre otras.
- Predios privados: donde se realizan comentarios sobre la postulación de predios, estrategia de sostenibilidad, beneficios y deberes de los propietarios, plazo de permanencia de las Áreas de Vida en los predios privados, entre otros.

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

- Programa de siembra empresarial: donde se realizan comentarios respecto a contenidos temáticos, responsables del mantenimiento, costos de implementación del programa, costos de implementación de actividades de mantenimiento y aislamiento, entre otras.
- Acciones de Mantenimiento: Es de gran preocupación esta fase del proceso de restauración, teniendo en cuenta que la Ley en el artículo 9 atribuye que el presupuesto destinado a esta actividad debe provenir de las autoridades ambientales y municipales o distritales, teniendo en cuenta que Colombia cuenta con 1.101 municipios de los cuales 965 son de categoría 6, los cuales acorde a lo establecido en la Ley 136 de 1994, se caracterizan por tener una población menor a 10.000 habitantes, un ingreso corriente de libre destinación anuales menor a los 15.000 salarios mínimos legales vigentes, se hace más complejo contar con los recursos técnicos y financieros para poder completar las obligaciones proferidas por la Ley. Razón por la cual se propone en el marco de la reglamentación una alternativa al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 6 de la Ley sobre las medianas y grandes empresas, procurando orientar de la mejor forma posible el proceso de restauración que la Ley establece en su objeto. Allí las autoridades ambientales, solicitan brindar mayor claridad sobre la fuente de recursos, escenarios donde no se pueda hacer el mantenimiento, cuáles son las consecuencias en materia de sanciones.
- Monitoreo: La Ley estableció que se deben realizar censos forestales con una periodicidad de 5 años; sin embargo, teniendo en cuenta que realizar un censo implicaría la medición completa de todos los individuos vegetales que se encuentren en el Área de Vida, la reglamentación propone una metodología que tenga una muestra representativa de los individuos establecidos con el fin de evaluar su estado, lo cual no requeriría una inversión alta de los recursos financieros.

Participación de un tercero en la construcción e implementación del programa de siembra: donde se realizan comentarios sobre la intención de que Organizaciones sin ánimo de lucro construyan e implementen los programas de siembra por tener experiencia en restauración.


- **Sostenibilidad de las acciones implementadas:** Las empresas presentan sus inquietudes respecto a la sostenibilidad en el tiempo de los esfuerzos y recursos invertidos en el marco de su obligación, bien sea en predios públicos o privados, dado que, si bien la Ley establece en su artículo 9 que las autoridades ambientales y municipales deberán destinar un porcentaje de sus presupuestos para desarrollar dichas actividades, no es suficiente para garantizar el desarrollo de dichas acciones.

Razón por la cual a continuación se precisan términos altamente relevantes para la reglamentación:

- **La restauración ecológica consiste en un proceso integral más allá de la siembra de árboles.**

Al leer lo taxativamente en la Ley, se identifica que utiliza el término de siembra de árboles cuando ésta es un concepto orientado a las semillas, más no al establecimiento de árboles, lo que requiere de acciones complementarias.

En desarrollo del objetivo de la Ley 2173 de 2021 —la consolidación de bosques—, y en aplicación de los principios de interpretación legal desarrollados por la Corte Suprema de Justicia, se precisa que las acciones complementarias

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

reglamentadas, tales como el mantenimiento de los individuos vegetales plantados durante al menos los dos (2) primeros años, constituyen un componente implícito y necesario para la eficacia de dicha obligación legal.

Según el principio de efecto útil, tal como ha sido aplicado por la Sala de Casación Civil, las normas deben interpretarse de forma que produzcan efectos jurídicos reales, evitando vaciarlas de contenido práctico. En este sentido, la Corte ha señalado que:

“Una lectura sistemática del ordenamiento, conforme al principio de efecto útil, impide interpretaciones que vacíen de contenido las reglas [...]”
(Corte Suprema de Justicia, SC4415-2016, Rad. 2012-02126-00, p. 23)

Analizando la Ley 2173 de 2021 bajo este principio interpretativo, la misma exige en su artículo 6, que la obligación no sea entendida de forma aislada sino como parte de un proceso ecológico que implica el establecimiento y supervivencia del material vegetal, condiciones sin las cuales no puede garantizarse la consolidación de bosques.

Asimismo, conforme al principio de interpretación sistemática, las disposiciones de la Ley 2173 deben ser entendidas en articulación con el resto del ordenamiento ambiental colombiano, en especial con el principio de restauración establecido en la Ley 99 de 1993; el CONPES 2834 del 1996 “Política de Bosques”; el CONPES 2429 de 1989 “Plan de acción Forestal para Colombia”; el CONPES 3125 del 2000; El “Plan Nacional de Desarrollo Forestal”; La Política Nacional para la gestión integral de la Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, 2012; El Plan Nacional de Negocios Verdes, 2014; El Plan Nacional de Restauración, 2015; El CONPES 3934 del 2018 “Política de Crecimiento Verde”; El CONPES 4021 de 2021 “Política Nacional para el Control a la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques” y demás normas e instrumentos de política complementarios. La consolidación de bosques, en ese marco normativo, no puede reducirse a la plantación, sino que debe implicar el establecimiento funcional y ecológico de los ecosistemas restaurados.

