

ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS*

*Régimen jurídico de las reservas forestales en Colombia***

SUMARIO

Introducción. I. Precisiones conceptuales: áreas y zonas de reserva forestal. II. Construcción jurídica de las reservas forestales. A. Antecedentes históricos de las zonas de reserva forestal. B. La Ley 2.^a de 1959 y la zonificación forestal a nivel nacional. C. El Código de Recursos Naturales Renovables y normas posteriores. III. Régimen jurídico de las reservas forestales. A. Administración de las reservas forestales. B. Usos y actividades permitidas en las reservas forestales. C. Realinderación y sustracción de las reservas forestales. IV. Cuadro comparativo. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo principal analizar el régimen jurídico de las zonas de reserva forestal de , desde su construcción y evolución jurídica hasta su configuración actual, con el fin de presentar algunas perspectivas sobre su administración, usos y actividades permitidas, e identificar los conflictos jurídico-ambientales más relevantes.

PALABRAS CLAVE

Reservas forestales, régimen jurídico, Colombia.

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the legal regime of the Forest Reserve Zones, from its construction and legal evolution to its current configuration, in order to present some perspectives on its administration, uses and permitted activities, and finally to identify the most relevant legal and environmental issues for these figures today.

* Doctora en Derecho de la Universidad de Zaragoza. Actualmente es Docente Investigadora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: angela.amaya@uexternado.edu.co.

** Quiero agradecer a Diego Contreras, María Daniela de la Rosa y Andrea Cifuentes, monitores del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, por su apoyo en la búsqueda de información para la elaboración de esta investigación.

KEY WORDS

Forest reserves, legal regime, Colombia.

INTRODUCCIÓN

El recurso forestal es tal vez uno de los recursos ambientales más importantes del país, si se tiene en cuenta que cerca de 60 millones de hectáreas están cubiertas de bosque, lo que corresponde al 52% del territorio nacional (MADS, 2017), de las cuales más de 49 millones de hectáreas son catalogadas reservas forestales: Zona de Reserva Forestal de la Ley 2.^a (48, 345, 854 ha), Área de Reserva Forestal Protectora Nacional (600, 226 ha) y Área de Reserva Forestal Protectora Regional (191, 132 ha).

Dada la importancia tanto ambiental como económica del sector, desde los primeros años del desarrollo nacional se ha intentado equilibrar la explotación y el uso de los bosques. Si bien en un comienzo se trataba de una visión utilitarista del recurso en relación con su uso y explotación económica, con el paso del tiempo, y gracias a la toma de conciencia respecto de las problemáticas ecológicas, se empezó a introducir una visión ambiental en el manejo del sector forestal. Es así como se han construido diversas categorías jurídicas con finalidades específicas, en un intento de consolidar un régimen jurídico encaminado a la protección y al uso sostenible de los bosques. Unas de las herramientas de dicho régimen jurídico son las reservas forestales, las cuales son el objeto de la presente investigación.

En un primer momento se abordan algunas precisiones conceptuales para definir el alcance de la investigación y determinar si todas las figuras existentes son diferentes o equivalentes dentro del sistema jurídico. Si bien, como se verá, existe una gran variedad de figuras, esta investigación se centra en aquellas cuya finalidad es la conservación, o que tienen un propósito mixto, es decir, de conservación y de uso sostenible. Se reconoce que existen otras categorías en las cuales se permite un desarrollo principalmente productivo, pero no serán objeto de estudio en este artículo. En segundo lugar se analiza la construcción del régimen de las reservas forestales, partiendo de sus antecedentes hasta llegar a las disposiciones actuales que las regulan. En tercer lugar se abordan cuestiones importantes referidas a cada una de esas zonas, tales como la administración, los usos permitidos, y sustracción, y se finaliza analizando los principales aspectos problemáticos alrededor de ellas. A este respecto, es importante señalar que, como se comprobará con esta investigación,

... a pesar del esfuerzo realizado por el Código de Recursos Naturales Renovables por lograr la unificación de la legislación, en el tema de las reservas forestales esto no fue posible. Por lo que hoy en día, hay legislación fragmentada y dispersa, lo que dificulta el entendimiento de la naturaleza jurídica de esta figura (Morales, 2015: 53).

Finalmente, se presenta un cuadro comparativo de los principales hallazgos derivados de la investigación, con lo cual se ilustra, de manera útil y precisa, la información más relevante para comprender el régimen de estas importantes áreas del territorio nacional.

I. PRECISIONES CONCEPTUALES: ÁREAS Y ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Una de las cuestiones iniciales para abordar el tema de las reservas forestales como figura jurídica tiene que ver con su denominación. Esta cuestión puede ser problemática por la indeterminación conceptual que caracteriza a este sector del ordenamiento ambiental, pues, como señala Mazabel Pinzón (2014: 57), la legislación que atañe a las reservas forestales empieza por no definir con claridad lo que se entiende por reserva forestal, a la vez que introduce otras connotaciones al término (Zona de Reserva Forestal Protectora), y mayores categorías de protección forestal, hasta convertirla en una especie de noción anfibiológica, útil para los más diversos intereses precisamente por su vaguedad y extensión, pues a pesar de indicar una zona del territorio colombiano, esta apelada para la conservación, la adjudicación, la exploración o la explotación de sus recursos.

Por lo anterior resulta útil abordar algunas precisiones conceptuales. Como se verá lo largo de este documento, se puede afirmar que las reservas forestales pueden ser, por un lado “áreas forestales” y por otro, “zonas forestales”. Es decir, se trata de una relación que podríamos considerar de género y especie. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales *v.gr.* reservas de flora, fauna, agua, etc., o relacionadas con determinadas áreas del territorio nacional destinadas a algunos grupos étnicos, o a asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público

o social. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual caben múltiples especies¹.

Ahora bien, concretamente en materia forestal el interrogante que surge, y que es interesante para el desarrollo de la investigación, es si existe alguna diferencia sustancial entre estas dos figuras (área y zona de reserva forestal), o si se trata únicamente de un tema de denominación legal. Antes de comenzar a indagar por las diferencias es preciso analizar las similitudes.

Se puede afirmar que las reservas forestales, incluyendo ambas figuras, se crearon con unas motivaciones concretas, tal como lo expone Morales (2015: 53), y como se verá en acápites posteriores:

– Tienen una vocación de conservación, pues a la vez que se busca evitar la destrucción de los bosques, se promueve la protección de los suelos, el agua y la vida.

– Tienen como origen la conservación y defensa de las aguas, así como la protección de las hoyas hidrográficas.

– Se declaran para procurar el desarrollo económico forestal, es decir, tienen en el fondo razones económicas. Se buscaba generar una producción suficiente y una capacidad productiva de los bosques, evitando la agricultura en esas zonas.

– Las motivaron la preocupación por la cultura campesina de tumbar bosque al ocupar un área, es decir, se busca evitar la colonización agrícola sin reglamento. Por eso en sus orígenes las reservas pretendían ser declaradas baldíos.

– Debido a la ausencia de recursos para vigilar las actividades que afectan los bosques, se consideró reservar áreas para que las autoridades tuvieran mayor control.

– Era permitido el aprovechamiento de los bosques con licencia de las autoridades mediante un manejo económico, técnico e inteligente.

De acuerdo con lo anterior, la creación de la categoría reservas forestales –tanto áreas como zonas–, responde a unas motivaciones concretas. Como es lógico, el contexto histórico, social y económico, determina en cada momento las razones de creación de cada figura en particular, pero en general, son las mismas motivaciones. De esa manera, y de acuerdo con los fundamentos que dieron origen a la creación de las reservas forestales, y de la identificación de

1 Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

sus rasgos diferenciadores, nos parece apropiada la definición que al respecto trae Morales (2015: 75):

Es una zona del territorio, de propiedad pública o privada, dentro del ordenamiento de bosques, que excluye unas actividades para la conservación de estos y las aguas que protegen, así como señala su uso específico, que procura la utilización racional de los productos forestales para el desarrollo económico de estos.

Después de analizar los elementos que configuran las reservas forestales como categoría jurídica, es necesario indagar si existen algunos criterios diferenciadores entre las zonas de reserva forestal y las áreas de reserva forestal. Si bien este tema se desarrollará con detalle en acápites posteriores, a continuación rescatamos la información más relevante para examinar preliminarmente las diferencias conceptuales entre dichas figuras.

Cronológicamente, las zonas de reserva forestal fueron definidas por primera vez en 1936 como zonas “dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas”. Esta figura fue retomada por la Ley 2.^a de 1959, que creó las 7 grandes zonas de reserva forestal del país y, además, les adicionó finalidades concretas: el “desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”.

En segundo lugar, las áreas de reserva forestal fueron creadas por el Decreto 2811 de 1974, y definidas como

... la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras, o productoras-protectoras.

A primera vista, y sin desconocer que existe un complejo régimen jurídico para cada una de estas figuras, se puede afirmar que dentro de la categoría de reservas forestales existen dos subcategorías: de un lado, las zonas de reserva forestal creadas por ley con la finalidad de aportar al desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, y de otro, las áreas de reserva forestal creadas por medio de un acto administrativo como áreas forestales productoras, protectoras, o productoras-protectoras, con la finalidad de dedicarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento bosques y a su utilización racional.

Esta primera aproximación conceptual no permite identificar con claridad las diferencias concretas de dichas figuras, que en muchos casos se han venido desdibujando con el paso de los años, razón por la cual es necesario indagar un poco más acerca de la forma como se construyeron y han evolucionado a fin de identificar los criterios diferenciales. Baste decir por ahora que zona forestal y área forestal son dos especies de la categoría reserva forestal.

II. CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LAS RESERVAS FORESTALES

Partiendo de la anterior precisión conceptual, en este acápite se aborda la construcción de las reservas forestales, comenzando por sus antecedentes históricos, pasando por su evolución y arribando a su caracterización actual. Primero surgió el término zonas de reserva forestal, por lo que en la exposición de los argumentos se seguirá su evolución.

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL

La zonificación forestal surgió como actividad estatal a partir de la necesidad de proteger los bosques del país ante su acelerada explotación. Durante el siglo XIX el aprovechamiento de los bosques era una actividad económica fundamental para el desarrollo nacional, pues los recursos forestales eran vistos como recursos económicos, como materia prima y, como es evidente, no existía ninguna visión ambiental que estableciera criterios de protección y conservación. Si bien existen unos antecedentes históricos de comienzos del siglo XIX²,

2 Se pueden identificar como antecedentes nacionales de la protección forestal del país dos decretos de Simón Bolívar: el primero, firmado en Chuquisaca (Bolivia) el 9 de diciembre de 1825, sobre protección del agua, decretó la siembra de árboles al señalar que "... en todos los puntos en que el terreno prometa hacer prosperar una especie de planta mayor cualquiera, se emprenda una plantación reglada a costa del Estado, hasta el número de un millón de árboles, prefiriendo los lugares donde haya más necesidad de ellos"; el segundo, firmado en Guayaquil (Ecuador) el 31 de julio de 1829, sobre la protección y aprovechamiento de la riqueza forestal, reconocía las enormes riquezas forestales del país, y destacaba tanto los productos maderables como los no maderables al señalar que "... hay un gran exceso en la extracción de maderas, tintes, quininas y demás sustancias, especialmente en los bosques pertenecientes al Estado, causándole graves perjuicios" y

se reconoce que la Ley 61 de 1874 fue una de las primeras normas relativas al tratamiento forestal; sin embargo, como señala Mazabel Pinzón (2014: 18),

... con un enfoque exclusivamente antropocéntrico que permitió la destrucción de muchos bosques nacionales bajo el entendido de que dichos bosques pertenecían a todos y todos podrían disfrutarlos indiscriminadamente.

Durante ese siglo los bosques fueron considerados territorios inhóspitos y una barrera para la civilización (Wielgus, 1995), e incluso la Ley 61 de 1874 los denominó “terrenos incultos”, por lo que la tala de los árboles era el mecanismo utilizado para obtener los derechos de propiedad sobre un terreno. Por ejemplo, como señala Ucrós (s.f.: 11),

... el arriero propietario de animales se vio en la necesidad de entrar a estos territorios y colonizarlos mediante técnicas de limpieza de la vegetación, plantación de cultivos y pastos para los animales, e inició una vida sustentada en una relación de dominación de la naturaleza por medio, normalmente, de ciclos de quema y cultivo.

En años posteriores, frente a la evidente destrucción de los bosques derivada de la explotación descontrolada, se empezaron a dictar medidas que de una u otra manera buscaban la protección de los recursos forestales del país. Por ejemplo, la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) le prohibió al arrendatario de un bosque “hacer desmontes en las cabeceras de los ríos, y derribar los árboles de caucho u otras resinas” (art. 102), y permitió que el Gobierno, por medio de decretos, destinara “determinadas porciones de los bosques existentes en baldíos, para ser explotados únicamente como bosques, ya por administración directa, ya en virtud de contratos de arrendamiento” (art. 103). Los bosques destinados a la explotación se denominaron “bosques nacionales”, y tenían el régimen de baldíos destinados a un servicio o uso público nacional. Lo anterior fue un primer intento de destinar zonas para un uso especial, y podría afirmarse que se trata de un primer antecedente de las zonas de reserva forestal.

Años después se expidió la Ley 119 de 1919, por la cual se reformó el Código Fiscal sobre explotación de bosques nacionales, definidos como “las

que “para evitarlo, es necesario dictar reglas que protejan eficazmente las propiedades públicas y las privadas, contra cualesquiera violaciones”.

plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henequén, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación” (art. 1.º), señalando además, que los bosques nacionales “no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados, ni adjudicables como terrenos baldíos a ningún título” (art. 2.º).

Al año siguiente, con la expedición de la Ley 85 de 1920, la adjudicación de baldíos estuvo sujeta a

... la verificación de que las tierras solicitadas no se encontraran dentro de los Bosques Nacionales, de este modo y en contra vía de la Ley 119, la disposición se convirtió en el origen de la deforestación de los Bosques Nacionales como mecanismo para poder acceder al título de propiedad (MAVDT, 2004: 10).

Lo anterior puso de presente la necesidad de construir ciertos criterios de protección ambiental, que fueron introducidos por la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras. En esta norma, por primera vez, se hace referencia a las zonas de reserva forestal, entendidas como aquellas zonas “dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas”. Además, se facultó al Gobierno para señalar zonas de reserva forestal en baldíos y para reglamentar “el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes, ya sea en terrenos baldíos o de propiedad particular” (art. 2.º). No obstante, ese mandato adoptó el enfoque de la explotación económica del predio como requisito para otorgar el título de propiedad privada sobre terrenos baldíos, lo que en la práctica fue entendido como el establecimiento de la ganadería y otras actividades de contenido económico diferentes a la forestal, reforzando lo señalado por la Ley 85 de 1920, como un arma para la destrucción de los bosques. Así mismo, contrario a lo dispuesto por el Código Fiscal, estableció que los bosques nacionales podrían ser de propiedad privada (MAVDT, 2004: 10)³.

3 MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN. *Reservas forestales. Estudio jurídico de la Reserva Forestal de la Amazonía*, Bogotá, Ediciones Ciencia y Derecho, 2014, p. 21, explica el efecto contrario causado por esta norma, la tala indiscriminada de los bosques, por cuanto se exigía la explotación de las tierras para adjudicar la propiedad en los procesos de reforma agraria, y la forma de probar la explotación en las enormes áreas de bosques era precisamente mostrar que se habían removido.

Con la expedición del Decreto 1383 de 1940, el cual adoptó medidas para la defensa y aprovechamiento de los bosques, se introdujo por primera vez el concepto de zona forestal protectora, definida como

... el conjunto de terrenos que por su topografía o por su ubicación en las cabeceras de las cuencas hidrográficas, márgenes, depósitos y cursos de aguas, conviene que permanezcan revestidos de masas arbóreas por la acción que estas ejercen sobre el régimen fluvial, conservación de las aguas y suelos, salubridad de los centros urbanos etc. (art. 1.º).

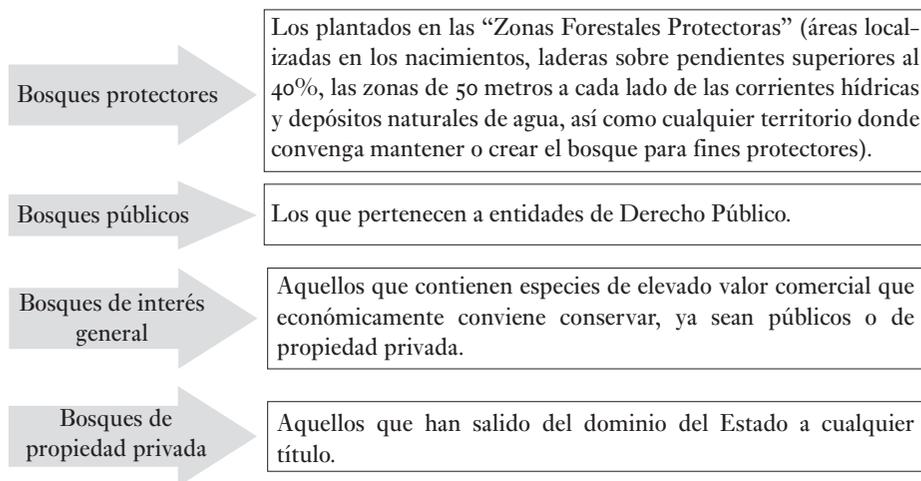
Esas zonas forestales protectoras están compuestas por a) Los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos arroyos y quebradas, sean o no permanentes; b) Los márgenes y laderas con pendiente superior a 40%, y c) Todos aquellos en que a juicio del Ministerio de la Economía Nacional convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas o contribuir a la salubridad (art. 2.º). Además, en dicha norma se establecen restricciones para el aprovechamiento forestal sobre esas áreas, ya sean bienes baldíos o de propiedad particular.

Otras dos figuras fueron introducidas posteriormente por el Decreto 1454 de 1942. En primer lugar, los bosques de interés general, definidos como “aquellos que encontrándose o no dentro de una Zona Forestal Protectora, contienen especies forestales de elevado valor comercial, que económicamente convenga conservar”, y, en segundo lugar, define los bosques públicos como “los que pertenecen a entidades de derecho público” (art. 1.º).

Unos años después, con la expedición del Decreto 2278 de 1953 se intentó unificar en una sola norma todo lo reglamentado hasta ese momento en materia forestal (vigilancia, mantenimiento, conservación, explotación, etc.), por lo que ese decreto constituye un primer antecedente del derecho forestal colombiano propiamente dicho. Se establece una nueva clasificación de los bosques, que para efectos prácticos se esquematiza en la figura 1.

Como se puede destacar de este recuento de antecedentes normativos, en sus primeros años la zonificación forestal del país tuvo un enfoque principalmente económico, buscando lo que hoy conocemos como aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, sin que eso significara propiamente una

FIGURA I
CLASIFICACIÓN DE LOS BOSQUES



Fuente: elaboración propia a partir del artículo 1.º del Decreto 2278 de 1953.

visión conservacionista⁴. Pero, debido a la fuerte afectación que tuvo el régimen de adjudicación de baldíos sobre la cobertura boscosa, la normatividad comenzó a incluir ciertas pautas encaminadas a la conservación del recurso, algunas ya con marcado carácter ambiental. De esa forma, como se pudo observar en la figura 1, la zonificación de áreas forestales se dio con dos enfoques específicos: la conservación de las aguas, y el valor comercial de algunas especies. Hoy en día podemos caracterizar dicho régimen como de aprovechamiento sostenible⁵, concepto que se presenta de manera más evidente en la Ley 2.^a de 1959, que se analiza a continuación.

