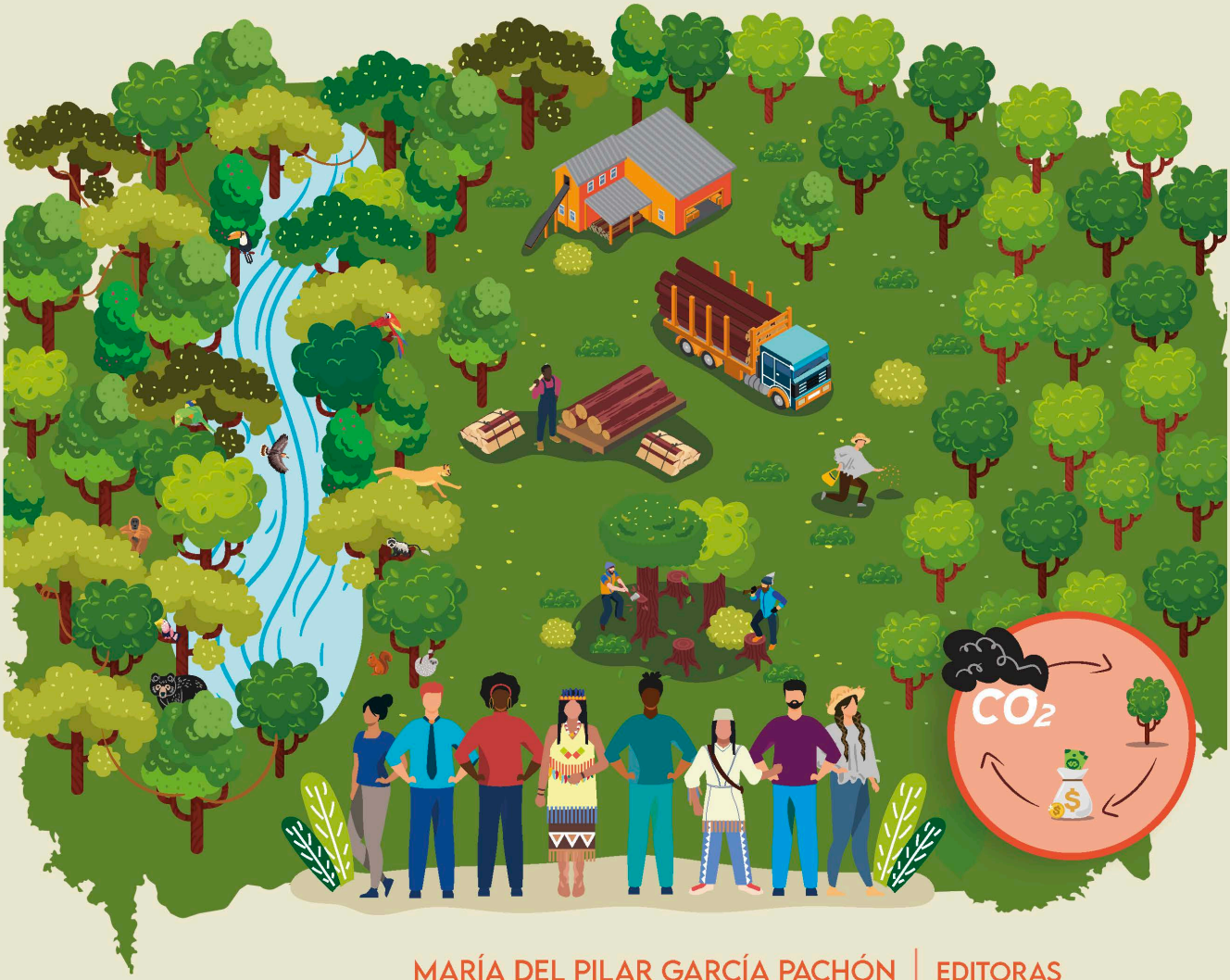
DERECHO FORESTAL

Estrategias para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales



MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN
ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS
EDITORAS

Universidad Externado de Colombia
135 Años

MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
ÁNGELA MARÍA
AMAYA ARIAS
Editoras

DERECHO FORESTAL:
ESTRATEGIAS PARA LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS FORESTALES

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Derecho forestal : *estrategias para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales* / Javier Alfredo Molina Roa [y otros] ; María del Pilar García Pachón, Ángela María Amaya Arias (editoras). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.
967 páginas : ilustraciones, gráficos, mapas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587907087 (impreso)

1. Bosques -- Aspectos jurídicos – Colombia -- Libros electrónicos 2. Política forestal -- Aspectos jurídicos – Colombia -- Libros electrónicos 3. Deforestación -- Aspectos jurídicos – Colombia -- Libros electrónicos 4. Conservación de bosques -- Aspectos jurídicos – Colombia -- Libros electrónicos 5. Conservación de los recursos naturales -- Aspectos jurídicos – Colombia -- Libros electrónicos I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Amaya Arias, Ángela María, editora III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

LE333.7 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. Persona responsable
octubre de 2021

ISBN 978-958-790-708-7
E-ISBN 978-958-790-709-4

© 2021, María del Pilar García Pachón
y Ángela María Amaya Arias (eds.)
© 2021, Universidad Externado de Colombia
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (601) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2021

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Óscar Torres Angarita
Composición: Precolombi EU-David Reyes
Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ*

La organización administrativa para el sector forestal y su nivel de eficacia

SUMARIO

Introducción. I. Organización administrativa para el sector forestal. La administración forestal pública. A. Sector ambiente y desarrollo sostenible. 1. Sector central. a. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). b. Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). c. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla). 2. Sector descentralizado por servicios. a. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). b. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt". c. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" (Invemar). d. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (Neumann). e. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi). 3. Órganos autonomos. Corporaciones Autonomas Regionales y de Desarrollo Sostenbile. 4. Grandes centros urbanos. B. Sector agricultura y desarrollo rural. 1. Sector central. a. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2. Sector descentralizado por servicios. a. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). b. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). c. Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR). d. Agencia Nacional de Tierras Rurales (ANT). e. Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). f. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). g. Banco Agrario. C. Otras entidades de otros sectores administrativos. D. Una mirada al llamado "servicio forestal nacional". II. Retos y oportunidades de la organización administrativa para el logro del desarrollo forestal sostenible. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Las cuestiones propias de la organización administrativa (estructura de la Administración) terminan siendo centrales para garantizar la eficacia de las diversas formas de actuación. Por ende, los asuntos forestales requieren de un conjunto de entidades, principios, acciones, estructuras diferenciadas para asumir los conflictos relacionados con el recurso forestal y otros. Es evidente

* Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Docente-investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: luis.guzman@uexternado.edu.co; código Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7119-7101

que la estructura administrativa forestal genera una relación asimétrica de la Administración con los administrados o usuarios y la ausencia de canales efectivos que garanticen eficacia. En Colombia los asuntos forestales están en cabeza de dos sectores administrativos: el de Agricultura y Desarrollo Rural y el de Ambiente y Desarrollo Rural. El objetivo de nuestra contribución es acercarse a los dos sectores mencionados junto a las entidades administrativas y sus competencias. Concretamente, se pretende evaluar qué impacto real en términos de eficacia han tenido las decisiones de la administración y plantear algunas acciones de mejora regulatoria.

PALABRAS CLAVE

Organización administrativa forestal, eficacia administrativa, derecho forestal colombiano.

ABSTRACT

The issues of the administrative organization (structure of the Administration) end up being central to guarantee the effectiveness of the various forms of action. Therefore, forest matters require a set of entities, principles, actions, and differentiated structures to assume conflicts related to forest resources and others. It is evident that the forest administrative structure generates an asymmetric relationship between the Administration and the administrations or users; the absence of effective channels that guarantee efficiency. In Colombia, forestry matters are headed by two administrative sectors: agriculture and rural development and environment and rural development. The objective of our contribution is to approach the two sectors mentioned together with the administrative entities and their competences. Specifically, it is intended to evaluate what real impact in terms of effectiveness the decisions of the administration have had and to propose some actions for regulatory improvement.

KEYWORDS

Forest administrative organization, administrative efficiency, Colombian forest law.

INTRODUCCIÓN

El estudio del derecho administrativo o el derecho ambiental se hace en dos partes fundamentales: parte estática y parte dinámica. Sarria Olcos (1991) describe la parte estática como aquella que se concentra en la organización y estructura de la Administración. La parte estática se compone de cuatro temas centrales: i) la estructura de la Administración, ii) las entidades que la conforman, iii) el funcionamiento de estas y iv) las relaciones que existen entre dichas entidades de la Administración[1]. Y la parte dinámica, que se concentra en el estudio de la actividad de la propia Administración. Se pone de presente la necesidad de estudiar las dos partes de manera separada. Sarria Olcos (1991) sostiene que

> […] la parte estática del derecho administrativo es quizás la más dinámica, en cuanto que el Estado debe contar con estructuras administrativa a través de las cuales pueda cumplir la función administrativa a su cargo, y también es la más compleja, sobre todo cuando el Estado ha dejado de ser un Estado simplemente vigilante para convertirse en un Estado intervencionista y servidor que busca el bienestar de los asociados[2] (p. 66).