Este entendimiento ha sido respaldado en jurisprudencia ambiental como la Sentencia STC3872-2020, en la cual la Corte Suprema de Justicia afirmó que:

“La defensa de los ecosistemas y su restauración no puede limitarse a declaraciones programáticas o acciones aisladas, sino que exige medidas concretas, progresivas y articuladas que garanticen resultados reales.”
(CSJ, STC3872-2020, caso Vía Parque Isla de Salamanca, p. 38)

Por tanto, el mantenimiento de las especies plantadas durante su etapa inicial de establecimiento no constituye una carga adicional a las obligaciones impuestas en la Ley 2173 de 2021, sino una medida operativa indispensable para la realización efectiva del fin perseguido por la Ley que es “(...) creación de bosques en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población en la restauración y conservación ecológica del territorio(...)” Esta acción complementaria garantiza, en consecuencia, la efectividad de la norma y la coherencia del sistema jurídico ambiental, en los términos definidos por la jurisprudencia nacional.

De acuerdo con la definición adoptada por el país, los bosques consisten en un área de mínimo una hectárea que tengo una cobertura del 30% y una altura promedio de 5 metros de altura, donde para garantizar el desarrollo

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

estructural de los individuos vegetales se hace necesario realizar las acciones de mantenimiento que permitan alcanzar el estado sucesional de un bosque.

Razón por la cual, se establecen en los contenidos mínimos que deben incluir los programas de siembra que presentarán las medianas y grandes empresas en cuanto a objetivos, enfoques y estrategias a implementar, así como, estrategias de seguimiento, mantenimiento y monitoreo durante los primeros dos (2) años en aras de garantizar la sostenibilidad. Lo anterior, bajo la premisa de que la simple siembra de material vegetal no garantiza la efectiva restauración de las Áreas de vida, se requiere llevar a cabo acciones de mantenimiento y monitoreo.

En el marco de la consulta pública se presentaron comentarios relacionados a que la siembra de un árbol no hace referencia a un proceso de restauración y no garantizaría la consolidación de los bosques, por lo cual el establecimiento de material vegetal por sí solo no debe estar desarticulado de las actividades de mantenimiento y monitoreo, las cuales evidenciarán el cumplimiento del objetivo que trata la Ley 2173 de 2021.

Es así como, debe contemplarse unas acciones de mantenimiento y concretar un plan de monitoreo en un proceso de restauración ecológica, considerando las etapas de diagnóstico, diseño, implementación, evaluación, seguimiento y su proyección al manejo adaptativo.

Lo antes mencionado se encuentra soportado, entre otras, en los siguientes instrumentos:

- Artículo 31 numeral 1° de la Ley 99 de 1993, donde se establecen las funciones de las autoridades ambientales, enmarcadas en llevar a cabo las políticas, planes y programas nacionales relacionados con el medio ambiente, que están establecidos por la ley del Plan Nacional de Desarrollo donde está enmarcado el Plan Nacional de Restauración, así como las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además, también deben implementar las funciones y responsabilidades regionales que les hayan sido asignadas por la ley, siempre dentro de su área de jurisdicción.
- Plan Nacional de Restauración, como instrumento que orienta y promueve el desarrollo de procesos integrales de restauración ecológica en el país.
- La Declaración de la Década de la Restauración 2021-2030, hecha en 2019 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, para incrementar a gran escala la restauración de ecosistemas degradados y destruidos. Razón por la cual. Se espera que los países y las partes interesadas desarrollen estrategias y planes de acción que aborden aspectos clave de la restauración, incluyendo el mantenimiento y el monitoreo.
- El marco global de biodiversidad pactado en la COP 15 de 2022, que establece al 2030, que al menos el 30% de los ecosistemas terrestres, aguas continentales, costeras y marinas degradadas están siendo objeto de restauración efectiva.

El Desafío de Agua Dulce liderado por Colombia, República del Congo, Ecuador, Gabón, México y Zambia. Su objetivo es restaurar 300.000 Km de ríos y 350 millones de hectáreas de humedales para 2030. Por otro lado, la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo PND 2023-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. Transformación:

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

Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental - Proyectos estratégicos de impacto regionales - Gobernanzas territoriales alrededor del agua y los bosques, restauración ecológica y economía de la biodiversidad (forestal, turismo y bioeconomía). Así mismo en las Bases de dicho documento se articula con el Catalizador A. Naturaleza viva: revitalización con inclusión social - 1. Programa de conservación de la naturaleza y su restauración y el Catalizador D. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía.

Adicionalmente, el Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el radicado 20002023E3010283 reafirma que los mecanismos de restauración, las métricas pertinentes a las estrategias nacionales de conservación y restauración y los impactos derivados de la aplicación de la Ley en cuestión deben ser tenidos en cuenta como lineamientos para formular y estructurar el proyecto normativo.

Asimismo, la restauración aporta al cumplimiento de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS: 1. Fin de la pobreza, 6. Agua limpia y Saneamiento, 8. Trabajo decente y crecimiento económica 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres y 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Finalmente, la expedición de la reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adopta las decisiones conducentes al buen éxito de las Áreas de Vida y sus demás componentes programáticos, como instrumentos necesarios de gestión para contrarrestar la degradación de ecosistemas y pérdida de biodiversidad, dentro de lineamientos del Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas - PNR (2015).

- **Colombia al ser un país megadiverso, presenta más de un tipo de ecosistema**

De acuerdo con información presentada por el Instituto Alexander von Humboldt, el país cuenta con un total de 96 tipos de ecosistemas que van desde sabanas, desiertos, bosques tropicales y húmedos, áreas paramunas hasta marino costeros. Del total de ecosistemas, 54 corresponden a ecosistemas forestales, 7 a marítimos, 6 a arbustivos, 16 a sabanas y páramos, y 8 a pantanos con vegetación herbácea y aguas abiertas.


Razón por la cual, resulta oportuno incorporar dentro de los criterios para cumplir la obligación de las medianas y grandes empresas la posibilidad de incluir, en los programas de siembra que serán presentados, individuos de palmas, frailejones y/o guaduales o bambusales de especies nativas para establecer en las Áreas de Vida.