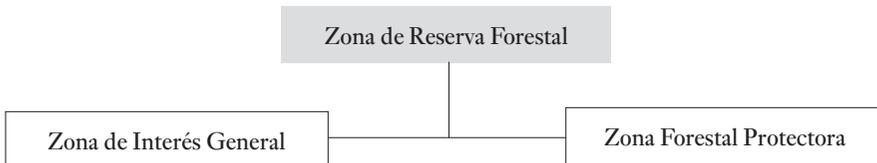
4 De acuerdo con MAURICIO CÁRDENAS. *Política ambiental y desarrollo. Un debate para América Latina*, Bogotá, Fescol, 1986, p. 83, citado en D. MORALES. *Naturaleza jurídica de las reservas forestales en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 38), “... los propósitos de conservación del medio ambiente parecían estar satisfechos cuando se lograba reservar algunas hectáreas que pasaban a tener el carácter de intangibles y donde se proponía el desarrollo de proyectos de investigación de fauna y flora. Una vez reservadas estas áreas –en muchos casos, cuidadosamente elegidas–, se iniciaba en el resto de la zona el proceso de adjudicación de baldíos, acción considerada como definitiva dentro del proceso de ‘reforma agraria’. El apoyo a la colonización significaba impulsar las talas, las quemas y el establecimiento de potreros para ganadería extensiva”.

5 Actualmente el “aprovechamiento sostenible” es definido como el uso de los recursos maderables y no maderables del bosque, que se efectúa manteniendo el rendimiento nor-

B. LA LEY 2.^a DE 1959 Y LA ZONIFICACIÓN FORESTAL A NIVEL NACIONAL

Con los antecedentes descritos, en el año 1959 se promulgó la Ley 2.^a, sobre “economía forestal de la Nación y conservación de los recursos naturales renovables”, y bajo ese marco se delimitaron las primeras áreas para el “desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”⁶. Se retomó la zona de reserva forestal creada por la Ley 200 de 1936, esta vez dándole el carácter de categoría de manejo, independientemente de si se trataba de terrenos de propiedad privada o pública. Esa categoría estaba compuesta, de un lado, por las zonas de interés general, y de otro, por las zonas forestales protectoras, respetando la clasificación que traía el Decreto 2278 de 1953. De esa manera se refleja el enfoque sostenible de la ley, pues con las primeras se cumple una función de producción, mientras que con las segundas una de conservación. Es de señalar, además, que dichas zonas no fueron destinadas a la “preservación absoluta” o “conservación estricta”, como erróneamente se afirma en ocasiones (MAVDT, 2004). La clasificación se esquematiza en la figura 2.

FIGURA 2
ÁREAS PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA FORESTAL Y LA PROTECCIÓN DE LOS SUELOS, LAS AGUAS Y LA VIDA SILVESTRE



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2.^a de 1959.

A través de esta ley se crearon siete grandes reservas forestales: Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Sierra de El Cocuy, Río Magda-

mal del bosque mediante la aplicación de técnicas silvícolas que permiten la renovación y persistencia del recurso (art. 2.2.I.I.I.I Dcto. 1076 de 2015).

6 Para un análisis interesante del sentido de la declaración de estas reservas forestales cfr. D. MORALES. *Naturaleza jurídica de las reservas forestales en Colombia*, cit., p. 40.

lena, Costa Pacífica, Región Central y Amazonía. En conjunto dichas áreas abarcaban inicialmente aproximadamente 65,7 millones de hectáreas, es decir, casi el 60% del territorio nacional (Álvarez Pinzón, 2011).

Adicionalmente, el artículo 2.º señala:

... se declaran Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%.

Frente a esa distinción vale la pena retomar las explicaciones de Mazabel Pinzón (2014: 23). La diferencia consiste en la delimitación y en los bienes sobre los que recaen las reservas forestales tipo *región* (art. 1.º) y las reservas forestales tipo *hoya hidrográfica* (art. 3.º). Las primeras están fijadas mediante unos límites geográficos determinados, mientras que las segundas se sitúan en cualquier parte del territorio donde se reúnan las condiciones de la pendiente y el uso potencial o real de la hoya. Respecto de los bienes sobre los que recae cada una de ellas, la diferencia consiste en que las siete reservas forestales establecidas en la Ley 2.ª afectan tanto a los bienes públicos como a los bienes privados, mientras que las reservas hidrográficas afectan solamente a los bienes baldíos que tuviesen esa condición en 1959. Por su parte, la similitud que establece la ley consiste en que ambas pueden ser objeto de sustracción de algunas de sus áreas por vocación agropecuaria, una vez realizados los estudios, los informes técnicos y la clasificación de sus suelos.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 2.ª, la reserva sobre estos territorios tenía dos finalidades fundamentales: que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizara el estudio y la clasificación de los suelos del país (art. 3.º), y que los bosques existentes en dichas zonas se sometieran a la formulación y ejecución de un plan de ordenación forestal elaborado por el Ministerio de Agricultura (art. 4.º). No obstante, y como señala Álvarez Pinzón (2011: 119),

... lamentablemente, después de 50 años de haber reservado estos territorios, los propósitos de la Ley no se han cumplido, entre otras razones, según el Ministerio de Ambiente, porque se precisa de un buen conocimiento de sus valores y de las herramientas adecuadas para su estudio.

Otro aspecto relevante contenido en la Ley 2.ª de 1959 es la posibilidad de sustraer territorios de las zonas de reserva cuando se consideren adecuados

para la actividad agropecuaria (art. 3.º). Si bien el régimen de sustracción de esas zonas ha sufrido modificaciones con posterioridad a la expedición de la ley, como se verá más adelante, en virtud de dicha figura el Gobierno Nacional procedió a sustraer áreas para desarrollar otras actividades económicas, causando una reducción significativa de la figura de protección. Según datos recientes del MADS, la superficie actual de esas zonas es de 48.345.845 millones de hectáreas, con una reducción de caso 20 millones de hectáreas (MADS, s.f.).

Finalmente, y en relación con la categoría de manejo de las reservas forestales, el Acuerdo 03 de 1969 del INDERENA (Estatuto Forestal) señaló que se trata de aquellas reservas que por razones proteccionistas o de interés general deben tener una cobertura forestal aprovechable o no, de acuerdo con las características propias de cada una de ellas. Además, definió las zonas forestales protectoras como “aquellas áreas que, por sus condiciones climáticas, topográficas y edáficas, influyen directamente en el régimen hidrológico, o en la conservación y defensa de los suelos, de la fauna, de la flora y de obras como puentes, carreteras, embalses y otros similares” (art. 3.º). Adicionalmente, señaló algunas características concretas para entender un área como zona forestal protectora⁷.

Como pone de presente el MADS (MAVDT, 2004), esa definición encerró aspectos que constituyen un avance notorio con respecto a las concepciones precedentes, ya que se amplía la función protectora del bosque pues, aparte de su papel en cuanto a las aguas y suelos, incluye la flora, la fauna y las obras de infraestructura. Igualmente, en ese artículo se definieron como zonas de interés general las que por razones económicas o culturales es necesario conservar o aprovechar, es decir, las áreas culturales y las de interés económico.

De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, la Ley 2.^a de 1959 constituyó un hito normativo en la historia ambiental del país, puesto que sentó las bases de lo que hoy conocemos como aprovechamiento forestal sostenible. Su visión de la explotación de los recursos forestales y la zonificación derivada de

7 Según el MAVDT, 2004: “[...] 13), entre algunas de las características que se mencionaban para considerarlas como Zonas Forestales Protectoras se encontraban: todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a 8.000 mm. anuales y pendiente mayor del 5%; las tierras entre 4.000 mm. y 8.000 mm. de precipitación anual y pendiente superior al 30%; todas las tierras ubicadas en áreas con precipitación entre 2.000 mm. y 4.000 mm. anuales y pendiente superior al 40%; las áreas de suelos denudados y degradados por intervención del hombre y/o animales, con el fin de obtener su recuperación, así como las áreas de influencia sobre cabeceras de ríos y quebradas, sean permanentes o no”.

esa visión configuran las bases sobre las cuales se desarrolló posteriormente el régimen forestal en el país. Como se verá en el siguiente acápite, con el Código de Recursos Naturales (Dcto. 2811 de 1974) se continuó con esa tendencia de zonificación forestal, introduciendo nuevas categorías de manejo.

C. EL CÓDIGO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NORMAS POSTERIORES

El Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (CRN) introdujo modificaciones a la clasificación previamente expuesta y configuró un régimen especial para áreas forestales, diferentes de las ya reservadas por medio de la Ley 2.^a de 1959.

De manera genérica, el código definió áreas forestales como los “suelos forestales por su naturaleza y los bosques que contienen” (art. 202), las cuales podrán ser productoras o protectoras⁸. Además, mantuvo la figura de las reservas forestales que se han venido mencionando, esta vez denominadas “áreas de reserva forestal”, definidas como “la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras, o productoras-protectoras” (art. 206). Así mismo, la norma establece que el área de reserva forestal “sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques” (art. 207).