La Constitución Política de 1991 representó un nuevo paradigma para la organización administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano, pues determinó elementos para abordar una nueva concepción de la estructura estatal, prescribió que la estructura del Estado estaría compuesta por las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial) y los órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, los cuales ejercerían funciones separadas pero con colaboración armónica para el logro de los fines del Estado (art. 113 Constitución Política), y a su vez

---

1 La parte estática se concentra en ilustrar los elementos que conforman a la Administración pública, es decir a la rama ejecutiva del poder público. Es más, desde el Derecho Administrativo se acuñó la "teoría de la organización administrativa".

2 La organización administrativa es el componente principal del Derecho Administrativo tradicional. La importancia de la dimensión organizativa data desde la personificación de la Administración (funciones, actividades y técnicas). La Administración Pública se encuentra totalmente organizada y los funcionarios son simples agentes de dicha organización, "[…] la Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto" (Parejo Alfonso, 2009, p. 55).

determinó la estructura administrativa del Gobierno Nacional, es decir, de la rama ejecutiva en el nivel central (art. 115 Constitución Política). Así, podríamos decir que fue una norma de organización administrativa fundamental (por su origen) bien intencionada y con propósitos loables y claros.

Sumado a lo anterior, las disposiciones que van a marcar el derrotero constitucional son los arts. 150, numeral 7 y 189, numerales 15 y 16, los cuales facultan al Congreso y al Presidente de la República para determinar la estructura administrativa en Colombia, respectivamente. Y una disposición temporal: el art. 20 transitorio, el cual otorgó facultades al Gobierno para "[…] suprimir, fusionar y reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la Constitución", las cuales fueron determinadas para ejercerlas durante un periodo de 18 meses.

Hablar de estructura administrativa pareciera un aspecto común y ampliamente abordado por la doctrina administrativista, y efectivamente parte de la doctrina de algunos países (Estados Unidos, Francia, Italia, España) ha realizado ejercicios interesantes por construir unos fundamentos de organización administrativa. Pero en el caso de Colombia es escasa, sobre todo en asuntos relacionados con la estructura administrativa del sector ambiente y desarrollo sostenible y, en este caso, del subsector forestal. Por eso, el objetivo central del presente artículo es discernir en torno a la organización administrativa para el sector forestal, también llamada administración forestal pública.

El artículo se estructura en dos partes. En primer lugar, dedicamos el análisis a la organización administrativa para el sector forestal; en concreto, a los dos sectores administrativos con competencias. Por un lado, el sector ambiente y desarrollo sostenible en sus tres niveles (central, descentralizado y territorial) y, por otro, el sector agricultura y desarrollo rural. Asimismo, analizamos otras entidades de otros sectores con competencias administrativas concurrentes y el anhelado "servicio forestal nacional". Y, en segundo lugar, discernimos en torno a los retos y oportunidades desde la estructura administrativa para el logro del desarrollo forestal sostenible.

I. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL SECTOR FORESTAL. LA ADMINISTRACIÓN FORESTAL PÚBLICA[3]

La organización administrativa para el sector forestal en Colombia siempre ha estado compartida por dos sectores en concreto: el de ambiente y el de agricultura, por la naturaleza jurídica del asunto y la complejidad y derechos en tensión. La primera autoridad de rango ministerial para el sector forestal fue el Ministerio de Economía Nacional[4]. En ese ministerio en el año 1938 se creó la Sección de Bosques –Decreto 1405 de 1938– (Amaya Arias, 2020), la cual operó hasta el año 1947. Ese año se aprobó la Ley 74 en la que el Ministerio de Economía Nacional se dividió en dos carteras: por un lado, el Ministerio de Industria y Comercio y, por otro, el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este último asumió las competencias relacionadas con los recursos forestales[5].

Y en paralelo, en el sector ambiente, mediante el Decreto Ley 2420 de 1968, se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena) como establecimiento público (dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente). La competencia del Inderena fue: la reglamentación, administración, conservación y fomento de los recursos naturales del país, en los aspectos de pesca marítima y fluvial, aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, fauna y flora silvestre; parques nacionales, hoyas hidrográficas, reservas naturales, sabanas comunales y praderas nacionales. El gobierno de Alfonso López (1974-1978) fue el que mayor fortalecimiento le dio a esta entidad asignándole recursos y personal para el cumplimiento de sus funciones. En 1976 fue reformada y pasó a ser un establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura. Esta entidad fue la primera autoridad ambiental del país, con jurisdicción casi en todo el territorio nacional.

---

3 Todas las consideraciones relativas a la organización administrativa ambiental son producto de la investigación realizada para el desarrollo de la obra que está en proceso de edición titulada "La organización administrativa ambiental en Colombia. Una mirada al Sistema Nacional Ambiental desde la teoría de la organización –parte estática de la administración–". Y hace parte del material de consulta de las clases impartidas en el marco de la asignatura: Sistema Nacional Ambiental (SINA) en pregrado y posgrado en la Universidad Externado de Colombia.

4 Por medio de la Ley 96 de 1938 se creó el Ministerio de Economía Nacional, resultado de la fusión entre el Ministerio de Industria y Trabajo con el Ministerio de Agricultura y Comercio.

5 Esta competencia del Ministerio de Agricultura frente a la gestión y manejo del sector, mediante el otorgamiento de permisos de aprovechamiento, fue reforzada por normas subsiguientes, como el Decreto 2278 de 1953.

A. SECTOR AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Este sector ha estado presente en materia de organización administrativa desde 1952. Lógicamente, la preocupación ambiental sí ha estado presente en el Estado colombiano, lo cual se evidencia en las diferentes constituciones políticas. Pero es con la Ley 99 de 1993[6] que se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA)[7] y se enfoca en buscar actuaciones en materia ambiental como sistema único bajo una estructura institucional descentralizada, con funciones propias en cada uno de los niveles administrativos (nacional, regional y local), que, en cabeza del Ministerio, dan la posibilidad de orientar la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas y programas sectoriales, para consolidar la planificación bajo modelos sostenibles y articulados dirigidos hacia una gestión compartida entre autoridades ambientales, entidades territoriales, institutos de investigación, asociaciones y población en general.

1. SECTOR CENTRAL

El sector central de la rama ejecutiva del poder público de Colombia está compuesto, de manera general, por la Presidencia[8] y la Vicepresidencia de

---

6 La Ley 99 de 1993 trajo varias determinaciones importantes en la materia. Destacaríamos: a) La primera determinación del legislador fue escindir el Inderena como entidad nacional por todas las razones expuestas y asignando las competencias administrativas de éste al recién creado Ministerio (párrafo 2 del art. 5 Ley 99 de 1993). b) El Ministerio de Ambiente pasó a ser el ente rector de la política y gestión ambiental, ubicándose en la escala máxima dentro del SINA. Colombia se convirtió, en su momento, en un referente en materia de organización administrativa pues era de los primeros países de América Latina y el Caribe en crear un ministerio ambiental. c) Asimismo, la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993 hicieron modificaciones estructurales para las corporaciones autónomas regionales. Algunas de las 18 corporaciones fueron reestructuradas en el ámbito de su jurisdicción o incluso en el mismo nombre; estas como las autoridades con autonomía administrativa y financiera de origen constitucional y creación legal que pertenecen al SINA (art. 4 Ley 99 de 1993). d) Para el cumplimiento de las funciones, la Ley 99 de 1993 (art. 116 literal a) determinó la primera estructura orgánica para el Ministerio y fue reglamentada posteriormente por los Decretos 1868; y 2915 de 1994.

7 El SINA es un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales. El objetivo de este sistema es la protección, conservación y recuperación como tarea conjunta entre el Estado, la comunidad, las organizaciones y el sector privado.

8 La Presidencia de la República como organización administrativa, es decir, como estructura, corresponde al conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República, cuyo régimen

la Republica[9], los ministerios[10], los departamentos administrativos[11], las superintendencias sin personería jurídica[12], las unidades administrativas especiales

---

jurídico es el departamento administrativo, su desarrollo legal es el art. 56 Ley 489 de 1998 y reglamentario es el Decreto 1649 del 2014. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es dirigido por el secretario general de Presidencia y está integrado por algunas entidades como: Secretaría Jurídica, Secretaría de Transparencia, Agencia de Cooperación Internacional, Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y la Unidad de Gestión Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, entre otras. Para profundizar sobre el particular, *vid*. Santofimio Gamboa (2017, p. 925).