Lo anterior evidencia que los criterios para priorizar la creación de las Áreas de Vida establecidos en el artículo 3 de la Ley están relacionados a ecosistemas estratégicos como lo son el Bosque Seco Tropical, Humedales, Manglares y Páramos, por lo cual los hábitos de crecimientos son diversos y no solo cobijan a individuos arbóreos.

Teniendo esto en cuenta se impactará la composición y estructura de los ecosistemas, asistiendo la sucesión natural vegetal y con relación a como se constituyen las comunidades vegetales que inciden en las interacciones ecológicas con las comunidades de fauna y comunidades humanas, se debe propiciar la inclusión de otros hábitos de crecimiento que también están presentes.

- **Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales -REAA**

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

El artículo 3 de la Ley 2173 de 2021, señala que:

“Artículo 3º. Área de vida. Es la zona definida y destinada por los municipios para los programas de restauración por medio de la siembra de árboles, previstos en la presente Ley. Esta área comprenderá, preferiblemente, los nacimientos de agua, rondas hídricas, humedales, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la reserva de Biosfera del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, OMEC, demás áreas que comprenden la estructura ecológica principal de los municipios y demás áreas de importancia ambiental, la cual deberá estar incluida en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas ambientales (REAA).”

Tras un análisis técnico, este Ministerio determinó que el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales - REAA1, se recopilará y registrará la información de las Áreas de Vida reportadas por la autoridad municipal en el Registro de Ecosistemas y áreas Ambientales - REAA y serán publicarán en el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC para su consulta pública. Dado que este sistema es fuente de consulta pública de la ciudadanía.

Con el fin de garantizar que la información geográfica se consolide de manera homogénea y en concordancia con los comentarios recibidos durante la fase de consulta pública de la propuesta de reglamentación, se elaboró un anexo técnico que establece las orientaciones para presentar la información cartográfica (ver anexo).

- Disponibilidad de áreas que puedan ser creadas como Áreas de vida


Aunque se calcula que la naturaleza perdida en Colombia asciende a 36.580.633 hectáreas con baja a muy baja integridad ecológica, en donde la diversidad de ecosistemas y coberturas se degradan, con implicaciones severas sobre la oferta de servicios ecosistémicos esenciales para la vida y que al menos 20.662.010 hectáreas están en áreas en las que se pueden crear áreas de vida de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley, las autoridades municipales y ambientales han reportado falta de áreas efectivamente disponibles en sus jurisdicciones y en las que se puedan realizar inversiones con recursos públicos.

Situación que se evidencia también en la solicitud que realizada el Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el radicado 20002023E3013459 de incorporar en la problemática la viabilidad técnica en materia de espacio disponible (Ha) vs número de individuos a plantar si no se contemplan disposiciones adicionales por este Ministerio y de definir el potencial de restauración en el mediano y largo plazo, en relación con las metas del gobierno nacional sobre la materia.

Razón por la cual, se considera dentro del instrumento normativo que las Autoridades Municipales o Distritales realicen una convocatoria, invitando a la ciudadanía a postular su (s) predio (s) en el caso que estén interesados en proponer estos para la creación de las Área de Vida presentando los siguientes documentos: Documento de intención, el cual debe señalar si el (los) propietario (s) desean que su predio pueda tener un Área de Vida.

1. Documento de intención, el cual debe señalar si el (los) propietario (s) desean que su predio pueda tener un Área de Vida.
2. Certificado de tradición y libertad del predio privado cuya vigencia no supere los tres (3) meses.

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

3. En el caso de tener propiedad colectiva se deberá allegar la copia del acto administrativo de la constitución o adjudicación (para los Resguardos Indígenas y Consejos Comunitario, según corresponda)
4. Copia del documento de identificación de la persona natural o el certificado de existencia y representación legal cuya vigencia no supere los 30 días desde su expedición.
5. Paz y Salvo del Impuesto Predial vigente del predio.
6. Coordenadas en archivo geográfico shape o Kmz, las cuales permitan ubicar el predio.
7. Y la demás que requieran las autoridades municipales y que sean pertinentes, atendiendo a la creación de las Áreas de Vida.

Por otro lado, se identificó la necesidad de definir aspectos que superan la competencia de esta cartera ministerial, con relación a los siguientes aspectos:

- **Definición de empleado o trabajador**

Con el objetivo de contar con un concepto jurídico claro sobre la definición de empleado o trabajador y evitar desincentivar los distintos tipos de vinculación laboral, este Ministerio realizó una consulta al Ministerio del Trabajo, el cual, mediante pronunciamiento con radicado No. 08SE2023120300000065110, permitió establecer excepciones al cálculo del número de empleados por empresa, en concordancia con la legislación laboral vigente.

Adicionalmente, se solicitó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, bajo radicado No. 20233130222192, la cifra aproximada de empleados reportados por las medianas y grandes empresas en el país. Esta consulta se complementó con el análisis de reportes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como del boletín ampliado de resultados del mercado laboral emitido por el Ministerio del Trabajo. Como resultado, se estimó un universo de siete (7) millones de empleados que estarían cobijados por las obligaciones establecidas en la Ley 2173 de 2021, lo que representaría un compromiso anual de siembra de aproximadamente catorce (14) millones de árboles.

Finalmente, y en atención a los comentarios recibidos en el proceso de consulta pública del proyecto de reglamentación, se incorporaron dos excepciones adicionales a las ya contempladas inicialmente, con el propósito de garantizar claridad operativa, seguridad jurídica y coherencia con el marco normativo laboral. Estas excepciones responden a figuras de vinculación que, si bien suponen una relación funcional con las empresas, no constituyen una relación laboral directa o permanente en los términos del Código Sustantivo del Trabajo.