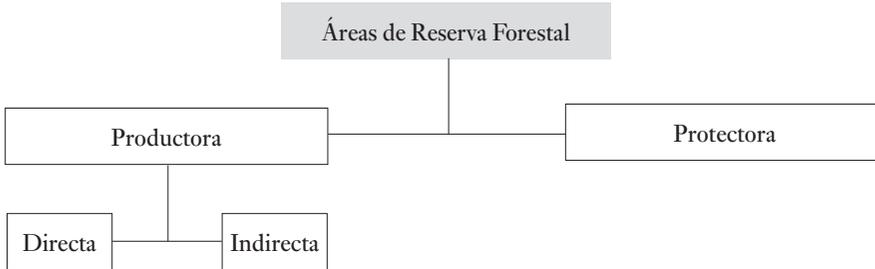
De esa manera, de acuerdo con la clasificación introducida por la norma, actualmente existen dos tipos de áreas de reserva forestal, las cuales se esquetizan en la figura 3.

En primer lugar, las *áreas forestales productoras* fueron definidas por el artículo 203 del CRN como aquellas que deben ser “conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo”. Además, estas áreas pueden ser de

8 El Código de Recursos Naturales traía una tercera clase de área forestal, la productora-protectora, entendida como “... la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que, además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector” (art. 205). No obstante, dicha figura desapareció con la Ley 1450 de 2011.

producción *directa* cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación; o *indirecta* cuando se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque, aspectos que se detallarán más adelante.

FIGURA 3
TIPOS DE ÁREAS DE RESERVA FORESTAL



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 2811 de 1974.

En segundo lugar están las *áreas forestales protectoras*, definidas como las zonas que deben ser “conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables”. Señala el código, además, que “en el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque” (art. 204).

Esté régimen jurídico fue modificado en aspectos importantes por la Ley 1450 de 2011, que dispuso que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). De esa manera se configura un régimen de protección especial para las áreas forestales protectoras, pues al incluirlas en el SINAP se establecen ciertas limitaciones y restricciones adicionales frente a su uso, todo con el fin de proteger los bosques allí contenidos. Sobre estos aspectos también se volverá en acápite siguientes.

Continuando con el análisis de la normatividad posterior al CRN, el Decreto 877 de 1976 (hoy compilado en el Decreto Único 1076 de 2015) señaló que las zonas de reserva forestal son áreas de reserva forestal⁹. Esta declaratoria

9 “Artículo 3.º. Artículo compilado en el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1076 de 2015. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional

podría traer algo de claridad respecto de uno de los temas que se ha venido abordando desde el principio de este artículo, y es que las áreas y las zonas de reserva forestal son figuras equivalentes. Podría decirse que esta norma unificó la terminología, y que actualmente área y zona son términos equivalentes, que se usan indistintamente, como se puede observar en la práctica jurídica ambiental cotidiana. Ahora bien, las diferencias están, como se verá más adelante, en el régimen de manejo y uso, en las restricciones y en las actividades permitidas en cada una de esas figuras.

Adicionalmente, este decreto complementa las definiciones incluidas en el CRN. Respecto de las *áreas forestales productoras* (art. 2.2.1.1.17.7 Dcto. 1076 de 2015) señala que son:

Las áreas cubiertas de bosques naturales, que por su contenido maderable sean susceptibles de un aprovechamiento racional y económico siempre que no estén comprendidas dentro de las Áreas Protectoras-Productoras.

Las áreas cubiertas de bosques artificiales establecidas con fines comerciales;

Las áreas que estando o no cubiertas de bosques, se consideren aptas para el cultivo forestal por sus condiciones naturales.

Y en relación con las *áreas forestales protectoras*, el artículo 2.2.1.1.17.7 del Decreto 1076 de 2015 señala que son:

Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm.) por año y con pendiente mayor del 20% (formaciones de bosques pluvial tropical);

Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm.) por año y su pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (formaciones de bosque muy húmedo tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);

se considera dividido en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por las leyes 52 de 1948 y 2.^a de 1959, y los decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad. Se tendrán también como Áreas de Reserva Forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas”.

Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;

Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100 %) en cualquier formación ecológica;

Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no;

Las áreas de suelos desnudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;

Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;

Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;

Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de esta, y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.

Adicionalmente, este Decreto trae disposiciones relativas al aprovechamiento forestal que se puede realizar al interior de estas reservas, cuestiones que se analizarán más adelante.

Por su parte, el Decreto 1449 de 1977 reglamentó parcialmente el inciso 1.º del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto 2811 de 1974 (sin especificar concretamente qué disposición de dicho decreto reglamentaría). Dicha norma regula lo relativo a las obligaciones de los propietarios de predios rurales en materia de conservación, y hace referencia a los lineamientos que se deben cumplir para proteger las aguas, los bosques, los suelos y la fauna. Además, trae una nueva definición de *área forestal protectora*, entendida como:

Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua;

Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45).

No obstante, la vigencia de este decreto ha sido cuestionada. Como señala Morales (2014), se puede discutir si este decreto ha sido derogado, puesto que tiene como objeto regular disposiciones agrarias, concretamente un numeral de un artículo de la Ley 135 de 1961, la cual fue derogada por la Ley 160 de 1994^[10]. A pesar de esta claridad, el decreto no ha sido considerado derogado y se sigue aplicando; por ejemplo, fue compilado en el Decreto Único 1076 de 2015.

Posteriormente se expidió el Decreto 1791 de 1996 (hoy compilado en el Dcto. Único 1076 de 2015), que constituye el régimen actual del aprovechamiento forestal, el cual establece algunas precisiones sobre el aprovechamiento en las reservas forestales, las cuales se analizarán posteriormente.

Finalmente, se debe incluir en esta descripción normativa el Decreto 2372 de 2010 (hoy compilado en el Dcto. Único 1076 de 2015), el cual estableció el SINAP, e incluyó dentro de la categoría de áreas protegidas las reservas fores-

10 En relación con este tema, GÓMEZ CANALES. “Análisis de las áreas protectoras. Vigencia del Decreto 1449 de 1977, artículo 83 del CRN y Áreas Forestales Protectoras y de Reserva Forestal”, documento de trabajo (sin publicar), es enfático en señalar que “... no es del recibo la tesis de que el Decreto 1449 de 1977 se encuentra vigente en razón del Principio de la Prevalencia de la Ley Especial anterior sobre la General Posterior. El artículo 2.º de la Ley 153 de 1887 dice que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior. Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3.º ibídem, a cuyo tenor se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería. En el caso que nos ocupa hubo una derogatoria expresa de la Ley 135 de 1961 por disposición del artículo 111 de la Ley 160 de 1994, con lo cual queda claro que la Ley 135 de 1961 dejó de existir y por lo tanto la derogatoria del Decreto 1449 se produce *ipso facto* por tener que seguir la suerte de lo principal y no porque otro decreto lo haya derogado o sustituido”.

tales protectoras, inclusión que fue reiterada posteriormente por la Ley 1450 de 2011 que modificó el CRN, como se mencionó previamente. En ese decreto se definieron las reservas forestales protectoras como el

... espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales (art. 2.2.2.1.2.3 Dcto. 1076 de 2015).

De acuerdo con lo expuesto en este acápite, se puede evidenciar que la construcción y el régimen de las reservas forestales como categoría ha tenido una evolución importante, algunas veces confusa, y se constituye en un elemento fundamental para el ordenamiento ambiental colombiano dada la importancia que tienen los recursos forestales. Se puede concluir esta primera parte con el criterio de interpretación que ha sentado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según el cual el Ministerio de Ambiente ha clasificado en dos grupos las reservas forestales nacionales: el primero lo constituyen las que fueron creadas a través de la Ley 2.^a de 1959 y el Decreto 111 de ese mismo año, y el segundo lo conforman las áreas de reserva forestal protectora que fueron declaradas por el INDERENA, el Ministerio de Agricultura, o que lo hayan sido por el Ministerio de Ambiente (ÁLVAREZ PINZÓN, 2011). Entonces, después de haber analizado las motivaciones que dieron lugar al origen, la construcción y la evolución de las reservas forestales a través del tiempo, así como los diferentes conceptos elaborados frente a dichas figuras, a continuación procederemos a analizar concretamente su régimen jurídico, para avanzar en su delimitación conceptual y jurídica.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RESERVAS FORESTALES

En este acápite se abordan tres cuestiones fundamentales en relación con las reservas forestales, centrando el análisis en dos figuras concretas: las zonas de reserva forestal de Ley 2.^a de 1959 y las áreas de reserva forestal protectoras, por ser las destinadas a la protección de los recursos forestales. En primer lugar se explican su gestión y su manejo, identificando las entidades competentes, las

diferentes competencias, y las herramientas por medio de las cuales se realiza esa administración; en segundo lugar se presenta una de las cuestiones más problemáticas en relación con dichas figuras: las actividades que se pueden y no se pueden realizar al interior de esos territorios, y en tercer lugar se hacen algunos apuntes relacionados con su sustracción y realideración.

A. ADMINISTRACIÓN DE LAS RESERVAS FORESTALES

Inicialmente la gestión ambiental en el país estaba en cabeza de la División de Recursos Naturales, creada en 1952 como una dependencia del Ministerio de Agricultura con el fin de garantizar el desarrollo nacional de algunos recursos naturales como los forestales y los pesqueros. Se trataba de un esquema centralizado, con financiación exclusiva del presupuesto nacional, bajo el cual se consolidaron las primeras reglamentaciones sobre conservación forestal, y se crearon y administraron las zonas de reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959 (Amaya Navas, 2008: 76). Posteriormente, a partir de 1954 se empezaron a crear las Corporaciones Autónomas Regionales, buscando, en principio, el desarrollo económico regional, y en 1968 se creó el INDERENA, al fusionar la Corporación del Valle del Magdalena y Norte de Colombia (CMV) con la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. Bajo esas autoridades se consolidó una etapa de liderazgo ambiental del Gobierno Nacional, y en materia forestal se presentaron los avances normativos que ya se describieron en el acápite anterior. No obstante, posteriormente la institucionalidad ambiental empezó a enfrentar grandes retos, como el bajo nivel presupuestal para la magnitud de sus funciones y atribuciones, el rango de acción limitado, por estar adscrito al Ministerio de Agricultura, y el debilitamiento en su gestión, por la dispersión de las funciones ambientales entre otras autoridades (Amaya Navas, 2008: 79). Frente a ese contexto se empezó a considerar la necesidad de crear un sector ambiental especializado, cuestión que se plasmó con la reforma constitucional de 1991.