9 La Vicepresidencia de la República hace parte del sector central de la Administración (Rama Ejecutiva [art. 38 Ley 489 de 1998]), así es concebida por el constituyente de 1991, quien le dedica una disposición constitucional a su desarrollo normativo (art. 202), curiosamente habla es de la figura de Vicepresidente y no de la estructura administrativa, es decir de la Vicepresidencia. La función central será reemplazar en las faltas temporales o absolutas al Presidente de la República, quien también podrá confiar al vicepresidente misiones o encargos especiales. La institución de la Vicepresidencia de la República es desarrollada en el art. 38 de la Ley 489 de 1998 y ha sido objeto de dos importantes pronunciamientos jurisprudenciales por parte de la Corte Constitucional (Sentencia C-594/1995 y Sentencia C-727/2000) en los que se aclara que es un empleo público con funciones constitucionales propias o asignadas por el Presidente de la República, expresamente previsto por la carta fundamental. Para el cumplimiento de las funciones, la Vicepresidencia de la República, estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares que señale el Presidente de la República (art. 56 Ley 489 de 1998), actualmente se encuentran asignadas en el Decreto 1714 del 2018. Para profundizar sobre el particular, *vid*. Santofimio Gamboa (2017, p. 926).

10 Los ministerios no tienen una definición constitucional o legal; el art. 206 de la Constitución Política de 1991 establece que el número, denominación y orden de precedencia serán determinados por ley y será el Presidente de la República el que distribuya entre los ministerios los asuntos según su naturaleza. En la actualidad (2021) son dieciséis y su nomenclatura y orden de precedencia están determinados en el art. 17 de la Ley 1444 del 2011. Tienen unas funciones generales (art. 59 Ley 489 de 1998) y específicas, determinadas en cada caso en concreto.

11 Los departamentos administrativos fueron creados en 1945. El principal motivo para su creación fue la necesidad de contar con un "andamiaje administrativo, con ascendencia similar a la de los ministerios, pero sin el carácter político". Sus funciones generales se encuentran en el art. 61 de la Ley 489 de 1998 y las funciones específicas se encuentran en el Decreto-Ley 770 de 2005 y Decreto 1785 de 2014.

12 Las superintendencias sin personería jurídica pertenecen al sector central, si tienen personería jurídica hacen parte del sector descentralizado por servicios. Son órganos creados por Ley que cumplen funciones de inspección y vigilancia, gozan de autonomía administrativa y financiera para el desarrollo de sus funciones (art. 66 Ley 489 de 1998), el principal antecedente de este órgano administrativo es la Superintendencia Financiera en 1923; para asuntos ambientales no existe en el país un órgano que ejerza como superintendencia, es decir, que desarrolle las facultades de inspección y vigilancia desde el nivel central.

sin personería jurídica[13] y los consejos superiores de la administración[14], de conformidad con el art. 38 de la Ley 489 de 1998[15]. De manera específica, el SINA que pertenece al sector ambiental y de desarrollo sostenible[16], dirigido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). El sector central también lo conforman Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Es así como se compone el nivel central del sector ambiental y de desarrollo sostenible y del SINA, que pasaremos a analizar inmediatamente junto con sus competencias específicas para el sector forestal.

a. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS)

El ministerio es una entidad principal de cada sector administrativo, que con un criterio de especialización dirige, orienta, coordina, controla y ejecuta las funciones administrativas del Estado. La función administrativa está sectorizada con criterios de especialización. El ministerio tiene como objetivo primordial

---

13 Las unidades administrativas especiales son órganos creados por ley (arts. 67 y 82 Ley 489 de 1998) con autonomía administrativa y financiera que cumplen funciones o desarrollan un eje programático de un ministerio o departamento administrativo. En el caso del sector ambiental y desarrollo sostenible están dos unidades administrativas especiales: Parques Nacionales Naturales de Colombia y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

14 Los consejos superiores de la Administración pública son órganos consultivos para toda la Administración o parte de ella, que funcionan de carácter temporal o permanente y con representación de varias entidades estatales y el sector privado, en algunos casos (parágrafo 2 del art. 38 Ley 489 de 1998). Son presididos por el ministro respectivo de acuerdo a los asuntos que aborde cada Consejo. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (2015) sostiene que dichos consejos buscan la cooperación entre el sector privado y el sector público. Los principales consejos superiores son el Consejo de Ministros, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], Consejo Superior de Política Fiscal [Confis], Consejo Nacional de Planeación; en el sector ambiental, está el Consejo Nacional Ambiental.

15 YOUNES MORENO (2016) lo llama "sector central de la Administración Pública Nacional" (p. 69).

16 Desde la reforma administrativa de 1968 el país empezaba a hablar de sectores administrativos o la llamada "sectorización de la administración pública" (YOUNES MORENO, 2016, p. 70), que pretendía tener un órgano especializado responsable de cada sector que tuviese la idoneidad para ser rector de política pública, por lo cual se acudió al ministro o al jefe del departamento administrativo del sector correspondiente.

la formulación y adopción de políticas, planes y programas y proyectos del sector administrativo que dirige. En el caso del MADS (o Minambiente), es el órgano rector del sector ambiente y desarrollo sostenible.

Ahora bien, de manera específica las funciones establecidas para el Minambiente han sido establecidas en su acto de creación[17] y en las modificaciones realizadas desde el año 1993 hasta la fecha[18]. El último reglamento de las funciones de la cartera ministerial está contemplado en el artículo 2 del Decreto Ley 3570 del 2011[19] (incorporado en el Decreto 1076 del 2015). Las diferentes funciones podrían agruparse en: formulación de políticas públicas; normativa y regulación; conservación; licenciamiento; planificación territorial; participación social; dirección y coordinación del SINA; articulación institucional; conocimiento e información; recursos humanos y financieros[20].

Las funciones generales del MADS son de diversa índole, como lo mencionábamos; respecto del sector forestal, hay dos funciones muy importantes[21]. En primer lugar, la formulación de políticas públicas para el sector forestal, concretamente lo relacionado con los bosques naturales (art. 5.1 Ley 99 de 1993; art. 2.1 Decreto 3570 de 2011). Destacaríamos: la Política de Bosques[22]

---

17 El primer acto en el que se fijó la estructura orgánica del Minambiente es el Decreto 1868 de 1994 "Por el cual se complementa la estructura orgánica del Ministerio del Medio Ambiente y se distribuyen sus funciones entre sus dependencias internas", lo cual se hizo de acuerdo a las atribuciones conferidas por los artículos 12 y 116 de la Ley 99 de 1993.

18 Las diferentes modificaciones realizadas a la estructura orgánica y a las funciones de la cartera ministerial están en: el Decreto 2094 de 1994, el Decreto 2915 de 1994, el Decreto 1687 de 1997, el Decreto 2428 de 1997, el Decreto 1124 de 1999, y el Decreto 3266 de 2004.

19 El Decreto-Ley 3570 del 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible" fue proferido en ejercicio de las facultades consagradas en los literal c) y d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.

20 El MADS cumple las siguientes funciones: a) Rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables. b) Regula la recuperación, conservación, protección, uso y manejo sostenible de los recursos naturales. c) Orienta el ordenamiento territorial ambiental. d) Formula la política nacional ambiental. e) Dirige el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

21 Dichas funciones las lleva a cabo la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE). Para profundizar sobre otras funciones del MADS en relación con los bosques naturales, *vid.* (Amaya Arias, 2020, pp. 203-207).

22 La cual fue expedida teniendo en cuenta el Documento Conpes 2834 de 1996.

(1996), el Plan Nacional de Desarrollo Forestal[23] (2000) y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques[24] (2018).

Asimismo, el apoyo al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la construcción de documentos Conpes, como es el caso del Conpes 3934, "Crecimiento verde", del cual emanan una serie de responsabilidades compartidas entre el MADS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como son la elaboración del proyecto de ley forestal y el desarrollo de la Agenda Nacional Forestal entre los años 2018 y 2019. También se le asignó la competencia de actualizar la fórmula de cálculo y asignación de la tasa de aprovechamiento forestal para productos maderables, a fin de incluir una tarifa mínima y un factor regional que permitiera definir reglas claras para el cobro de este instrumento económico. Tarea que vino a desarrollar en el año 2018 cuando, mediante el Decreto 1390 y la Resolución 1479, el MADS reguló la tasa compensatoria por aprovechamiento forestal maderable en bosques naturales[25].

b. PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (PNN)

La entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia fue creada en el año 2011, dentro del proceso de reestructuración del Estado[26], como una unidad administrativa especial (hoy ya no tiene dicha naturaleza jurídica) del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional (Decreto 3572 de 2011, el cual está compilado en el Decreto 1075 del 2016)[27]. Dentro del SINA es el órgano

---

23 Destacaríamos los tres programas de esta Política Nacional: 1) Programa de Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales. 2) Programa de Cadenas Forestales Productivas. 3) Programa de Desarrollo Institucional.