- **Capacidades técnicas y presupuestales en la Autoridades municipales**

La Ley define unas actividades para las autoridades municipales donde deben contar con recursos técnicos para poder definir y crear las Áreas de Vida (Artículo 9), realizar procesos de expedición de las certificaciones “Siembra Vida Buen Ciudadano” (Artículo 4) y “Siembra Vida Empresarial” (Artículo 8), la implementación de un Censo Forestal con una periodicidad de 5 años (Parágrafo 3, Artículo 1). Teniendo en cuenta que Colombia cuenta con

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

1.101 municipios de los cuales 965 son de categoría 6, los cuales acorde a lo establecido en la Ley 136 de 1994, se caracterizan por tener una población menor a 10.000 habitantes, un ingreso corriente de libre destinación anuales menor a los 15.000 salarios mínimos legales vigentes, se hace más complejo contar con los recursos técnicos y financieros para poder completar las obligaciones proferidas por la Ley.

- **Capacidades presupuestales de las Autoridades Ambientales**

Acorde a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 2173 de 2021 las actividades de mantenimiento deben tener una destinación del presupuesto de las Autoridades Ambientales, las cuales deberán planear, consultar, ajustar y solicitar recursos para la implementación y ejecución de la presente Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de dicha norma.

Razón por la cual, el instrumento normativo determina que dentro de los programas de siembra que deben ser construidos y presentados por las medianas y grandes empresas, podrán incluir las siguientes alternativas de cumplimiento de la obligación


- Realizar el aislamiento del área de vida, para ello se podrán usar cerca viva o cerca de alambre.
- Realizar el mantenimiento de las acciones implementadas, conforme a lo establecido en el programa de siembra aprobado por la Autoridad Ambiental.

- **Fases de implementación de la reglamentación**

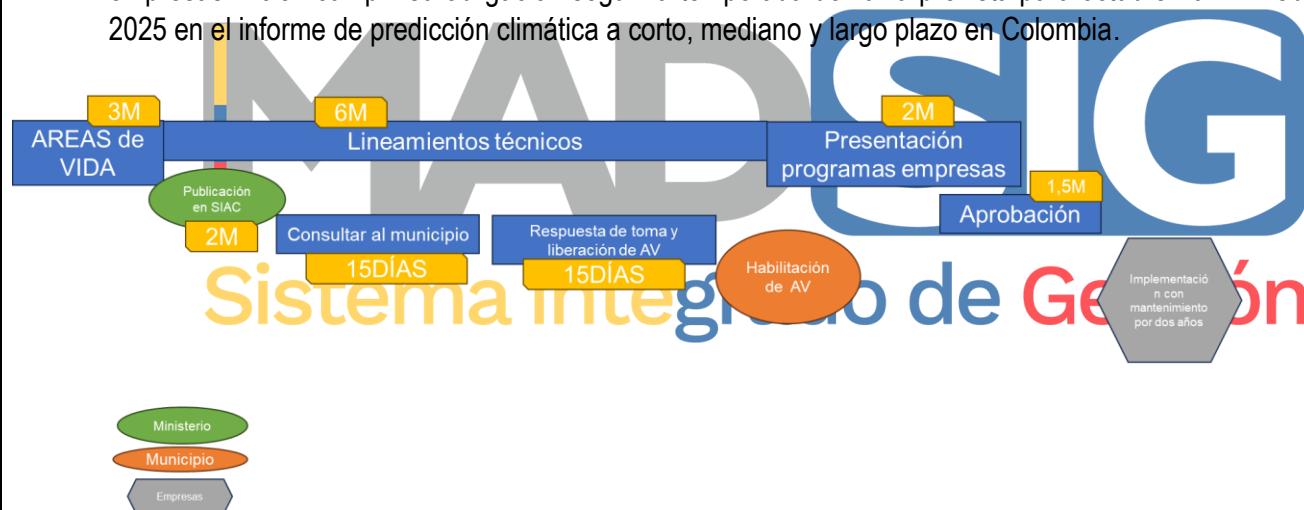
La reglamentación establece una ruta de aplicación, que definen fases y plazos, para orientar a las autoridades ambientales y municipales respecto de las acciones conjuntas que deben efectuar en la etapa de articulación, consolidación, reporte e implementación, así como, las reglas a las cuales estarán sujetas las empresas respecto de su obligación. Se consideran las predicciones climáticas del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM en su informe de predicción climática a corto, mediano y largo plazo en Colombia. Para así garantizar que en el territorio existirán condiciones para el establecimiento de material vegetal en los siguientes términos:

1. Se establece un plazo máximo de treinta (30) días, para que las autoridades municipales identifiquen el mecanismo de articulación con las autoridades ambientales competentes según su jurisdicción, para iniciar el proceso de aplicación de la Ley.
2. Una vez identificado y establecido el mecanismo de articulación, las autoridades municipales y las autoridades ambientales tendrán tres (3) meses para concretar el proceso de identificación, creación y delimitación de las áreas de vida.
3. Con las áreas de vida creadas y delimitadas, las autoridades ambientales tendrán seis (6) meses para generar los lineamientos técnicos para la selección de especies, diseños e indicaciones para el mantenimiento que servirá de insumo para orientar a las empresas en la construcción de los programas de siembra empresarial.