Fue a partir de 1993, con la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), que se consolidó la competencia de un sector ambiental autónomo, y se articularon las funciones más importantes en materia de gestión ambiental, incluyendo la administración de las reservas forestales. Así, actualmente, las funciones institucionales en esta materia están distribuidas principalmente entre tres tipos de autoridades: el MADS, las CAR y la Unidad Administrativa

Especial de Parques Nacionales Naturales, según el tipo de reserva y el orden territorial de la misma.

La administración de las reservas forestales incluye diferentes actividades encaminadas a gestionar dichos territorios que son mencionadas en la Ley 99 de 1993 en relación con cada autoridad ambiental competente. De esa manera, es competencia del MADS reservar, alinderar y *sustraer*¹¹ las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento (art. 5.18), y administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales (art. 5.19).

Por su parte, es competencia de las CAR reservar, alinderar, administrar o *sustraer*¹², en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y los parques naturales de carácter regional, reglamentar su uso y funcionamiento y administrar las reservas forestales nacionales en el área de su jurisdicción (art. 31.16)¹³.

Como se puede observar, existen diferentes actividades que configuran la gestión de estas figuras:

Reservar. Consiste en la constitución de la *reserva* como figura jurídica, como categoría de manejo con un régimen específico. Incluye las actividades de delimitación, alinderación o definición de límites, y declaración propiamente dicha, por medio del instrumento jurídico correspondiente.

Administrar. Consiste en establecer los lineamientos bajo los cuales se realiza el manejo de la reserva forestal, atendiendo a las particularidades concretas de cada figura. Incluye las actividades de reglamentación, zonificación,

11 El texto en cursiva fue declarado *condicionalmente inexecutable* por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-649 de 1997.

12 Texto subrayado declarado *inexecutable* por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-598 de 2010.

13 Frente a la facultad de las corporaciones de administrar estas reservas, en diciembre del 2017 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puso a su disposición la consulta pública del proyecto de resolución, “Por la cual se reglamenta la administración, se establece el régimen de usos de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y se adoptan otras determinaciones”, que instaura los lineamientos para la administración de las reservas, se unifican los criterios de zonificación, se establecen los usos (esta vez entre los usos sostenibles no se incluye la minería), y las actividades permitidas y condicionadas para cada una de las diferentes zonas. El proyecto de resolución está disponible en [<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2017/12/resolucic3b3n-r-forestales.pdf>].

ordenamiento y definición del régimen de funcionamiento, y de usos y actividades permitidas.

Realinderar y sustraer. Consiste en la modificación de los límites territoriales de la *reserva* con posterioridad a su constitución, atendiendo a circunstancias, criterios y necesidades particulares. Dada la problemática alrededor de esta competencia, se abordará su análisis en un acápite posterior.

Con los elementos anteriormente expuestos, a continuación procederemos a analizar la administración de las principales reservas forestales establecidas en esta investigación.

1. ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2.^a DE 1959

Como ya se ha expuesto reiteradamente, la creación de las zonas de reservas forestal se hizo por medio de una ley expedida por el Congreso de la República, en la cual se establecieron los límites para cada una de las siete reservas creadas y se señalaron algunos aspectos adicionales, como la obligación de someterse a un plan de ordenación forestal, y la prohibición de realizar ciertos tipos de explotaciones.

Ahora bien, en cuanto a su administración la Ley 1450 de 2011 señaló que las áreas¹⁴ de reserva forestal establecidas por el artículo 1.º de la Ley 2.^a de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por el hoy MADS o la entidad que haga sus veces, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate (art. 204 pár. 3). Atendiendo a lo anterior, solo hasta hace pocos años se adoptaron las medidas de zonificación y ordenamiento de esas reservas forestales, por medio de 7 resoluciones expedidas entre 2013 y 2014, en las que se hace la zonificación de cada reserva dependiendo de las características biofísicas del territorio¹⁵.

14 Como se ve, el término área se usa indistintamente.

15 Resoluciones de Zonificación y Ordenación de las Reservas Forestales: Cocuy, Resolución 1275 del 6 de agosto de 2014; Sierra Nevada de Santa Marta, Resolución 1276 del 6 de agosto de 2014; Central, Resolución 1922 del 27 de diciembre de 2013; Serranía de los Motilones, Resolución 1923 del 27 de diciembre de 2013; Río Magdalena, Resolución 1924 del 30 de diciembre de 2013; Pacífico, Resolución 1926 del 30 de diciembre de

2. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL PROTECTORA

La *creación* de las áreas de reserva forestal protectora depende del orden territorial en que se encuentren. Si se trata de ecosistemas estratégicos a escala nacional, la reserva, delimitación, alinderación y declaración está a cargo del MADS. Además de las reservas forestales creadas en la Ley 2.^a, el INDERENA creó un número importante de reservas forestales protectoras en diversas zonas del territorio nacional, que a partir de la entrada en vigor del Decreto 2372 de 2010, y la modificación al CRN hecha por la Ley 1450 de 2011, entraron a conformar el SINAP (Álvarez Pinzón, 2011). De acuerdo con la información suministrada por el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas del SINAP (RUNAP), actualmente existen 57 Reservas Forestales Protectoras Nacionales, con un área de 600.226 hectáreas. Ahora bien, si se trata de ecosistemas estratégicos del orden regional, las actividades de reserva, delimitación, alinderación y declaración, son competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Según datos del RUNAP existen 95 Reservas Forestales Protectoras Nacionales, con un total de 191.005 hectáreas.

B. USOS Y ACTIVIDADES PERMITIDAS EN LAS RESERVAS FORESTALES

En este acápite se analizan las diferentes actividades que se pueden realizar al interior de cada una de esas figuras. El régimen jurídico que se ha venido analizando trae diferentes disposiciones, algunas dispersas, en las que se han establecido ciertos usos permitidos y limitaciones al uso del suelo en dichos territorios. Después de analizar particularmente cada figura, se considera pertinente incluir unos breves comentarios acerca de las cuestiones problemáticas generadas alrededor del tema.

Antes de comenzar la individualización de cada zona es importante mencionar que los parámetros que a continuación se señalan son de alguna manera generales, pues en el instrumento de manejo específico de cada territorio se

2013; Amazonía (Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés), Resolución 1277 del 6 de agosto de 2014; Amazonía (Caquetá, Guaviare y Huila), Resolución 1925 del 30 de diciembre de 2013.

señalarán concretamente sus principales objetivos de conservación, y las actividades compatibles con dichos objetivos.

I. ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2.^a DE 1959

De acuerdo con las normas expuestas en acápites anteriores, el propósito de creación de estas zonas no fue únicamente la conservación, sino también el desarrollo de la economía forestal. En las resoluciones por medio de las cuales se adoptó la zonificación y el ordenamiento de las siete grandes reservas forestales se establecieron tres tipos de zonas que determinan las actividades que se pueden realizar en cada una de ellas.

Zona tipo A. Busca garantizar el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática, la asimilación de contaminantes del aire y del agua, la formación y protección del suelo, la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural, y el soporte a la diversidad biológica.

Zona tipo B. Se caracteriza por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y de la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Zona tipo C. Por sus características biofísicas ofrece condiciones para desarrollar actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que incorporen el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Es decir que, de acuerdo con la zonificación que se haga al interior de cada una de dichas reservas, se podrán realizar diferentes tipos de actividades, siempre buscando mantener el enfoque de sostenibilidad que caracteriza dichos territorios, evitando la transformación de ecosistemas y hábitats naturales, la sobreexplotación, las invasiones biológicas, la contaminación y los efectos adversos del cambio climático, y respetando siempre el ordenamiento jurídico ambiental. Al respecto es posible identificar una serie de actividades concretas, por ejemplo¹⁶:

16 Actividades tomadas de las diferentes resoluciones de zonificación y ordenamiento de esas reservas.

Ambientales. Actividades de restauración ecológica, rehabilitación o recuperación de ecosistemas.

Investigación. Actividades de investigación científica aplicada prioritariamente a la restauración ecológica y a la generación de información sobre diversidad biológica, servicios ecosistémicos y manejo forestal sostenible.

Forestales. El aprovechamiento de productos maderables se debe realizar de manera sostenible, bajo los parámetros dispuestos para la ordenación forestal y en la normatividad ambiental vigente, sin que impliquen un cambio en el uso forestal de los suelos. Además, se deben fomentar el aprovechamiento y la comercialización de los productos no maderables del bosque.

Agropecuarias. Siempre que haya condiciones biofísicas aptas para desarrollar ese tipo de actividades, se debe incorporar el componente forestal a través de arreglos agroforestales, silvopastoriles y mediante el uso de herramientas de manejo del paisaje que permitan la conectividad de las áreas boscosas presentes y su mantenimiento como soporte de la oferta de servicios ecosistémicos.

Alternativas sostenibles. Se debe incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas de las zonas, además de impulsar el desarrollo de actividades de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+), y otros mecanismos de mercado de carbono, así como esquemas de pago por servicios ambientales, aprovechamiento sostenible de la fauna, agricultura ecológica, biotecnología, ecoturismo, entre otras, siempre y cuando sean compatibles con las capacidades del suelo y las características de cada tipo de zona.

Actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social de acuerdo con la Resolución 1527 de 2012 modificada por la 1274 de 2014, la cual se detallará más adelante.

Otro tipo de actividades. Se debe revisar el régimen de sustracción y cambio de uso del suelo, dependiendo de la actividad de que se trate.