24 De la mencionada Estrategia destacaríamos las 5 líneas estratégicas: Línea 1: Gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública. Línea 2: Desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria. Línea 3: Gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales. Línea 4: Monitoreo y control permanente. Línea 5: Generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras.

25 En desarrollo de la función específica establecida en el art. 5.29 Ley 99 de 1993.

26 Antes del proceso de reestructuración mencionado, Parques Nacionales Naturales era una dependencia del Ministerio de Medio Ambiente (Decretos 2195 de 1994 y 172 de 1995); luego del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (art. 19 del Decreto 216 de 2003) y antes de la Ley 99 de 1993, era una oficina del Inderena.

27 A la fecha en Colombia existen 1.062 áreas protegidas, lo cual equivale a 30.921.869 de hectáreas (información a agosto del 2018).

encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)[28].

La función central de dicha entidad es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales así como la reglamentación para el uso y funcionamiento de las áreas que lo conforman (art. 1.1.2.1.1 Decreto 1076 del 2015), es decir, tiene a su cargo la declaratoria, manejo y administración de una categoría de las áreas protegidas, las cuales son, por excelencia, la estrategia de conservación *in situ* de la biodiversidad. Para el sector forestal, PNN cumple una función estratégica en lo relacionado con bosques naturales y de conservación que estén dentro de las áreas protegidas.

c. autoridad nacional de licencias ambientales (anla)

La ANLA fue producto de la reforma administrativa del año 2011, la cual se materializó con la Ley 1444 del mismo año (esta ley la analizamos en el acápite relativo a las notas características de la organización administrativa ambiental, *ut supra*). Se creó como unidad administrativa especial sin personería jurídica con autonomía administrativa y financiera[29], como entidad perteneciente al SINA y por ende al sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible (mediante el Decreto 3573 de 2011, compilado en el Decreto 1076 del 2015). Dicho reglamento determinó como actividad administrativa central para la entidad de policía administrativa: el licenciamiento, permiso o trámite ambiental de determinados proyectos, obras o actividades[30] (art. 1.1.2.2.1 Decreto 1076 del 2015).

---

28 Dos documentos de política pública han logrado consolidar como política de Estado el Sinap y a su vez el Runap, los cuales son: Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (Pngibse) y el documento Conpes 3680 de 2010.

29 El fundamento legal de la Unidad Administrativa Especial es el art. 67 de la Ley 489 de 1998, que dispone que serán organismos que cumplan funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

30 Dentro de la lista taxativa de las funciones asignadas a ANLA se encuentran: "[…] 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos. 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales […]". Las cuales se enmarcan dentro del objetivo central para el que fue creada, licenciar los proyectos, obras y actividades de mayor impacto ambiental en todo el territorio nacional.

La ANLA fue creada por medio del Decreto 3573 de 2011 como la autoridad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país. En desarrollo de esa función, la ANLA asumió la competencia que anteriormente tenía el MADS, que consistía en "[…] aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993 (art. 3.10 Decreto 3573 de 2011)". De esa manera, la ANLA debe aprobar los actos administrativos para permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de competencia de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia) y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó). Lo anterior se puede explicar porque dichas corporaciones tienen en su jurisdicción los ecosistemas de bosques naturales más importantes del país.

2. SECTOR DESCENTRALIZADO

El sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva del poder público de Colombia tiene como objetivo principal "[…] el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio" (Santofimio Gamboa, 2017, p. 931). Específicamente, el sector descentralizado por servicios en materia de organización ambiental se constituye por los institutos de investigación, que son los encargados de la recopilación de datos e información ambiental destinada al SIAC y realizan labores de investigación científica, que corresponde al sistema de investigación nacional[31] y que para el sector forestal representa insumos técnicos para la toma de decisiones propios de la gobernanza ambiental.

---

31 El principal antecedente organizativo de investigación ambiental en el nivel central es la estructura administrativa denominada "oficina de Investigación y Tecnología Ambiental" que tenía el Ministerio de Medio Ambiente en su estructura inicial (creada mediante el art. 10 de la Ley 99 de 1993), la cual a la fecha no existe; toda la actividad investigativa y técnica está en el sector descentralizado por servicios.

En lo relacionado con el acceso a la información que proporcionan los entes descentralizados del SINA (también llamados institutos de investigación), recordemos que la información ambiental es un "deber de la Administración" o también llamada "obligación positiva del Estado"[32] (Guzmán Jiménez, 2020). El acceso a la información ambiental debe ser asequible, efectivo y oportuno.

a. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)

Institución pública que genera información hidrológica, meteorológica y ambiental de manera oportuna, consistente y de calidad para facilitar la definición y ajuste de políticas ambientales y la toma de decisiones por parte de los sectores público, privado y ciudadanía. En términos generales, es la entidad encargada del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, del establecimiento de las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de planificación y el ordenamiento del territorio; y de la recopilación, análisis, procesamiento y divulgación de la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica, soportada, entre otros instrumentos, por la red de monitoreo meteorológica e hidrológica instalada en el país, el laboratorio ambiental para procesamiento de información, y plataformas como el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC). El Ideam está encargado de coordinar los tres instrumentos que sirven para generar información oficial que permiten tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano: a.1 Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), a.2 Inventario Forestal Nacional (IFN) y a.3 Sistema de Monitoreo de Bosque y Carbono (SMBYC), los cuales se encuentran regulados por el Decreto 1655 de 2017 (incorporado en el DUR)[33].

---

32 Para profundizar sobre el derecho de acceso a la información en materia ambiental, *vid*. (Guzmán Jiménez, 2020, p. 155).

33 Estos tres sistemas de información se convierten en herramientas centrales para la gobernanza forestal. El ejercicio de las competencias administrativas de acceso a la información pública en materia ambiental se debe hacer bajo las exigencias de transparencia administrativa, un elemento crítico para el control y la gestión del gobierno, y el combate a la corrupción (Guzmán Jiménez, 2020).

a.1 Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF). Es el conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal (art. 2.2.8.9.3.6. Decreto 1076 del 2015). Dicho sistema recibe información proveniente de las instituciones públicas respecto de los ecosistemas boscosos, con calidad, transparencia, objetividad y eficiencia. El sistema cuenta con información sobre aprovechamientos de productos forestales, maderables y no maderables, movilizaciones de productos forestales maderables y no maderables, decomisos forestales, plantaciones forestales productoras y protectoras, remisiones de madera de plantaciones forestales e incendios de la cobertura vegetal.

El sistema recibe trimestralmente de las autoridades ambientales regionales, urbanas, ANLA y el MADS, la información relacionada con el aprovechamiento forestal, la movilización de productos de la flora silvestre, los decomisos, las plantaciones protectoras y los incendios de la cobertura vegetal, generada en el marco de la gestión del recurso forestal. Además, la ANLA debe reportar la información relacionada con aprovechamientos forestales, compensaciones forestales y compensaciones por pérdida de biodiversidad generada en los procesos de licencias ambientales, permisos y trámites ambientales asociados a proyectos, obras o actividades que puedan propiciar una afectación de los bosques de su competencia (art. 2.2.8.9.3.9 Decreto 1076 del 2015).

Con la información recibida, el Ideam elabora informes periódicos sobre el estado de los bosques, con inclusión de indicadores que apoyen la conservación, la ordenación, el manejo y aprovechamiento, y la gestión forestal en general.

a.2 Inventario forestal nacional (IFN). Es la operación estadística que, mediante procesos, metodologías, protocolos y herramientas, realiza el acopio, almacenamiento, análisis y difusión de datos cuantitativos y cualitativos que permiten conocer el estado actual y la composición de los bosques del país, y sus cambios en el tiempo (art. 2.2.8.9.3.12 DUR). Dicho inventario tendrá una periodicidad de cinco años, y busca obtener información directamente de campo, mediante una metodología que permita hacer el muestreo en territorio de los bosques y su composición.