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

4. Una vez establecidos los lineamientos de las áreas de vida creadas y delimitadas, las autoridades municipales deberán reportar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las áreas de vida creadas para que este recopile y registre en el Registro de Ecosistemas y áreas Ambientales - REAA las Áreas de Vida reportadas por la autoridad municipal y publique en el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC para su consulta pública.
5. Una vez publicadas las áreas de vida creadas y delimitadas y sus lineamientos, las empresas podrán consultar la información en el SIAC y tendrán dos (2) meses para generar sus programas de siembra empresarial. Programa que deberá revisar y aprobarse por la Autoridad Ambiental considerando los lineamientos establecidos.
6. Las autoridades ambientales tendrán cuarenta (45) días para revisar, generar comentarios en caso de ser necesario o aprobar los programas de siembra presentados por las empresas. En caso de tener observaciones, las empresas tendrán quince (15) días para realizar subsanación y presentar nuevamente a la Autoridad Ambiental para su revisión y aprobación.
7. Finalmente, las autoridades ambientales tendrán quince (15) días para revisar las subsanaciones presentadas por las empresas y aprobar los programas de siembra para que las medianas y grandes empresas inicien cumplir su obligación según la temporada de lluvia prevista para octubre 2024 – febrero 2025 en el informe de predicción climática a corto, mediano y largo plazo en Colombia.



Sostenibilidad y perdurabilidad de las Áreas de Vida en predios privados.

Dentro del análisis desarrollado sobre la norma, el equipo vio la necesidad de consultar si era viable o no la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos de los predios privados y/o colectivos que quieran postularse como Áreas de Vida, teniendo en cuenta que los procesos de restauración son a largo plazo, y que el objeto de la Ley está enmarcado a través de la siembra de material vegetal a través de la siembra de bosques. Teniendo en cuenta lo anterior y mediante radicados de salida 21002025E2005982 del 3 de octubre de 2024 y 21002025E2005982 del 28 de febrero de 2025, ofició a la Superintendencia de Notariado y Registro haciendo las siguientes preguntas:

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

De acuerdo con los comentarios recibidos en la consulta pública, en los cuales se manifestó preocupación por la sostenibilidad de los esfuerzos y recursos económicos invertidos por parte de las empresas en predios privados que podrían ser posteriormente destinados a otros usos, se realizó una consulta ante la Superintendencia de Notariado y Registro respecto a:

- ¿Es posible que las Áreas de Vida, reguladas por la Ley 2173 de 2021, puedan ser registradas oficialmente ante el Registro de Instrumentos Públicos de los predios correspondientes?
- Teniendo en cuenta que la Ley 2173 dispone que serán las autoridades municipales o distritales los entes encargados de la creación de las Áreas de Vida, donde realizarán la evaluación de postulación de predios privados que quieran establecer la figura de Área de Vida en su propiedad, ¿Son las autoridades municipales o distritales las encargadas de realizar el correspondiente registro?
- ¿Cuál es el trámite o procedimiento que deben seguir las autoridades locales, las comunidades o los propietarios de los predios para lograr la inscripción de las Áreas de Vida al registro de instrumentos públicos?
- ¿Existen requisitos o documentos específicos que deben ser aportados ante el Registro de Instrumentos Públicos para este tipo de inscripción?


Sobre lo cual la superintendencia se pronunció:

"Iniciaremos por decir que el registro inmobiliario en Colombia obedece a un régimen especial establecido por el legislador en la Ley 1579 del 1 de octubre del 2012, conocido como Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos.

En el Estatuto referido, se definen entre otros aspectos, los actos, títulos y documentos sujetos al registro (Art. 4), la descripción por naturaleza jurídica de estos (Parágrafo 3° del Artículo 8), la facultad otorgada a la Superintendencia de Notariado y Registro para asignar y definir los códigos de las operaciones registrales (Parágrafo 4 del Artículo 8); así como, el modo de hacer el registro (Capítulo V).

La creación de los códigos de especificación se fundamenta en la legislación colombiana, que expresamente señala los actos, títulos y documentos sujetos a registro que implican constitución, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles. Estos códigos de especificación registral tienen por objeto unificar el lenguaje utilizado por las distintas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para la inscripción de los actos o negocios jurídicos. Expresado lo anterior, a su pregunta respondemos que no es posible inscribir en el registro Inmobiliario la constitución de ÁREAS DE VIDA, como quiera que al analizar la Ley 2173 del 30 de diciembre del 2021 "Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.", la cual no ha sido aún reglamentada, no se encuentra disposición específica que indique su publicidad registral, razón por la que al no encontrarse tal mandato legal, esta Superintendencia no puede proceder a crear un código de naturaleza jurídica

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

que permita la anotación en los folios de matrícula inmobiliaria que identifiquen predios en donde se creen las denominadas ÁREAS DE VIDA. referidos a inmuebles, con el propósito de hacer eficaz y eficiente la prestación del servicio público registral.”

Finalmente, se incluye en la reglamentación la celebración de acuerdos de voluntades entre la mediana o gran empresa y la Autoridad Municipal o Distrital, con el fin de formalizar el compromiso de ejecutar las actividades de mantenimiento contenida en el programa de siembra previamente aprobado por la Autoridad Ambiental.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

- Autoridades municipales y distritales.
- Autoridades Ambientales competentes
- Autoridades Indígenas
- Ciudadanos – Personas Naturales.
- Medianas y grandes empresas registradas en Colombia.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La Ley 2173 de 2021, faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su reglamentación en concordancia con lo establecido en la ley 99 de 1993 y el decreto 3570 de 2011.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 2173 de 2021, se encuentran vigente no han sido modificados ni derogados expresa o tácitamente


3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

No aplica

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La Corte Constitucional en Sentencia T-325 de 2017 establece que una de las principales creaciones de la Constitución Política de 1991, es la promoción de la conservación y protección del ambiente para la supervivencia de la humanidad. Es por ello que la Corte ha identificado *“unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental (...)”*. Entre dichos deberes, se resalta *“la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en ciertas actividades*

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

como director general de la economía, como ocurre con la explotación de los recursos naturales en aras de la preservación de un medio ambiente sano”. De parte de los particulares, el deber está encaminado a “los actos de participación para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación de este, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un derecho-deber”.