Se puede observar, entonces, que el enfoque de sostenibilidad que determina la creación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2.^a permite realizar una cantidad importante de actividades, por lo que no es cierta la afirmación común de que en estas áreas no se puede desarrollar ningún tipo de actividad económica. No obstante, es lógico y necesario que las actividades que se realicen al interior de dichos territorios mantengan siempre las calidades ambientales de la biodiversidad presente en ellos mediante alternativas productivas sostenibles. Además, en caso de que se requiera, las zonas podrán ser

sustraídas y se permitirá el cambio del uso del suelo bajo ciertas circunstancias, tema que se analizará al finalizar este acápite.

2. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL PROTECTORA

Se pueden definir como aquellas salvaguardadas utilizadas por el Estado con el exclusivo fin de que se conserven permanentemente con bosques naturales o artificiales a fin de proteger sus recursos u otros recursos naturales renovables. En ese tipo de áreas debe prevalecer el uso sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales, entendiendo que se trata de obtener sus frutos secundarios¹⁷. De acuerdo con el artículo 2.2.2.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015, en esta categoría el uso sostenible¹⁸ se refiere a

[...] la obtención de los frutos secundarios del bosque en relación con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberán realizarse conforme a dicha finalidad.

El artículo 2.2.2.1.4.1 del Decreto Único 1076 de 2015 establece que dichos espacios deben zonificarse de acuerdo con las siguientes alternativas de manejo: i. Zona de preservación; ii. Zona de restauración; iii. Zona de uso sostenible (subzona para el aprovechamiento sostenible y subzona para el desarrollo), y iv. Zona general de uso público (subzona para la recreación y subzona de alta densidad de uso).

Adicionalmente, en la misma norma se señalan los usos que se pueden desarrollar en cada una de las zonas mencionadas: i. Preservación (protección, regulación, ordenamiento, control y vigilancia); ii. Restauración (recuperación y rehabilitación de ecosistemas); iii. Conocimiento (investigación, monitoreo,

17 Por frutos secundarios se entiende “... los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados” (art. 2.2.2.1.2.3 Dcto. único 1076 de 2015).

18 El uso sostenible es “Utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de [...] satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.

educación ambiental); iv. Sostenibilidad (agricultura, minería, industria, residencial, etc.), y v. Disfrute (recreación y ecoturismo) (art. 2.2.2.1.4.2). No obstante, en relación con la minería, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, en armonía con el párrafo 1.º del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, en las áreas de reserva forestal protectora no se pueden desarrollar actividades mineras, ni ser objeto de sustracción parcial o definitiva para tal fin.

En este punto resaltamos una contradicción entre dos normas: de un lado, el CRN, que determina que en este tipo de áreas sólo se permite la obtención de frutos secundarios de un bosque (art. 204), y el Decreto 1076 de 2015, que admite otra serie de actividades para las áreas de reserva forestal como categoría del SINAP. Como señala Fino (2016: 169), la mayoría de esas actividades resulta inconcebible en una zona de reserva forestal a partir de una lectura exegética de las disposiciones consagradas en el CRN¹⁹ sin realizar la sustracción previa del área; sin embargo, se trata de alternativas de uso previstas en el régimen normativo propio de estas zonas, derivadas no solo del principio de desarrollo sostenible, sino de la misma necesidad de certificar su administración adecuada. De esa manera las actividades que se pretendan desarrollar en esas áreas deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente sobre la materia.

Adicionalmente, esta norma posibilitó desarrollar actividades “que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social”, de manera que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar su sustracción (Fino, 2016: 169). Cabe aclarar que dichas actividades se pueden realizar tanto en las zonas de reserva forestal de Ley 2.^a como en las áreas de reserva forestal protectora, con algunas excepciones puntualizadas en las normas correspondientes. Entonces, de acuerdo con la Resolución 1527 de 2012, modificada por la 1274 de 2014^[20], en esas zonas se pueden desarrollar diversas actividades: administración de la reserva, inves-

19 Por ejemplo, el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 15 de abril de 2010, M. P: Marco Antonio Velilla Moreno, ha señalado que “... el aprovechamiento forestal a que hace referencia el Código Nacional de Recursos Naturales y el Decreto 1791 de 1996, cualquiera que sea su modalidad, está proscrito para las áreas de Reserva Forestal Protectora”.

20 Cabe aclarar que tratándose de Reservas Forestales Protectoras no aplican los literales b, e, n y o del artículo 2.º de la Resolución 1274 de 2014.

tigación científica, programas o proyectos de restauración ecológica o recuperación de ecosistemas, educación y salud, recreación pasiva, senderismo e interpretación paisajística, investigación arqueológica, mantenimiento de vías existentes, entre otras.

Al interior de esas áreas se pueden realizar ciertas actividades, siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría, no contradigan sus objetivos de conservación, y se surtan todos los trámites ambientales pertinentes. Adicionalmente, como señala el Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.2.1.4.2) en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se prohíben todos los usos y actividades que no estén permitidos para la respectiva categoría. Concretamente, se pueden desarrollar labores:

Ambientales. Preservación, protección, regulación, ordenamiento, control y vigilancia, restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas.

Forestales. Conservación de bosques naturales o artificiales, y de aprovechamiento de los frutos secundarios del bosque.

De investigación. Desarrollo científico, monitoreo o educación ambiental, que aumenten la información, el conocimiento y el intercambio de saberes ambientales y de comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

De uso sostenible. Producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción, siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

De alternativas sostenibles. Aunque no están mencionadas concretamente entre las normas expuestas, se deben incluir puesto que proporcionan opciones diferentes para hacer un uso adecuado del territorio atendiendo a las particularidades de cada zona. Se debe incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas de cada zona. Además, impulsar el desarrollo de actividades de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), otros mecanismos de mercado de carbono, esquemas de pago por servicios ambientales, aprovechamiento sostenible de la fauna, agri-

cultura ecológica, biotecnología, ecoturismo, entre otras, siempre y cuando sean compatibles con los objetivos de conservación, las aptitudes del suelo y las características de cada tipo de zona.

Actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social.

Otro tipo de actividades. Se debe revisar el régimen de sustracción y cambio de uso del suelo, dependiendo de la actividad de que se trate, y del plan de manejo del área protegida.

En este asunto también es frecuente generalizar afirmando que en las zonas que hacen parte del SINAP no es posible realizar ningún tipo de actividad productiva, lo cual es falso, toda vez que la restricción a los usos del suelo depende, como es lógico, de la categoría de manejo de que se trate. Si bien las áreas de reserva forestal protectora están sujetas a una protección jurídica especial, es posible realizar en ellas actividades productivas sostenibles, siempre y cuando sean acordes con los objetivos de conservación, y su plan de manejo lo permita.

3. ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

El tema de los usos y actividades que se pueden realizar en las reservas forestales es tal vez uno de los asuntos más polémicos en la dinámica jurídico ambiental del país. Es claro que dichos territorios presentan dos valores fundamentales: de conservación ambiental, por tener un alto porcentaje de cobertura boscosa y una gran riqueza en biodiversidad, y como oportunidad para desarrollar actividades productivas que mejoren la vida de las poblaciones que los habitan. El trasfondo de las diferentes controversias siempre ha estado encaminado a encontrar el equilibrio entre esos dos valores. Por razones de tiempo y espacio no es posible abordar en esta investigación todas las problemáticas generadas alrededor de las reservas forestales, pero sin duda es un tema que se debe seguir investigando. No obstante, con el fin de brindar un poco de contexto, a continuación se describen someramente los principales asuntos.

Afectación del derecho a la propiedad privada. Como se ha mencionado, en las reservas forestales pueden coexistir bienes de propiedad pública y privada, puesto que la constitución de dichas áreas no impide que exista propiedad particular de bienes inmuebles en ellas, sino que limita el derecho al goce puesto que sólo podrán ser destinados al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras o protectoras, según sea el

caso²¹. No obstante, es claro que la declaratoria de reserva forestal en un predio de propiedad privada puede afectar los derechos del propietario sobre el bien, acarreando ciertas limitaciones a sus facultades de uso, goce y disposición. Al respecto, cierto sector de la doctrina considera que la declaratoria de zona de reserva forestal no conlleva *per se*, como regla general, la afectación del núcleo esencial del derecho de propiedad, y que en muchos casos esa consecuencia se puede evitar con un ejercicio riguroso desde el punto de vista técnico y jurídico de las autoridades ambientales (Fino, 2016)²².

Restitución de tierras y posconflicto. La restitución de tierras como instrumento de reparación en el contexto del posconflicto que vive el país, implica una nueva necesidad: restituir en territorios que hacen parte de zonas de reserva forestal, con las consecuencias que eso implica. Existe nuevamente una tensión entre dos derechos: el derecho de las víctimas a la restitución de las tierras, y el derecho a gozar de un ambiente sano. Actualmente el país se enfrenta a la problemática de restituir territorios en zonas de reserva forestal con restricciones ambientales a campesinos que las requieren para desarrollar sus proyectos de vida. La pregunta que surge es: ¿cómo equilibrar la restitución y el derecho al desarrollo económico con la protección ambiental? Como se ve, en el complejo contexto social que afronta el país ambos regímenes jurídicos se traslapan, generándose tensiones en materia de derechos que cuentan con igual jerarquía constitucional (Cruz Gutiérrez y Guzmán Rincón, 2016)²³.

21 Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de noviembre de 2013, M. P.: María Claudia Rojas Lasso.