Tiene como finalidad presentar información de carácter técnico frente al estado de los recursos forestales, en relación con la estructura, composición y diversidad florística, biomasa aérea, carbono en el suelo y detritos de madera, volumen de madera, calidad, condiciones y dinámica, principalmente

de los bosques del país. Además, tiene los varios objetivos centrales[34] para la organización administrativa forestal (art. 2.2.8.9.3.13 DUR).

a.3 Sistema de monitoreo de bosque y carbono (Smbyc). Es el conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para la generación periódica de información sobre: i) la superficie de bosques de Colombia y sus cambios en el tiempo; ii) las reservas de carbono almacenadas en los bosques naturales; iii) las causas y agentes de la deforestación y la degradación de los bosques, y iv) las emisiones y absorciones de GEI asociadas a la deforestación y la degradación forestal (art. 2.2.8.9.3.17 DUR)[35].

b. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

El Instituto, del orden nacional, es el encargado de generar el conocimiento sobre la biodiversidad en todo el territorio nacional para evaluar su estado y orientar la toma de decisiones sostenibles al respecto. Es considerado el

---

34 Dentro de los objetivos destacaríamos: – Proporcionar estándares, procedimientos, metodologías y herramientas para el levantamiento de información orientada a la caracterización de bosques y otras coberturas. – Brindar información confiable, consistente y contínua que sirva de fundamento para la formulación de planes de ordenación forestal, la administración del recurso forestal, la definición de políticas, la planificación sectorial y la toma de decisiones orientadas al manejo sostenible y la conservación del patrimonio forestal del país. – Brindar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible información que sirva de referencia para las decisiones relacionadas con el cumplimiento de sus funciones concernientes a la fijación de los cupos globales y determinación de las especies para el aprovechamiento de bosques naturales. – Identificar la oferta y el estado de los bosques, facilitando su monitoreo y seguimiento a lo largo del tiempo.

35 Como se puede observar, este sistema tiene directa relación con los compromisos asumidos por el país en materia de cambio climático, y sus objetivos son (art. 2.2.8.9.3.17 DUR): 1. Generar la información oficial sobre la superficie y cambios del bosque natural y alertas tempranas de deforestación. 2. Producir y compilar los conjuntos de datos necesarios para estimar las reservas de carbono almacenadas en diferentes compartimientos de los bosques naturales y en otras coberturas de la tierra, y las emisiones de gei a nivel nacional debidas a la deforestación y/o degradación forestal. 3. Aportar a la documentación de las causas y agentes que determinan o influyen en la deforestación y/o degradación forestal para la escala nacional, así como generar reportes a partir de estos resultados. 4. Proporcionar lineamientos, herramientas, procedimientos, metodologías y estándares para el monitoreo de la superficie y cambios del bosque natural, las reservas de carbono y la caracterización de las causas y agentes de la deforestación y degradación forestal. 5. Apoyar el fortalecimiento de capacidades para el monitoreo de bosques en las autoridades ambientales regionales y otras entidades con funciones de control y vigilancia de los recursos forestales.

brazo investigativo en biodiversidad del SINA. Así mismo, es el encargado de la investigación científica y aplicada de los recursos bióticos, hidrobiológicos y genéticos en el territorio continental del país; por ello, desarrolla investigación en las regiones no cubiertas por otras entidades especializadas de investigación y presta asesoría técnica y transferencia de tecnología a las autoridades ambientales, los departamentos, distritos, municipios y demás entidades encargadas de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia. También coordina el Sistema Nacional de Información sobre Diversidad y la conformación del Inventario Nacional de la Biodiversidad.

En materia forestal, tiene una línea de investigación sobre bosques y ecosistemas de especial interés, que promueve la generación de conocimiento sobre la biodiversidad, la dinámica y el funcionamiento de ecosistemas poco estudiados en Colombia, entre ellos, bosques secos, bosques de niebla, páramos y sabanas naturales. Su objetivo principal es comprender los procesos ecológicos que determinan las distintas dimensiones de la biodiversidad (taxonómica, funcional y filogenética) a diferentes escalas de análisis.

c. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (Invemar)

Su función principal es la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y los ecosistemas marinos y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional, con el fin de proporcionar conocimiento científico para la formulación de políticas y toma de decisiones en la elaboración de planes y proyectos que conduzcan al desarrollo sostenible, a la recuperación del medio ambiente marino y costero y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

d. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (Neumann)

También conocido como IIAP, tiene como función principal desarrollar investigación dirigida a la producción de información y conocimiento del Chocó Biogeográfico que, al tiempo que fundamente la toma de decisiones y las políticas públicas nacionales, regionales y locales en materia ambiental y de desarrollo sostenible, promueve el progreso colectivo de los habitantes de la región y consolida la identidad cultural de sus pueblos negros e indígenas. Al igual que los demás institutos de investigación, genera conocimiento para

apoyar los procesos de toma de decisiones que promuevan el desarrollo sostenible en la región, en un escenario de posconflicto.

e. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi)

Tiene como objeto principal la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la región. Por otra parte, contribuye a estabilizar los procesos de colonización mediante el estudio y evaluación del impacto de su intervención en los ecosistemas y el desarrollo de alternativas tecnológicas de aprovechamiento de estos dentro de criterios de sostenibilidad. Ejerce funciones de autoridad científica por medio del desarrollo y ejecución de proyectos de investigación que involucran aspectos de la biodiversidad, alternativas productivas sostenibles para el mejoramiento de la calidad de vida, estudios sobre procesos y dinámicas de ocupación y generación de información georreferenciada de la región.

El Instituto Sinchi es el encargado de realizar, coordinar y divulgar los estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. Tiene un programa de investigación que busca caracterizar los ecosistemas y recursos naturales de la región amazónica en temas como flora, fauna, recursos hidrobiológicos, recursos genéticos y microorganismos del suelo, para suministrar información orientada al conocimiento, uso y conservación de diversidad biológica de la región.

3. Órganos autónomos (corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible)

Las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley 99 de 1993, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender a su desarrollo sostenible, de conformidad con las

disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Según la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, son entes corporativos de carácter público, creados por la ley con autonomía administrativa, financiera, patrimonio propio y personería jurídica (art. 23 Ley 99 de 1993). Las corporaciones autónomas creadas no corresponden a la división política administrativa del país, sino a un factor territorial ambiental, que atiende geográficamente a las características ambientales, a saber, un mismo ecosistema o ecosistemas que conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

La competencia central es "[…] administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible" (art. 23 Ley 99 de 1993). Las funciones ambientales de las corporaciones autónomas regionales suponen el ejercicio de autoridad ambiental y concretan el mandato constitucional de protección impuesto al Estado. Es un modelo de organización administrativo-ambiental de carácter "técnico" para garantizar eficiencia en la construcción de una visión de desarrollo sostenible a escala regional. Para el ejercicio de su competencia central las corporaciones tienen que formular y aprobar tres instrumentos de planeación de creación legal: el plan de gestión ambiental regional (PGAR), el plan de acción trienal (PAT) y planes operativos anuales de inversión (POAI).

Las competencias administrativas asignadas a las corporaciones autónomas regionales podrían clasificarse en: policivas; control; fomento; reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El conjunto de funciones puede ser resumido como máxima autoridad ambiental en las respectivas jurisdicciones. Es claro que el Constituyente de 1991 buscó materializar el principio de sostenibilidad en el desarrollo regional mediante la creación de las corporaciones autónomas regionales con un régimen de autonomía de origen constitucional desarrollado por la ley en materia administrativa, patrimonial y financiera.

4. SECTOR DESCENTRALIZADO TERRITORIAL

En atención a lo establecido en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes ejercen dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de los permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o

la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación[36]. Para el caso forestal, las autoridades ambientales urbanas podrán tener cierta normatividad específica, concretamente para el caso del aprovechamiento de árboles aislados situados en los centros urbanos. Además, son las encargadas de ejercer las funciones de control y vigilancia, así como de impartir las órdenes necesarias para la defensa del ambiente en general, y de la flora silvestre y los bosques en particular (Decreto 1791 de 1996, compilado en el DUR). Por ejemplo, la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá expidió los Decretos 531 de 2010 y 383 de 2018, con el fin de reglamentar la silvicultura urbana, las zonas verdes y la jardinería en Bogotá y definir responsabilidades de las entidades distritales en relación con el tema.

En el caso de Bogotá D. C., que cuenta con un gran centro urbano, la Secretaría Distrital de Ambiente es la encargada de dictar la política ambiental y de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente en la ciudad y trazar los lineamientos ambientales, de conformidad con el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial (POT) y el plan de gestión ambiental, que permitan la planeación, generación y sostenimiento del componente verde urbano. Para la materialización de lo anterior, cuenta con el apoyo administrativo del Jardín Botánico José Celestino Mutis, que es la entidad encargada de la planificación y el diseño paisajístico de la silvicultura urbana en sus actividades de plantación, establecimiento y mantenimiento del arbolado y la jardinería de Bogotá (art. 2.0, Decreto 383 de 2018).

Estas autoridades podrán expedir normatividad específica para la "gestión silvicultural del arbolado urbano"[37], en la que se regulen temas como la evaluación técnica para el otorgamiento de permisos y autorizaciones, así como

---

36 Actualmente existen siete autoridades ambientales de grandes centros urbanos: Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D. C., Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente de Cali (Dagma), Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Barranquilla Verde, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, Departamento Administrativo Distrital para la Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta y Establecimiento Público Ambiental de Buenaventura.