En Sentencia T-196 de 2019, la Corte Constitucional, indico: *“la deforestación afecta al planeta y por más que haya intentos de detenerla el desastre ambiental ocasionado provoca pérdidas incalculables de difícil o imposible recuperación, por lo que es necesario que las autoridades adopten medidas encaminadas a proteger (...)”,* por lo que es de vital importancia seguir implementando todas aquellas medidas necesarias para la protección del ambiente y de los recursos naturales.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C”, en Sentencia SC3-23092908 de fecha 26 de septiembre de 2023, fallo de segunda instancia de la acción de cumplimiento 11001-33-35-029-2023-00268-01, estableció que la Ley 2173 de 2021, impone un mandato imperativo e inobjetable, en la medida en la que establece una obligación de hacer, consistente en la reglamentación de dicha Ley y que a la fecha se encuentra desatendida, por lo que indica que se ha incumplido en el artículo 19 de la Ley 2173 de 2021, ampliando el término a tres (3) meses más para su expedición, contados a partir de la ejecutoria de dicha sentencia, y así surtir todas las actuaciones que conlleva el trámite de la reglamentación.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En el marco del Decreto Ley 1275 de 2024, donde se reconocen las competencias ambientales de las Autoridades Indígenas dentro de sus territorios y la necesidad de establecer mecanismos conjuntos entre las Autoridades Indígenas, Autoridades Ambientales y las demás competentes, que permitan la debida aplicación de los principios de concurrencia, complejidad, subsidiariedad y coordinación.

A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Teniendo en cuenta las obligaciones impuestas en la Ley 2173 de 2021 a las autoridades municipales y las autoridades ambientales, se estima que con la entrada en vigor de la presente reglamentación se generaran unas nuevas cargas administrativas, lo que implican que se generará un efecto económico, en consecuencia, dichas autoridades deberán contemplar en sus presupuestos recursos destinados, entre otras a los siguientes:

- Recursos para los estudios técnicos a fin de determinar las “Áreas de Vida”.
- Recursos para el censo de los individuos arbóreos dentro de las “Áreas de Vida”.
- Recursos para el desarrollo del sistema digital para emitir las certificaciones gratuitas “Siembra Vida Buen Ciudadano” y “Siembra Vida Empresarial”.

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

- d. Recursos y personal para acompañar las jornadas de siembra, con el fin de producir los informes técnicos soporte para la expedición de la certificación correspondiente.

Por otro lado, el artículo 9°. Responsabilidades. De la Ley 2173 de 2021, señala: ***“La Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción, definirá como mínimo los criterios técnicos referentes a la consecución del material, las especies objetos de siembra, las especificaciones de plantación, los procesos de mantenimiento y su respectiva periodicidad y demás elementos que a bien considere, para garantizar el éxito de las Áreas de Vida y destinarán un porcentaje de su presupuesto para el manejo, mantenimiento y monitoreo de las áreas sembradas según lo dispuesto por ley, con el apoyo de organizaciones comunitarias y sin ánimo de lucro sociales y ambientales”.*** (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Sumado a lo antes mencionado, el Plan Nacional de Restauración, señala que para asegurar la supervivencia del material vegetal sembrado en este caso en las “Áreas de Vida”, es necesario realizar actividades periódicas de mantenimiento, la reglamentación considera como posibilidad durante los dos (2) primeros años de la siembra las medianas y grandes empresas estarán a cargo, a partir del tercer (3) año, acordé a lo establecido en el artículo antes citado, el mantenimiento estará a cargo de la Autoridad Ambiental en articulación con la autoridad municipal con el fin de garantizar la sostenibilidad y efectiva restauración ecológica. En consecuencia, corresponde a las autoridades ambientales designar recursos de su presupuesto para llevar a cabo las acciones de manejo, mantenimiento y monitoreo, propendiendo por el éxito de las Áreas de vida.

Así mismo, las actividades de monitoreo implican el establecimiento de los transectos de manera permanente el personal técnico que realice la toma de datos de estructura y composición que permitan realizar la evaluación del proceso y evidenciar su trayectoria hacia un bosque.


Por lo cual se evidencia un impacto económico a los diferentes actores involucrados:

Autoridades municipales o distritales: Su impacto económico está relacionado a los procedimientos que deben realizar al estar encargadas de la creación y delimitación de las Áreas de Vida, su consolidación y publicación, su porcentaje del presupuesto que deben destinar de manera anual para mantenimiento y monitoreo de los individuos establecidos, también deben soportar las certificaciones por lo cual se propone en la reglamentación el desarrollo de informes técnicos que evidencien el cumplimiento de las obligaciones.

Las autoridades ambientales: deberán destinar recursos para el acompañamiento a las autoridades municipales para la creación de las áreas de vida, la elaboración de los lineamientos técnicos que deben tener en cuenta las empresas para diseñar los programas de siembra y el porcentaje de presupuesto anual que deberán separar para las actividades de mantenimiento.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

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

De acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 2173 de 2021 donde se autoriza al gobierno Nacional para asignar los recursos para la implementación y ejecución de la Ley, sin embargo no define el mecanismo para acceder a los recursos por lo cual a través oficio con radicado 21002024E2012659 se elevó consulta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para emitir concepto a fin de identificar la fuente de la cual se podrían extraer recursos para el cumplimiento de las actividades y desarrollo de la presente reglamentación.