22 En un sentido similar se expresa PIMIENTO (2017: 369), al señalar que “... la regla general de la que se debe partir –pues el modelo acogido por el constituyente colombiano. Es que las limitaciones al derecho de propiedad por razones de interés general de carácter ambiental deben ser soportadas por los titulares de derechos respecto de los bienes, y en ese sentido no constituyen daños antijurídicos, pues lo que convierte esa conducta en un daño resarcible es el hecho de sobrepasar el umbral constitucionalmente permitido de limitación de esos derechos”.

23 Estos autores señalan que las soluciones planteadas por el Estado frente a dichas tensiones han sido contradictorias, y podrían cuestionarse por no corresponder con los presupuestos del desarrollo sostenible. Así, destacan la existencia de ciertas actividades, por ejemplo las de PSA, como una alternativa sostenible frente a esta problemática, pues aparte de apuntar hacia la conservación, restauración, recuperación o rehabilitación de ecosistemas, son propicias para generar ingresos y, por ende, aportan a la estabilidad de los campesinos en sus procesos de restitución de tierras y de retorno; además, no solo satisfacen los intereses particulares de los restituidos, sino que los servicios ambientales que pueden ofrecer

Urbanización de las reservas forestales. Esta problemática ha generado considerable polémica, principalmente en Bogotá. De manera generalizada se ha intentado urbanizar zonas dentro de reservas de diferente orden, con consecuencias muchas veces irreversibles para esos territorios. Pero ante la realidad es claro que dichas zonas pueden sufrir ciertas transformaciones que las alejan de los objetivos de conservación para los que fueron creadas. Además, existen otras realidades sociales, jurídicas y económicas que deben ser satisfechas por el Estado, lo que nuevamente implica una ponderación entre los derechos ambientales y los económicos y sociales. Esta problemática se puede evidenciar de manera directa en los casos de la Reserva Forestal Regional “Van der Hammen” y la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” (Amaya Arias, 2016, 2017).

Existen, entonces, diversas problemáticas alrededor de las actividades que se pueden realizar al interior de estas reservas, principalmente por el conflicto subyacente entre el desarrollo económico y social, y la protección ambiental. Estas cuestiones también se verán reflejadas en el régimen de realindereación y sustracción de esos espacios, el cual se presentará en las líneas siguientes.

C. REALINDERACIÓN Y SUSTRACCIÓN DE LAS RESERVAS FORESTALES

Realindereación y sustracción son dos términos, algo inciertos, que se encuentran a lo largo de la normatividad que se ha venido refiriendo, específicamente cuando se enuncian las competencias del MADS y de las corporaciones en materia de reservas forestales.

En primer lugar, el término *realindereación* había pasado algo desapercibido en la normatividad ambiental hasta que recientemente fue objeto de regulación por el MADS, no sin cierta polémica al respecto (Amaya Arias, 2018). A principios de 2018 se expidió la Resolución 264 de 2018, “por la cual se adoptan los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

cobran importancia para el beneficio colectivo; cfr. EFRAÍN CRUZ GUTIÉRREZ y ANDRÉS MAURICIO GUZMÁN RINCÓN. "Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal", *Territorios*, 35, 2016, p. 167, disponible en [<https://doi.org/10.12804/territ35.2016.07>].

desarrollarán los procesos de realinderación, integración y recategorización de las Reservas Forestales y se toman otras determinaciones”. Esta norma adopta los términos de referencia para que las CAR realicen la actividad de realindar, entendida como “establecer unos nuevos límites para excluir un área de reserva forestal o ampliarla en extensión incluyendo una nueva área”²⁴.

La resolución tiene por objeto establecer una ruta para la toma de decisiones y para sustentar los procesos de realinderación, integración y recategorización de las reservas forestales, tanto nacionales como regionales, permitiendo a las respectivas autoridades ambientales, si se cumplen determinadas circunstancias, modificar (para ampliar o disminuir) la extensión de dichas reservas. De acuerdo con la resolución, serán competencia del MADS los procesos de realinderación, integración y categorización de las reservas forestales protectoras, protectoras-productoras y productoras del orden nacional²⁵, y de las CAR cuando se trate de reservas del orden regional.

Se incluyen tres tipos de trámites:

Recategorización. Se realiza cuando se determina que los atributos de la biodiversidad de la reserva forestal se encuentran en mejor estado que lo que requiere su categoría o estrategia de manejo actual, o que sus objetivos de conservación son acordes con un mayor mantenimiento de atributos de biodiversidad. En ese caso se sustenta el cambio de categoría de dicha área hacia una categoría acorde al estado presente de los atributos de la biodiversidad. También se contempla el caso en que se estime necesario recategorizar el área colindante para cambiar su nivel de gestión.

Integración. Este proceso se prevé para cuando se evidencia que existen áreas colindantes con la reserva forestal que presentan la misma categoría o estrategia de conservación y el mismo nivel de gestión (nacional o regional) que esta, con el fin de integrarlas.

24 Definición tomada del glosario incluido en los términos de referencia presentados para consulta por el MADS en diciembre de 2017. La versión incluida en la Resolución 264 de 2018 no trae dicho glosario.

25 De acuerdo con el párrafo 3.º del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, las áreas de reserva forestal establecidas en el artículo 1.º de la Ley 2.ª de 1959, y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con ello, se entiende que la realinderación, recategorización e integración aplican tanto para las Zonas de Reserva Forestal creadas en la Ley 2.ª como para las creadas por el CRN.

Realinderación. Puede ser para aumentar la extensión del área. Cuando se trate de reservas forestales protectoras, tanto nacionales como regionales, por hacer parte del SINAP, se debe surtir el proceso de la ruta de declaratoria de áreas protegidas (Resolución 1125 de 2015). En los demás casos se puede elaborar el documento correspondiente. Pero la realinderación también puede ser para excluir un área cuando no se haya logrado recuperar su funcionalidad ecológica, la oferta de servicios ecosistémicos y el cumplimiento de los objetivos de conservación, caso en el cual se debe elaborar un documento de sustentación que justifique la idoneidad y la necesidad de la medida.

Varias cosas se pueden comentar de esta resolución: no trae el glosario que traía el proyecto, por lo que quedan sin definir importantes conceptos, generando aún más confusión en cuanto a los procesos que se pueden desarrollar; se trata de unos términos de referencia mucho menos detallados que la versión que traía el proyecto, por lo que puede resultar difícil su interpretación; además, la versión que traía el proyecto tenía una ruta para la toma de decisiones, con unos pasos esquematizados mediante un diagrama de flujo, que permitía tener cierta seguridad sobre el desarrollo de los procesos, pero en la versión incluida en la resolución no existe dicho diagrama de flujo, y desaparecieron las fases para la toma de las decisiones.

Así, será necesario esperar a la aplicación de esta resolución para analizar la forma en que se han surtido los procesos, y si efectivamente constituyen una herramienta adecuada de gestión de dichas zonas.

En segundo lugar encontramos el proceso de *sustracción*, figura que ha tenido mayor desarrollo normativo en el país, y que tiene su origen en el CRN, que señalaba:

... si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva (art. 210).

De acuerdo con lo anterior, la *sustracción* puede ser definida como

... la decisión administrativa que toma la autoridad ambiental previa solicitud y estudios técnicos, para apartar o separar de la reserva forestal un área previamente

determinada, para poder llevar a cabo sobre ella usos y funciones diferentes a la conservación forestal por unos motivos establecidos en la Ley. Por ser un acto administrativo, es susceptible de control ante la jurisdicción contencioso administrativo y se encuentra amparado en la presunción de legalidad (Mazabel Pinzón, 2014: 105).

Esta figura consiste en la posibilidad de levantar las restricciones derivadas de la declaratoria de una reserva para realizar ciertas actividades de utilidad pública o interés social que impliquen la remoción de los bosques o el cambio de uso del suelo. Este proceso también ha generado cierta polémica, pues se ha utilizado indiscriminadamente para reducir la extensión de las áreas de reserva forestal, con las consecuencias que ello conlleva, entre otras, la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola, como ya se mencionó con anterioridad.

Frente a esta situación problemática a partir del año 2011 se empezaron a establecer medidas en relación con esta figura, derivadas del mandato contenido en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011. Dicha norma establece, entre otras, las siguientes determinaciones: i) Las autoridades ambientales pueden sustraer las áreas de reserva forestal; ii) El MADS debe adoptar los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para realizar los procedimientos de sustracción; iii) En los casos en que proceda la sustracción (temporal o definitiva) la autoridad debe imponer medidas de compensación, restauración y recuperación; iv) Las áreas de reserva forestal protectoras (que son áreas protegidas) no se pueden sustraer para desarrollar actividades mineras; v) El MADS debe señalar las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que, además, generen beneficio social, de manera que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción, y vi) La sustracción aplica para zonas de reserva forestal de Ley 2.^a y para las áreas de reserva forestal creadas por el CRN.

Partiendo de los anteriores mandatos se expidieron diferentes normas con objetivos específicos. Por ejemplo, la Resolución 1526 de 2012, “por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques”. Esta resolución establece los criterios, el alcance, el contenido de la información y el procedimiento para la

sustracción de áreas en las reservas forestales, y señala las actividades sometidas a sustracción temporal y definitiva.

La Resolución 1526 de 2012 fue modificada por la Resolución 1274 de 2014, ya mencionada, por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que, además, generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal sin necesidad de efectuar la sustracción del área.

Además, se han expedido normas que reglamentan la sustracción para actividades específicas: la Resolución 629 de 2012, por la cual se determinan los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2.^a de 1959; la Ley 160 de 1994 para programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a la economía campesina; la Ley 1448 de 2011 de restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas en las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento; la Resolución 168 de 2013, por la cual se establece el procedimiento para la sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales con el fin de adjudicar terrenos baldíos destinados a actividades socialmente útiles (construcción, adecuación o fortalecimiento de instalaciones públicas rurales destinadas a brindar servicios de educación básica, puestos de salud y acueductos). Recientemente se expidió la Resolución 590 de 2018, por medio de la cual se instauran los requisitos y el procedimiento para la sustracción temporal y definitiva de las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2.^a de 1959, en el marco de las áreas de reserva especial donde existan explotaciones tradicionales de minería informal.