37 Para profundizar sobre esta idea, *vid.* (Amaya Arias, 2020).

el control y seguimiento de los actos administrativos que constituyan permisos y/o autorizaciones en materia silvicultural, expedición de salvoconductos, atención a situaciones de emergencia, y ejercer la potestad sancionatoria en el área de su jurisdicción. Cada normatividad específica se aplicará de manera preferente en la jurisdicción de cada autoridad ambiental urbana, y en relación con los vacíos que se identifiquen se hará referencia a la normatividad nacional.

Sin duda, los entes territoriales tienen unas competencias determinantes para desarrollar el concepto de ciudades sostenibles[38]. En ese concepto los bosques urbanos o recursos forestales juegan un papel determinante especialmente en la captura de CO_2 en el perímetro urbano y asimismo como espacios públicos para garantizar lugares aptos para el desarrollo de diferentes actividades por parte de los ciudadanos. Las reflexiones sobre la interacción entre la naturaleza y el desarrollo socio-económico de las ciudades adquieren cada vez más protagonismo. A escala mundial se están repensando las ciudades, de manera que en el futuro estas puedan ser "inteligentes" en su relación con el ambiente. Los jardines botánicos[39] tienen la oportunidad de liderar la transformación de las ciudades del futuro, traspasando sus propias fronteras, asesorando, liderando y gestionando el manejo de los espacios verdes de las ciudades en donde se encuentran.

B. SECTOR AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL[40]

Como mencionábamos *ut supra*, el sector agricultura y desarrollo rural estuvo asignado al Ministerio de Economía Nacional hasta el año 1938 cuando (mediante la Ley 75 de 1947)[41] se dividió en dos carteras, por un lado, el Ministerio de Industria y Comercio y, por otro, el Ministerio de Agricultura y

---

38 Sobre el concepto de ciudad sostenible, *vid.* (Guzmán Jiménez & Cisneros Trujillo, 2019).

39 Con su experiencia y recursos, pueden direccionar los procesos de restauración, arborización, renaturalización, jardinería, agroecología y ecología urbana, promoviendo el uso de especies nativas, la conservación y recuperación poblacional de especies en riesgo, y la investigación de los recursos naturales locales. A través de estos frentes de trabajo, los jardines botánicos pueden encontrar fuentes de financiación que permitan su sostenibilidad. De manera simultánea, se debe consolidar su estructura organizacional, para evitar la politización y garantizar la estabilidad de los procesos a largo plazo.

40 Para el acápite relativo al sector agricultura y desarrollo rural nos hemos basado en los documentos de análisis: Banco Mundial (2006) y Profor y FAO (2011).

41 El primer ministro de Agricultura y Comercio fue Jorge Enrique Delgado, quien asumió funciones el 7 de agosto de 1914 bajo la presidencia de José Vicente Concha.

Ganadería. En 1961 se expidió la Ley 135 que dio inicio a la reforma agraria creando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Esta ley fue complementada por la Ley 1 del 26 de enero de 1968. Por otra parte, la Ley 101 del 23 de diciembre de 1993 estableció el desarrollo agrario y pesquero en el país de acuerdo con los artículos 64, 65 y 66 de la CP. En complemento a esta ley se dictó el Decreto 1279 del 22 de junio de 1994, por medio del cual se reestructuró el Ministerio de Agricultura y se le dio el nombre actual de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[42].

El sector administrativo encargado del campo[43] y el desarrollo rural está compuesto por diferentes entidades en el sector central así como en el descentralizado[44]. Aquí nos concentraremos en todas las entidades de este sector que tienen competencias asignadas para el desarrollo forestal en Colombia. Como mencionábamos en el acápite I. 1. de este artículo, dichas competencias son compartidas especialmente con el sector ambiente y desarrollo sostenible, este último sector para lo relacionado con los bosques naturales, mientras el sector agricultura, del aprovechamiento de las plantaciones forestales comerciales como parte del desarrollo rural.

1. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), como ente rector de política pública relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal, es por ende el encargado del desarrollo de los elementos relacionados con la reforestación comercial mediante el ejercicio de diferentes competencias en el orden nacional, regional y local. Dado que esta actividad se entiende esencialmente como agrícola, de acuerdo con lo establecido en la Ley 101 de 1993, el sector agropecuario, desde el Gobierno nacional, resulta ser el más trascendental. Dentro del MADR está la Dirección de Cadenas Agrícolas y

---

42 El Decreto 2478 de 1999 regula el funcionamiento del Ministerio, establece su organización actual y da pautas para el funcionamiento de las entidades y corporaciones adscritas.

43 El campo colombiano es considerado como un bien jurídico de especial protección constitucional, para profundizar sobre el particular, *vid.* (Santaella Quintero & Guzmán Jiménez, 2017).

44 Las entidades descentralizadas del sector son: las adscritas (ICA, Agencia de Desarrollo Rural), las vinculadas (Bolsa Nacional Agropecuaria, Banagro S. A., Finagro, Vecol S. A., Comcaja, Almagrario S. A., corporaciones de abastos), las corporaciones de participación mixta (Corpoica, CCI) y los planes, programas y fondos del sector.

Forestales que es la encargada del fortalecimiento y mejoramiento competitivo en estos temas. Para el desarrollo de dicha política relacionada con las plantaciones forestales comerciales cuenta con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) como coordinador de políticas públicas y del Plan Nacional de Desarrollo, por medio de su Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.

Si hacemos un análisis histórico, desde el año 1993 se le encomendó al MADR la formulación de la "política de cultivos forestales comerciales, de especies introducidas o autóctonas", y en 1994 la cartera ministerial asumió competencias específicas para definir las "especies forestales autóctonas e introducidas y reglamentar los aspectos relacionados con certificación de calidad de las semillas forestales". Pese a ello, el registro de todas las plantaciones en Colombia y las autorizaciones para la movilización de sus productos siguieron en cabeza de las autoridades ambientales como administradoras de los bosques y de los recursos naturales.

Transcurrieron varios años con esas funciones compartidas, pero en el 2008 se le trasladó al MADR la función del registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, al igual que la expedición de las remisiones de movilización de sus productos, y hasta el 2009 se le asignaron las funciones de las CAR en relación con plantaciones forestales protectoras-productoras beneficiarias del certificado de incentivo forestal (CIF)[45].

Por otro lado, un órgano muy importante adscrito al MADS ha sido el Consejo de la Cadena Forestal con participación de los sectores público y privado, que se planteó como objetivos facilitar el incremento de los niveles de competitividad de la cadena, servir de órgano consultivo del Gobierno nacional y promover la concertación entre los diferentes eslabones de la cadena y entre estos y el gobierno. Como veremos a continuación, en el marco de la diversidad de la organización administrativa del sector, cada una de las entidades adscritas y vinculadas viene cumpliendo funciones importantes en lo relacionado con las plantaciones comerciales. Funciones que se ejercen con la orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman el sector administrativo, que está en cabeza del MADR.

---

45 Vale la pena aclarar que al hacerse este traslado de funciones entre las autoridades ambientales y el MADR fue necesario que el Comité Asesor de Política Forestal, creado para coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector, inicialmente adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, pasara a ser un órgano asesor del MADR en materia de política forestal.

2. INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)

El ICA es un establecimiento público del orden nacional adscrito al MADR, cuyo objeto es contribuir al desarrollo del sector agropecuario. Tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y cuenta con regionales y seccionales en diferentes lugares del país. Dicha entidad tiene a su cargo competencias administrativas específicas para el sector forestal comercial, como son: la investigación aplicada en temas del sector agropecuario; la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos (en el caso forestal, es la entidad responsable del control de plagas y enfermedades en plantaciones forestales), entre otras de carácter científico y especializado. Por delegación, el ICA es la entidad ejecutora del registro de las plantaciones forestales. Sus responsabilidades incluyen el registro y seguimiento de las plantaciones comerciales, la expedición de los actos administrativos llamados salvoconductos de movilización de sus productos y la aprobación de la importación de semillas y clones que requieren las empresas privadas o públicas que se dediquen a la actividad forestal.

3. UNIDAD DE PLANIFICACIOÓN RURAL AGROPECUARIA (UPRA)

La UPRA es una entidad de carácter técnico adscrita al MADR, encargada de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios y planificar el uso eficiente del suelo rural. Esto incluye tanto el ordenamiento productivo como el ordenamiento social de la propiedad. Dentro de ese campo técnico de la UPRA se viene trabajando en la categoría de frontera agrícola en Colombia. La frontera agrícola se define como "el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley o el reglamento" (art. 1 de la Resolución 261 del 2018). Esta definición es el resultado del trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, y la consulta con otras instituciones del sector agropecuario y del sector ambiental. Es importante precisar que las actividades agropecuarias comprenden los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y transformación de la producción,

los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos primarios. Inicialmente, el ámbito forestal incluye en esta primera etapa solamente las plantaciones forestales con fines comerciales. La citada resolución se encarga de dotar de elementos o características de la frontera agrícola nacional. Su delimitación se basa en el territorio transformado, que se dedica al desarrollo de actividades agropecuarias en el suelo rural; es discontinua y dinámica como consecuencia de las categorías de ordenamiento territorial existentes, así como de las innovaciones tecnológicas, la investigación y el desarrollo de nuevas prácticas; reconoce la multifuncionalidad del territorio, que permite incluir dentro de la frontera agrícola otros servicios y actividades compatibles con el desarrollo de actividades agropecuarias (art. 5 de la Resolución 261 del 2018).