Igualmente, mediante oficio con radicado 21002024E2012696, se solicitó información al Departamento Nacional de Planeación, acerca de si existe algún tipo de categorización de las CAR, así como de los presupuestos que tendrían estas, para el desarrollo del mantenimiento de las “Áreas de Vida”, y/o la fuente de la cual se podrían extraer estos recursos para el cumplimiento de la norma.

Mediante oficio con radicado 1-2024-034998, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, indicó respecto a la identificación de la fuente de la cual se podrían extraer recursos para el cumplimiento de las actividades y desarrollo de la presente reglamentación: *“(...) la Ley no determinó una fuente específica para financiar las obligaciones derivadas de la misma, por lo tanto, en aplicación del principio de unidad de caja establecido en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, por lo que no es posible determinar una fuente en especial que responda a la consulta que realiza ese Ministerio.”* (...) los gastos que se vayan a generar en aplicación de la Ley 2173 de 2021, deben estar sujetos a las disponibilidades del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores afectados. (...). Y, respecto a si existe algún tipo de categorización de las CAR, así como de los presupuestos que tendrían estas, para el desarrollo del mantenimiento de las “Áreas de Vida”, y/o la fuente de la cual se podrían extraer estos recursos para el cumplimiento de la norma, indicó: *(...) en el Presupuesto General de la Nación solo se incluyen los aportes de la nación, para aquellas Corporaciones que según lo establecido en la normatividad vigente los requieran, sin que se realice para ello una categorización especial, ya que no existe disposición legal que lo ordene. (...).*

Teniendo en cuenta lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito público, las autoridades municipales o distritales y las autoridades ambientales deberán solicitar al Presupuesto General de la Nación – PGN.

Además, para acceder a estos recursos, las autoridades municipales deben participar en convocatorias, concursos o procesos de asignación de fondos que realiza el gobierno nacional, cumpliendo con los requisitos de participación y evaluación establecidos. Es fundamental que demuestren la capacidad técnica y administrativa para ejecutar los proyectos, así como la sostenibilidad y el impacto ambiental y social positivo.

Lo anterior no garantiza la asignación de los recursos que soliciten las entidades previamente señaladas, lo cual incide directamente en la ejecución de las acciones de mantenimiento que permitan el establecimiento del material vegetal, hasta que sea autosuficiente y no requiera una asistencia.

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

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

De acuerdo con información presentada por el Instituto Alexander von Humboldt, el país cuenta con un total de 96 tipos de ecosistemas, que incluyen sabanas, desiertos, bosques tropicales y húmedos, áreas paramunas, así como ecosistemas marino costeros. Del total de ecosistemas, 54 corresponden a ecosistemas forestales, 7 a marítimos, 6 a arbustivos, 16 a sabanas y páramos, y 8 a pantanos con vegetación herbácea y aguas abiertas.

Razón por la cual, resulta oportuno incorporar dentro de los criterios para cumplir la obligación establecida por la Ley 2173 para las medianas y grandes empresas, la posibilidad de incluir en los programas de siembra que serán presentados por estas mismas a las Autoridades Ambientales, individuos de palmas y/o guaduales o bambusales de especies nativas para plantar en las Áreas de Vida.

El cumplimiento de las acciones de restauración contribuirá a la protección de recursos naturales y la prevención de desastres ambientales, lo cual, a largo plazo, puede representar una reducción significativa de los costos que se las entidades públicas tendrían que asumir para entender los impactos ambientales asociados a daños ambientales y sociales derivados de la degradación ecosistémica


7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)

En Colombia, las dinámicas de ocupación, producción, uso suelos, humedales, mares y biodiversidad se orientan a transformar los ecosistemas que lo soportan, reduciendo significativamente la complejidad estructural y funcional de los sistemas terrestres, con implicaciones en la oferta de servicios ecosistémicos que reduce la capacidad de provisión de alimentos, incrementa la vulnerabilidad al cambio climático y genera pérdidas económicas, sociales y culturales que incrementan las desigualdades y conflictos socioambientales en los territorios.

A través del modelo de integridad ecológica del paisaje elaborado por el Instituto Alexander Von Humboldt, contempla un análisis multivariado de diversidad de ecosistemas, integridad de coberturas y la oferta y regulación de servicios ecosistémicos y se complementa las áreas con mayor necesidad de ser intervenidas bajo procesos de restauración. En ese sentido, la naturaleza perdida en Colombia asciende a 36.580.633 hectáreas, con baja a muy baja integridad ecológica, donde la diversidad de ecosistemas y coberturas se degradan, con implicaciones severas en la oferta y regulación de servicios ecosistémicos esenciales para la vida.

Particularmente, humedales, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), en la reserva de la Biósfera del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, Otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (OMEC), las áreas que comprenden la estructura ecológica principal del municipio, áreas de importancia ambiental, zonas de riesgo en centros urbanos y rurales, bosques de paz, Bancos de Hábitat comprenden 20.662.010 hectáreas bajo los niveles de integridad más urgentes a atender. No obstante, cabe resaltar que, la reserva de la Biósfera del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina incluye ecosistemas marinos y costeros, cuya composición biofísica requiere que las intervenciones estén direccionadas a la recuperación de pastos marinos y corales donde el cumplimiento de

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

la obligación establecida en el artículo 6 de la Ley no se podría llevar a cabo.

Una vez se creen las Áreas de Vida acorde a lo establecido en el artículo 1 y 3 de la Ley 2173, serán reportadas a la Autoridad Ambiental competente, para que esta a su vez le informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sean registradas en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Dado que, en el artículo 4 de la Resolución 97 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las áreas registradas en el REAA son diferentes a las áreas protegidas, registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). Teniendo en cuenta que las Áreas de Vida pueden estar relacionadas a un área del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la información se consolidará en un solo repositorio en el SIAC.