Si bien existe un desarrollo normativo importante de la sustracción, para los efectos de esta investigación precisaremos su alcance frente a las reservas que se han venido estudiando. En primer lugar, en relación con las zonas de reserva forestal creadas por la Ley 2.^a, es claro que es posible sustraerlas para realizar actividades diferentes a la conservación de bosques. Como se ha visto, la sustracción de las zonas de reserva forestal de Ley 2.^a está a cargo del MADS, y de acuerdo con lo señalado por la Resolución 1526 de 2012, las zonas que sean sustraídas de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2.^a mantendrán la destinación para la cual se tomó la decisión de sustracción. Dichas zonas se podrán sustraer para realizar actividades declaradas por ley de utilidad pública e interés social; para desarrollar los programas de reforma agraria y desarrollo rural; para restituir las tierras a las víctimas del conflicto

armado, para adjudicar baldíos a las entidades territoriales con el fin de que construyan, adecuen o fortalezcan instalaciones públicas rurales como puestos de salud y acueductos, o destinadas a brindar servicios de educación básica, y para explotaciones tradicionales de minería informal.

En tercer lugar, es necesario hacer algunas precisiones en relación con las reservas forestales protectoras. Si se trata de reservas forestales protectoras nacionales la competencia es del MADS, pero si se trata de reservas forestales protectoras regionales la competencia es de las CAR. Sin embargo, el régimen de sustracción tiene sus variaciones pues, al hacer parte del SINAP, la sustracción es viable siempre y cuando lo permita el régimen legal de cada categoría. En ese sentido, el artículo 2.2.2.1.3.9 del Decreto 1076 de 2015 señala que “cuando por otras razones de utilidad pública e interés social se proyecte desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo”, se podrá realizar la sustracción, teniendo en cuenta los criterios señalados en la norma. No obstante, las normas específicas sobre sustracción traen excepciones para esta categoría, pues no es posible sustraerlas para realizar actividades mineras ni para desarrollar programas de reforma agraria y desarrollo rural, o restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado. En el caso de la adjudicación de baldíos únicamente se podrán sustraer para la construcción de acueductos que cumplan ciertos requisitos técnicos. Por último, es necesario señalar que a la fecha de revisión de este artículo (sep. de 2018), cursa en el Congreso un proyecto de ley relativo a la adjudicación de baldíos sin sustracción en reservas forestales productoras-protectoras y de reserva forestal de Ley 2.^a de 1959 (proyecto n.º 196 de 2018, Senado). Dicho proyecto fue aprobado en cuarto debate el 26 de junio de 2018, y tiene por objeto permitir que con el uso adecuado de los suelos forestales del país se mantenga la oferta de servicios ecosistémicos, y se permita a las comunidades acceder a la propiedad de la tierra y realizar sus actividades de manera armónica con la vocación y aptitud del territorio, propiciando el desarrollo sostenible del país.

IV. CUADRO COMPARATIVO

Para finalizar, a continuación se presenta un cuadro comparativo con los principales rasgos identificados a lo largo de esta investigación para cada una de las figuras analizadas.

FIGURA 4
 PRINCIPALES RASGOS DE LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL
 Y DE LAS ÁREAS DE RESERVA FORESTAL PROTECTORA

	Zona de Reserva Forestal	Área de Reserva Forestal Protectora	
Creación (incluye reserva, delimitación, alinderación, declaración)	Ley 2. ^a de 1959.	Nacional	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
		Regional	Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
		Otras	Ministerio de Agricultura. INDERENA.
Administración y reglamentación (incluye zonificación, ordenamiento y definición del régimen de usos)	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio de resoluciones de zonificación y ordenamiento.	Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por medio de planes de manejo.	
Realinderación, recategorización e integración	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Nacional	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
		Regional	Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
Sustracción	Se permite. Competencia del MADS. Para la realización de actividades de utilidad pública e interés social. Actividades de reforma agraria y desarrollo rural. Restitución de tierras. Adjudicación de baldíos a las entidades territoriales para la construcción, adecuación o fortalecimiento de instalaciones públicas rurales destinadas a brindar servicios de educación básica, puestos de salud y acueductos. Explotaciones tradicionales de minería informal.	Se permite. Competencia del MADS o de las CAR. Es viable siempre y cuando lo permita el régimen legal de cada categoría. Para la realización de actividades de utilidad pública e interés social. Adjudicación de baldíos a las entidades territoriales, únicamente para la construcción de acueductos que cumplan ciertos requisitos técnicos. No se permite para minería.	

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Del desarrollo de la investigación se puede concluir que la reserva forestal es una figura jurídica que ha estado presente en el ordenamiento jurídico colombiano desde principios del siglo xx. Aunque en sus inicios no tenía una vocación ambiental, con el paso de los años se fue construyendo un régimen jurídico ambiental propio, con algunas variaciones y diferenciaciones, pero ya encaminado a la protección de este recurso.

Se evidencia, además, que si bien los términos área y zona pueden ser, y han sido intercambiables y usados indistintamente por la normatividad, efectivamente se trata de dos figuras distintas. Si nos ceñimos a la evolución histórica y a la forma como se han construido, podemos verificar que existen diferencias importantes entre las zonas de reserva forestal y las áreas de reserva forestal, pero no por su denominación terminológica, sino por su régimen jurídico.

En relación con el régimen jurídico construido alrededor de estas figuras, es posible afirmar que se trata de una normatividad dispersa, confusa y desordenada que, no obstante, intenta sentar unos criterios para la gestión, uso y manejo de esos espacios; eso sí con importantes problemas jurídicos derivados de esta dispersión e inconsistencia normativa.

De todas formas, por más que ya se cuente con un extenso campo normativo regulado, se trata de categorías en construcción y evolución, y la realidad del país presentará retos constantes para el sector, los cuales se deben abordar intentando mantener el equilibrio entre el uso y la conservación que lo ha caracterizado desde sus primeros años.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ PINZÓN, GLORIA LUCÍA. *Las áreas protegidas en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.

AMAYA ARIAS, ÁNGELA MARÍA. “La urbanización de la reserva Van der Hammen y la aplicación del Principio de No Regresión en Colombia”, *Derecho del Medio Ambiente*, 2016, disponible en [<http://medioambiente.uexternado.edu.co/la-urbanizacion-de-la-reserva-van-der-hammen-y-la-aplicacion-del-principio-de-no-regresion-en-colombia/>], consultada el 13 marzo de 2018.

- AMAYA ARIAS, ÁNGELA MARÍA. “Los derechos adquiridos frente a la protección del medio ambiente: análisis de dos casos puntuales”, en *Derecho privado y medio ambiente. Homenaje a Fernando Hinestrosa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- AMAYA ARIAS, ÁNGELA MARÍA. “La realideración de las reservas forestales: ¿un ejemplo de regresión del derecho ambiental?”, *Derecho del Medio Ambiente*, 2018, disponible en [<https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-realideracion-de-las-reservas-forestales-un-ejemplo-de-regresion-del-derecho-ambiental/>], consultada el 8 de marzo de 2018.
- AMAYA ARIAS, ÓSCAR DARÍO. “Retos sociales del Sistema Nacional Ambiental”, en *Sistema Nacional Ambiental SINA 15 años. Evaluaciones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- CÁRDENAS, MAURICIO. *Política ambiental y desarrollo. Un debate para América Latina*, Bogotá, Fescol, 1986.
- CRUZ GUTIÉRREZ, EFRAÍN y ANDRÉS MAURICIO GUZMÁN RINCÓN. “Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal”, *Territorios*, 35, 2016, disponible en [<https://doi.org/10.12804/territ35.2016.07>].
- FINO ROJAS, HILMER. “La afectación del núcleo esencial del derecho de propiedad como consecuencia de las declaratorias de reservas forestales”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XVI, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- MADS. “Reservas Forestales establecidas por la Ley 2.ª de 1959”, (n.d.), disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/reservas_forestales/reservas_forestales_ley_2da_1959.pdf], consultada el 6 de marzo de 2018.
- MADS. “Estrategia Integral de control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), 2017, disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/EICDGB_I.O_AGOSTO_9_2017.pdf], consultada el 19 de marzo de 2018.
- MAZABEL PINZÓN, MOISÉS RODRIGO. *Reservas forestales. Estudio jurídico de la Reserva Forestal de la Amazonía*, Bogotá, Ediciones Ciencia y Derecho, 2014.
- MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. “Atlas temático. Zonas de reserva forestal”, Ley 2.ª de 1959, Bogotá, 2004, disponible en [<http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019679/019679.htm>].
- MORALES, D. *Naturaleza jurídica de las reservas forestales en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

PIMIENTO, JULIÁN ANDRÉS. “La responsabilidad del Estado por limitaciones ambientales a la propiedad privada”, en *Derecho privado y medio ambiente. Homenaje a Fernando Hines-trosa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

RUNAP (n.d.), disponible en [<http://runap.parquesnacionales.gov.co/categoria/SINAP/10>], consultada el 8 de marzo de 2018.

UCRÓS, JUAN CARLOS. “Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano”, (n.d.), disponible en [<http://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb88cba-ad85cf5c312d8422b30afb.pdf>], consultada el 5 de marzo de 2018.

WIELGUS, JEFFREY. “Se mueren los bosques”, *Revista Dinero*, 1.º de enero de 1995, disponible en [<http://www.dinero.com/archivo/articulo/se-mueren-bosques/19549>].

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 15 de abril de 2010, M. P.: Marco Antonio Velilla Moreno.

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de noviembre de 2013, M. P.: María Claudia Rojas Lasso.