Ahora bien, en cuanto al sector forestal con fines comerciales, la UPRA elaboró una zonificación para las plantaciones forestales con fines comerciales en la que identificó y delimitó las áreas que a su juicio poseen aptitud forestal comercial en el país. Este documento busca orientar la distribución de recursos del CIF. Ahora se encuentra en el proceso de proponer lineamientos y criterios para el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales.

4. AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (ADR)

La ADR es una entidad recientemente creada (mediante el Decreto 2364 de 2015) con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por MADR. Tiene a cargo estructurar, cofinanciar y ejecutar planes y proyectos. El objeto es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país[46]. En concreto,

46 Se encargará de ejecutar planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario, para aprovechar mejor los recursos en las regiones y apoyar a los pequeños, medianos y grandes productores fomentando la asociatividad. Este nuevo esquema, asegura que los productores siempre estén acompañados de servicios de asistencia técnica y de comercialización, de la infraestructura como la de riego y drenaje. Esta agencia tendrá tres vicepresidencias: la de Integración Productiva, la de Proyectos y la de Gestión Contractual

destacaríamos tres funciones determinantes para el sector forestal: ejecutar planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario; prestar servicios de asistencia técnica y de comercialización, y cofinanciar planes y proyectos. Hoy la ADR está encargada de la promoción de proyectos forestales, especialmente para productores rurales de escasos recursos.

5. Agencia Nacional de Tierras Rurales (ANT)

La Agencia Nacional de Tierras, creada mediante el Decreto 2363 del 2015 como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Entre sus funciones están: ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica en los derechos de la propiedad y administrar las tierras de la Nación para garantizar su adecuado aprovechamiento. Esta agencia le permitirá al Gobierno intervenir de manera integral en los territorios para implementar la política de tierras[47]. Dado que la tenencia de tierra es uno de los aspectos problemáticos para los reforestadores comerciales, la ANT tiene una competencia estratégica en esta materia a fin de asegurar condiciones para inversión en el sector.

6. Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)

Corpoica es una entidad pública de participación mixta con un carácter científico y técnico, cuyo objeto es llevar a cabo investigación para el sector agropecuario. Dentro de sus funciones tiene a su cargo: desarrollar y ejecutar

---

47 La entidad tendrá a su cargo el Fondo de Tierras y buscará la interoperabilidad de los sistemas de información relacionados con el tema, a través del Sistema Nacional de Gestión de Tierras. La estructura de la Agencia quedará con la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, la Dirección de Acceso a Tierras y la Dirección de Asuntos Étnicos.

actividades de investigación, tecnología y transferir procesos de innovación tecnológica al sector agropecuario. Entre las áreas de investigación de Corpoica se encuentra el sector forestal. Desafortunadamente, a la fecha no se conocen estudios relacionados con este importante sector. Se espera que en desarrollo del principio de coordinación y colaboración se pueda contar con insumos importantes en la materia.

7. Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (Finagro)

Finagro es una entidad vinculada al MADR y opera como la banca de segundo piso del sector agropecuario. En este caso administra y asigna los recursos para redescuento e incentivos para proyectos elegibles del sector agropecuario. Dicha entidad opera los recursos del certificado incentivo forestal, el mecanismo principal para financiar las plantaciones forestales comerciales.

8. Banco Agrario

Es el establecimiento bancario del sector, por el que se canalizan la mayor parte de los recursos de Finagro. Es una de las entidades que proveen directamente los incentivos financieros a los reforestadores.

C. Otras entidades de otros sectores administrativos

Otras entidades que tienen competencias para el sector forestal del país se integran por funciones accidentales o por funciones a prevención. Es el caso del Departamento Nacional de Planeación (DNP) como coordinador de políticas públicas y del Plan Nacional de Desarrollo, mediante su Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.

Desde el gobierno local, el desarrollo de la actividad forestal comercial debe ser promovido y apoyado por las alcaldías municipales, por medio de sus secretarías de agricultura y con la asistencia técnica que prestan las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umata).

Por otra parte, los planes de ordenamiento territorial (POT) que expiden los concejos municipales o distritales y que contienen los "objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización

del suelo" pueden restringir o limitar la actividad forestal. En ese sentido, es posible que en el marco de un proyecto de reforestación comercial fuera necesario requerir a las secretarías de planeación de los municipios certificados de uso del suelo o licencias de construcción para actividades conexas al establecimiento y cosecha de las plantaciones o que estas dependencias en ejercicio de sus funciones exigieran la reconversión al uso del suelo establecido en los POT.

D. UNA MIRADA AL SERVICIO FORESTAL NACIONAL

El Servicio Forestal Nacional fue creado mediante la Ley 37 de 1989 con la finalidad de desarrollar la política, aplicar la legislación forestal y realizar la programación establecida por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal[48]. La mencionada ley lo definió como "el sistema de coordinación de las entidades públicas de los niveles territoriales encargadas de desarrollar las actividades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal" (art. 5).

De acuerdo con la citada ley, el Servicio Forestal Nacional se compone de algunas entidades del nivel nacional y regional como son: Inderena, las corporaciones autónomas regionales y las demás entidades nacionales, departamentales o municipales que tengan competencia para manejar y administrar recursos naturales renovables. La coordinación está a cargo del Ministerio de Agricultura, el cual, cuando lo estime necesario, podrá delegar en las secretarías de agricultura correspondientes. Asimismo, el artículo 6 de la Ley 37 de 1989 determinó la competencia a cargo del Gobierno nacional para estructurar el funcionamiento y los fondos destinados al Servicio Forestal Nacional.

Dicho sistema tendrá como funciones, entre otras:

> a. Realizar el inventario de los bosques; b. Realizar periódicamente levantamientos cartográficos del recurso forestal, para suministrar información actualizada a nivel cualitativo y cuantitativo del recurso; c. Suministrar y controlar la forestación y reforestación y el aprovechamiento de los bosques; d. Crear viveros y bancos de semillas forestales y/o ampliar los existentes para la producción de plántulas dedicadas a la forestación y reforestación y constituir la red de viveros en concordancia con los ecosistemas con que cuenta el país; e. Revisar y actualizar la

48 Esta parte se construyó con los aportes de José Miguel Orozco y su conferencia "Evolución de la institucionalidad forestal en Colombia: retos y opciones para la gestión y promoción del desarrollo forestal sostenible" en el conversatorio Experiencias internacionales en el desarrollo e implementación de servicios forestales nacionales, 7 de noviembre de 2019.

> situación jurídica de concesiones y propietarios de áreas con vocación forestal; f. Crear el servicio de policía forestal, a cuyos miembros se les asignarán las funciones policivas necesarias para hacer cumplir las normas sobre aprovechamiento y protección forestal y la vida silvestre, el cual estará integrado por el personal de inspectores que con carácter de forestales sean designados por las CAR o por entidades nacionales, departamentales o municipales que tengan competencia para manejar y administrar recursos renovables, las que fijarán su jurisdicción y determinarán sus funciones; entre otras (art. 8 Ley 37 de 1989).

Dicho Servicio Forestal Nacional nunca entró en funcionamiento como se esperaba desde el año de su creación legal. Es por ello que una vez se expide la Ley 99 de 1993 se le asigna al recién creado Ministerio del Medio Ambiente la función de "estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la Ley". (Pár. 4. art. 5. Ley 99 de 1993). Después de muchos años sin avances, el Conpes 3934, de crecimiento verde, señaló:

> Igualmente, se hace necesario reglamentar e implementar el Servicio Forestal Nacional, creado mediante la Ley 37 de 1989 como mecanismo de articulación entre las diferentes instituciones involucradas para la planificación, control y vigilancia, asistencia técnica e información forestal. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedirá el decreto reglamentario correspondiente durante el año 2019 para garantizar que dicho servicio inicie su operación en el año 2020.

El Conpes 3934 estableció que es necesario reglamentar e implementar el Servicio Forestal Nacional, creado mediante la Ley 37 de 1989 como mecanismo de articulación entre las diferentes instituciones involucradas en la planificación, el control y la vigilancia, la asistencia técnica y la información forestal, y para ello el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debía expedir en 2019 el decreto reglamentario correspondiente para garantizar que dicho servicio iniciara su operación en 2020 (lo cual no ocurrió).