De acuerdo con lo establecido en la guía técnica del PNR (2015), para la implementación de procesos de restauración se deben tener en cuenta los 13 pasos y para efectos de la presente iniciativa se deben priorizar:

- i) Diagnóstico: las autoridades ambientales y la autoridad municipal, deberán identificar, crear y censar las Áreas de Vida para definir los criterios técnicos respecto a los procesos de restauración que se deben desarrollar teniendo en cuenta el estado actual, la escala y el disturbio.
- ii) Diseño de los programas de siembra: las medianas y grandes empresas utilizarán los insumos dados en el diagnóstico para elaborar sus programas de siembra. Estos programas describirán las acciones que se implementarán conforme a lo establecido en la Ley, contribuyendo así al cumplimiento del objetivo de esta. Así mismo, las disposiciones legales y de política ambiental señalan que la acción de sembrar conlleva al mantenimiento de estos individuos arbóreos, de manera que se cumpla con objetivo marcado en la Ley 2173 de 2021 que es la consolidación de un bosque y aportar a la restauración de áreas degradadas.
- iii) Estrategia de monitoreo, seguimiento y mantenimiento: teniendo como referencia lo dispuesto en el anexo 3 del PNR, para garantizar la consolidación de los procesos de restauración y de los individuos arbóreos, se deberán implementar acciones de monitoreo y mantenimiento al menos durante los primeros cinco (5) años después de su plantación. Adicionalmente, al incluir esta actividad dentro de los parámetros de cumplimiento de la Ley, se estaría dando alcance a lo identificado por Murcia y Guariguata (2014)¹ respecto a la falta de implementación de esta fase.

Con la expedición de la presente resolución se busca:

¹ Murcia C, & Guariguata MR (2014) La restauración ecológica en Colombia: tendencias, necesidades y oportunidades (Vol. 107). CIFOR

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

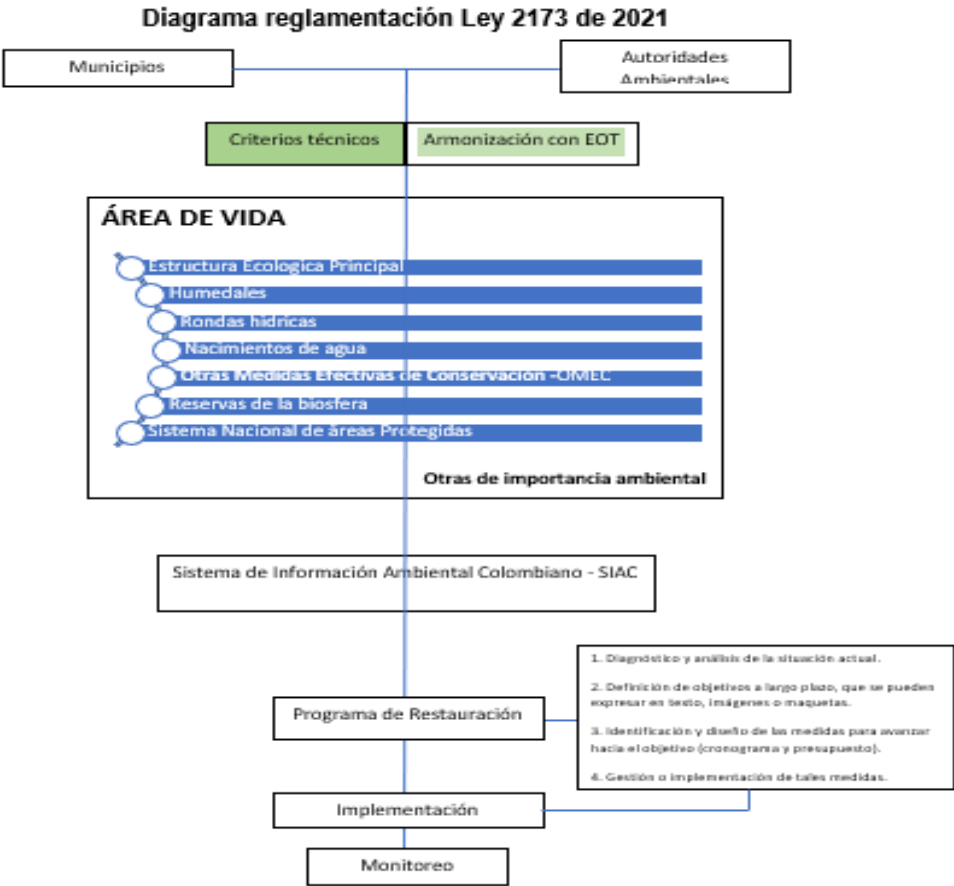



Ilustración 1. Autoría Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2024)

Finalmente, es de indicar que, teniendo en cuenta que el instrumento normativo tiene un ámbito de aplicación que abarca el sector empresarial del país, se tuvo en cuenta lo señalado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde se indica que del 100% de las empresas constituidas legalmente en el país sólo el 5% comprenden las medianas y las grandes empresas, el restante 95% está constituido por pequeñas y MiPymes. El número de empleados que pertenecen a las medianas y grandes empresas es de aproximadamente 7.000.000, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 6 de la Ley 2173 de 2021, el número de árboles aportados por el cumplimiento de la obligación sería de 14.000.000 individuos sembrados anualmente.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

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

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	(Marque con una x)
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	(Marque con una x)

Aprobó:


EMMA JUDITH SALAMANCA GUAUQUE
 Jefe Oficina Jurídica Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

JAIRTON HABIT DIEZ DIAZ
 Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (E)

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.