II. Retos y oportunidades de la organización administrativa para el logro del desarrollo forestal sostenible

Antes de entrar a discernir sobre algunos retos y oportunidades de la organización administrativa para el sector forestal, consideramos importante plantear

unos elementos sobre la eficacia administrativa como un principio de la Administración pública, que tiene como objetivo "[...] la necesidad de orientar el funcionamiento de la Administración de forma que sea posible satisfacer los intereses generales de forma que satisfagan la generalidad" (Palomar Olmeda, 1998, p. 102). En el ordenamiento jurídico colombiano se hace mención en el art. 209 de la CC, desarrollado en el Código Contencioso Administrativo –Ley 1437 del 2011 (Cpaca)–, de forma tímida como un principio orientador del código. Esta definición limita el contenido del principio y en otras leyes especiales se aprecia más como una aspiración programática que como un deber de la Administración.

La eficacia administrativa es un principio del derecho administrativo de carácter organizativo y funcional de la Administración. Y, por ende, las acciones de mejora que pretendan desarrollarse deben estar encaminadas a la búsqueda de ese objetivo. En este orden de ideas, las dos carteras ministeriales que tienen competencias para el sector forestal deben iniciar un trabajo de revisión de la organización administrativa. Como evidenciábamos *ut supra*, en algunos casos existe duplicidad de funciones y en otros no es clara la competencia de las entidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, el sector forestal debe ser pionero en poner en marcha las llamadas mejoras regulatorias, que son herramientas que contribuyen en la expedición o producción de normas dentro de las cuales están las de organización administrativa, con el fin de contribuir en las mejoras de la potestad normativa y organizadora del Estado. Las herramientas no solamente consisten en las administrativas o de trámite sino también otros elementos, a fin de lograr dos cuestiones vitales y centrales para asegurar gobernanza, por un lado, así como una buena función estatal de regulación y, por otro lado, calidad de la regulación.

Colombia viene avanzando desde el año 2004 con los procesos de mejora regulatoria. Todo inicia con la expedición del Decreto 2696 de 2004 para las comisiones de regulación y con el Decreto 1345 de 2010 para ministerios y departamentos administrativos. Todo lo anterior, en el marco de los compromisos adquiridos por el país en el proceso de ingreso a la OCDE. También se expidió el Conpes 3816 de octubre de 2014, de "mejora normativa: análisis de impacto", para la expedición de normas en la rama ejecutiva de orden nacional al institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la etapa temprana del proceso de emisión de las normas desde la Rama Ejecutiva, como

herramienta dirigida a fotalecer la confianza, efectividad y transparencia de la normatividad, en el mediano y largo plazo[49].

CONCLUSIONES

El propósito de esta investigación es proporcionar al lector una guía de la organización administrativa ambiental del sector forestal, es decir, las entidades competentes para ordenar el recurso forestal en Colombia. La organización administrativa es una parte central, organizacional, de estructura para la gestión forestal sostenible. Es necesario, entonces, visibilizar el sector forestal de manera armónica viendo la conservación y el uso sostenible como dos momentos centrales, que a pesar de contar con institucionalidad diferenciada tienen un mismo fin y es el desarrollo forestal en el país. Para lograr lo anterior, se debe avanzar en el diseño de una organización administrativa que sea eficaz, que evite la duplicidad de funciones y competencia y, algo muy importante, que tenga una visión a largo plazo del sector.

Asimismo, la organización administrativa forestal debe garantizar estabilidad y seguridad jurídica y económica para consolidar la visión de negocio del sector comercial y del sector dedicado a la conservación, es decir que la institucionalidad garantice a la par establecer medidas para conservar los bosques naturales y aprovechar las contribuciones de la naturaleza.

Finalmente, para alcanzar la anhelada "gestión forestal sostenible" debe priorizarse por parte de los tomadores de decisión gubernamental el impulso al servicio forestal nacional y enmarcar la regulación en las mejores prácticas regulatorias ya expuestas en este trabajo. Es decir, una versión 2.0 de este servicio forestal nacional que permita dialogar a los dos sectores administrativos y buscar las mejoras necesarias para un desarrollo forestal en todo el país.

---

49 Desde hace un par de años en el contexto de la Unión Europea se adoptó la herramienta mejora de la producción normativa en la Unión Europea, las cuales que se basan en que mejores instrumentos normativos permitirán garantizar el crecimiento económico y el empleo, el bienestar social y medioambiental. Esto, se enmarca en lo que se ha denominado "normatividad inteligente" la cual supone: (i) evaluar los impactos de las normas y de las políticas en todo su ciclo para fundamentar la reforma o creación de nuevas propuestas; (ii) hacer la normatividad más clara y accesible; y (iii) establecer períodos para realizar consultas a los ciudadanos sobre las propuestas normativas.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Acosta Contreras, I. (2004). Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina, Documento de Trabajo. Roma: Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Amaya Arias, A. (2020). La gestión de la biodiversidad urbana como presupuesto básico de las ciudades sostenibles. En AA.VV., *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos* (pp. 1074-1127). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Amaya Arias, A. (2020). *Régimen jurídico-ambiental de los recursos forestales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Banco Mundial. (2006). *Fortalecimiento de la gobernabilidad y la aplicación de la legislación forestal. Confrontando un obstáculo sistémico al desarrollo sostenible.* Washington: Banco Mundial.

Guzmán Jiménez, L. (2020). *Los derechos de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Guzmán Jiménez, L. y Cisneros Trujillo, C. (2019). La ciudad en los ODS y la agenda 2030. Especial referencia al caso del manejo del espacio público en Colombia. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 189-223.

Palomar Olmeda, A. (1998). *La organización administrativa: tendencias y situación actual*. Granada: Comares.

Profor y FAO. (2011). *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal*. Roma: FAO.

Rodríguez Rodríguez, L. (2015). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Temis.

Sánchez Sánchez, F. (2013). El papel de la institucionalidad pública en el desarrollo del sector forestal en Colombia. *Revista Clepsidra*, 51-58.

Santaella Quintero, H. y Guzmán Jiménez, L. (2017). Las ZIDRES: aspectos generales y problemáticos. En AA. VV., *Lecturas sobre Derecho de Tierras* (pp. 279-323). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sarria Olcos, C. (1991). *Evolución del régimen jurídico de la organización y de la estructura de la Administración*. Actualidad en temas de Derecho administrativo, Universidad de los Andes, 53-69.

The Program on Forests (Profor). (2017). *Análisis del marco legal e institucional y de instrumentos financieros para plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial.

Younes Moreno, D. (2016). *Estructura del Estado y entidades descentralizadas*. Bogotá: Ibáñez.

NORMATIVA

DECRETOS

Decreto 130 de 2020. Por el cual se sustituye el Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Certificado de Incentivo Forestal- CIF.

Decreto 1638 de 2020. Por el cual se reglamentan los numerales 2 y 5 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario y se modifica parcialmente el capítulo 22 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Decreto 2173 de 1996. Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Comité Asesor de Política Forestal y se dic- tan otras disposiciones.

Decreto 2398 de 2019. Por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015, relacionado con el certificado de movilización de plantaciones forestales comerciales.

Decreto 4600 de 2011. Por el cual se crea la Ventanilla Única Forestal.

DOCUMENTOS CONPES

Conpes 3125 de 2001. Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Conpes 3926 de 2018. Política de Adecuación de Tierras 2018–2038.

Conpes 3934 de 2018. Política de Crecimiento Verde.

Conpes 3958 de 2019. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

Conpes 4021 de 2020. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques.

Universidad Externado de Colombia

Mónica Marcela Andino
Yédison Aristizábal
Constanza Bejarano Ramos
Viviana Marcela Beltrán Bustos
Eva Blasco Hedo
Diego Felipe Contreras Pantoja
Lucas da Silva Rudolpho
María Daniela De La Rosa Calderón
Eduardo del Valle
Carolina Eslava Galvis
Adriana Espinel Sánchez
Claudia Gafner–Rojas
William Iván Gallo Aponte
Luis Felipe Guzmán Jiménez
Giovanni José Herrera Carrascal
Lisneider Hinestroza Cuesta
Jorge Iván Hurtado Mora
Juliana Hurtado Rassi
Larissa Milkiewicz
Mauricio Mira Pontón
Julia Miranda Londoño
Javier Alfredo Molina Roa
Lilian Rocío Mondragón Gómez
Lina Muñoz Ávila
Luciano Parejo Alfonso
Andrés Leonardo Parra Cristancho
Mauricio Pinto
Estefanía Ramírez Ramírez
Gloria Amparo Rodríguez
Aníbal José Torres Orozco
Juan David Ubajoa Osso
Martha Lucía Valderrama Cuervo
Luis Germán Vásquez Escobar

PROBOSQUES

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH