

Análisis Resolución 1491 del 17 de octubre de 2025, por la cual se reglamenta la Ley 2173 de 2021.

Por

Raúl Jaime Hernández

Asesor Técnico FEDEMADERAS

(Foto Raúl Jaime)

Prólogo: la Federación Nacional de Industriales de la Madera, en su ejercicio constructivo y propositivo frente a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, envió en varias oportunidades comentarios respecto de la necesidad de reglamentar la Ley 2173 de 2021, así como, y una vez conocidos los textos de los actos administrativos regulatorios, sugerencias e identificación de vacíos a los textos puestos en consideración. Algunas de estas propuestas fueron acogidas, otras no. Por ello, es menester y goza de oportunidad, en esta edición de la Revista "4Bs + Madera" dar a conocer los puntos de vista institucional respecto de este tema tan importante para el país.

Juan Miguel Vásquez – Director Ejecutivo Nacional FEDEMADERAS

1. Antecedentes.

El Congreso de la República en diciembre de 2021 promulgó la Ley 2173 "**Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional**".

Esta ley establece un marco nacional para promover la restauración ecológica mediante la creación de **Áreas de Vida**, la siembra masiva de árboles y la articulación entre ciudadanía, empresas y autoridades territoriales. Su enfoque central es generar conciencia ambiental, responsabilidad compartida y compromiso real con la recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos del país.

La ley surge como respuesta a:

- La degradación ambiental y pérdida de cobertura vegetal.
- La necesidad de restaurar ecosistemas estratégicos, especialmente fuentes hídricas, rondas y áreas de importancia ecológica.
- La urgencia de involucrar a la ciudadanía, el sector empresarial y autoridades locales en acciones efectivas de restauración.
- El interés en fortalecer la gobernanza forestal y fomentar prácticas que aporten a la mitigación del cambio climático y la recuperación de servicios ecosistémicos.

El espíritu de la norma es **promover una cultura ambiental activa**, donde la restauración ecológica sea una responsabilidad de toda la sociedad. Plantea un modelo participativo que integra educación, incentivos, corresponsabilidad empresarial y liderazgo institucional para garantizar que cada municipio cree y mantenga espacios reforestados orientados a recuperar la funcionalidad ecológica del territorio.

No obstante lo anterior, es una Ley que plantea muchos retos, tanto para los gobiernos locales en lo que tiene que ver con la consecución de las denominadas áreas de vida; para el sector ambiental en lo que tiene que ver con el monitoreo de estas áreas y la financiación de los mantenimientos, luego que el sector privado cumpla con sus compromisos; y por último para el sector privado en lo que tiene que ver con la voluntad, la capacidad y la disposición de cumplir lo establecido por la ley. En la otra cara de la moneda se tiene la oportunidad para muchas empresas y organizaciones no gubernamentales de ofrecer el servicio de cumplimiento de la ley bajo una figura de "llave en mano", que podría generar ingresos importantes.



2. Principales disposiciones de la Ley 2173 de 2021

2.1 Creación de Áreas de Vida (Art. 1–3)

- Cada municipio debe destinar zonas específicas para la siembra, mantenimiento y monitoreo de árboles.
- Estas áreas deben ubicarse preferiblemente en nacimientos de agua, rondas hídricas, humedales, áreas protegidas o zonas de importancia ecológica.
- Deben usarse **especies nativas**, con criterios técnicos de adaptación, fitosanidad y sostenibilidad.
- Las áreas de vida se deben articular con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

2.2 Participación ciudadana e incentivos (Art. 4–5)

- Se crea el **Certificado Siembra Vida – Buen Ciudadano** para quienes participen en jornadas de restauración.
- Beneficios asociados al certificado:
 - Descuentos en matrículas universitarias (5–10%).
 - Descuentos del 10% en apostillas, registros civiles, certificados de libertad, tarjetas profesionales.
 - Un descuento del 5% en un servicio público domiciliario.
- Cada ciudadano deberá sembrar mínimo **dos árboles**, en jornadas oficiales.

2.3 Responsabilidades de las empresas (Art. 6–8)

- Medianas y grandes empresas deben sembrar **mínimo dos árboles por cada empleado**.
- Deben asumir costos, usar especies nativas y desarrollarlo como programa de gestión ambiental.
- Se les expedirá el **Certificado Siembra Vida Empresarial** sin costo.
- Micro y pequeñas empresas pueden participar voluntariamente.

2.4 Rol de autoridades ambientales y territoriales (Art. 9–16)

- Deben definir criterios técnicos, apoyar el mantenimiento y destinar presupuesto para Áreas de Vida.
- Cumplimiento de la ley influirá en la priorización de inversiones (Art. 10).
- Se fortalecerá la gobernanza forestal municipal, involucrando comunidades, academia y sector privado.
- Instituciones educativas podrán incluir componente de cambio climático en Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) y realizar servicio social en actividades de restauración.
- Se crea la **Gran Condecoración del Árbol**, con cinco categorías (alcaldes, ciudadanos, centros educativos, empresas y entidades públicas).

2.5 Otras disposiciones (Art. 17–19)

- La restauración no podrá tener fines de aprovechamiento maderable comercial.
- El Gobierno Nacional deberá asignar recursos según disponibilidad.
- El Ministerio de Ambiente deberá reglamentar la Ley en un plazo de seis meses.

3. Análisis Resolución 1491.

Con fecha 17 de octubre de 2025 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible logró, luego de más de tres años de retraso, reglamentar la Ley 2173, cuyo texto a continuación se analiza, haciendo énfasis en los artículos que fueron reglamentados, lo que quedó sin reglamentar o fue reglamentado parcialmente; así como la identificación de los artículos en los cuales la reglamentación cambió el espíritu o el alcance de la ley.

La Resolución 1491/2025 reglamenta exhaustivamente los procedimientos administrativos y operativos para identificar, delimitar, registrar, ejecutar y certificar las «Áreas de Vida» y los programas de siembra exigidos por la Ley 2173. Sin embargo, deja vacíos o regulaciones incompletas en aspectos financieros (asignación presupuestal obligatoria), estándares técnicos mínimos (metas de supervivencia, listas mínimas por ecorregión, criterios de procedencia genética) y algunos mecanismos operativos para hacer efectivos los beneficios previstos en la ley.

A continuación se presenta un análisis detallado de cada artículo:

Objeto (Art.1 Ley) – Regulado.	Resolución, Art.1 reproduce y precisa objeto y alcance.
Ámbito de aplicación (Art.2 Ley) – Regulado.	Resolución, Art.2 define autoridades aplicables (CAR, entes municipales, PNN, autoridades indígenas) y beneficiarios.

Definición y contenidos de "Área de Vida" (Art.3 Ley) — Regulado.	Resolución incluye definición (Art.3), criterios cartográficos y anexo para geodatos (Anexo cartográfico; entrega .shp) y obliga registro en REAA/portal datos abiertos.
Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano (Art.4 Ley) — Regulado.	Resolución Art.19 regula contenido, gratuidad, plazo de expedición (≤ 15 días por la entidad) y validez (1 año).
Beneficios asociados al certificado ciudadano (Art.5 Ley) — Parcialmente regulado.	Resolución Art.23 declara que los beneficios serán concedidos a quienes posean el certificado, pero no desarrolla mecanismos concretos de coordinación con ministerios, IES o entidades que deben aplicar descuentos (no hay instructivo o Acuerdos interinstitucionales detallados).
Obligaciones empresas medianas y grandes (Art.6 Ley: 2 árboles/empleador) — Regulado.	Resolución dedica Sección II (Arts.11-17) a la elección de Áreas de Vida, elaboración, aprobación e implementación de programas por empresas, establece metodología de cálculo del número de empleados y exclusiones puntuales (contratistas, menores, aprendices, temporal, EST).
Cumplimiento y periodicidad (Art.7 Ley) — Regulado.	Se fija reporte semestral, plataforma para carga de información y plazos de implementación (1 año para ejecutar el programa desde aprobación).
Certificado Siembra Vida Empresarial (Art.8 Ley) — Regulado.	Resolución Art.18 define contenido del certificado empresarial, gratuidad, y la obligación de suscribir acuerdo de voluntades.
Responsabilidades de autoridades ambientales (Art.9 Ley: criterios técnicos y % presupuesto) — Parcialmente regulado.	Resolución Otorga competencia para definir lineamientos técnicos locales (Art.9, Art.26), obligaciones de reportar y de articular manejo, mantenimiento y monitoreo (Art.27), pero no fija el porcentaje presupuestal que la Ley aludía ni plazos vinculantes de financiación local. Riesgo que las Autoridades Ambientales bajo su autonomía y jurisdicción, adicione requisitos y actividades no contempladas en la Ley.
Prioridad para inversión en autoridades que cumplan (Art.10 Ley) — No regulado / insuficiente detalle.	La Ley condiciona priorización en inversiones según cumplimiento (art.10). La Resolución no desarrolla el mecanismo administrativo para certificar y priorizar presupuestos o inversiones públicas en vigencias posteriores (no hay procedimiento con la autoridad financiadora).
Estrategias locales de participación y gobernanza (Art.11 Ley) — Regulado.	Resolución Art.28 exige espacios de diálogo y gobernanza entre autoridades ambientales y entes territoriales.
Componente escolar y reporte al MinEducación (Art.12 Ley) — Parcial.	Resolución regula participación de menores en jornadas (Art.22) y menciona acompañamiento y certificados, pero no obliga a las Secretarías de Educación a consolidar y remitir informe anual al Ministerio de Educación tal como plantea la Ley (falta instrucción expresa de envío de reportes y formato).
Cooperación SENA (Art.14 Ley) — Parcial/implícita.	Resolución reconoce instrumentos de capacitación y las instancias locales, pero no norma con detalle convenios o roles operativos con SENA.
Gran Condecoración del Árbol (Art.16 Ley) — No regulado.	Resolución no desarrolla el procedimiento, comité ni criterios para la condecoración anual (falta reglamentación sobre jurado, postulaciones, periodicidad).
Prohibición de aprovechamiento maderable comercial (Art.17 Ley) — Regulado / aclarado.	Resolución (Art.8 párrafo) permite plantaciones protectoras y arreglos forestales; establece que la madera no podrá ser objeto de comercialización, pero sí para uso en el predio (coherente con la Ley).
Asignación de recursos (Art.18 Ley) — No regulado (o insuficiente).	La Ley autoriza asignación de recursos; la Resolución indica coordinación y búsqueda de alianzas público-privadas (Art.27) pero no dispone partidas, porcentajes ni mecanismo vinculante de asignación presupuestal por parte de municipios/CAR ni criterios de priorización financiera.
Obligación de reglamentación en 6 meses (Art.19 Ley) — Cumplida extemporáneamente	La Resolución es el acto reglamentario exigido por la Ley (emitida en octubre 2025), pero que debía haber sido reglamentada antes del 30 de junio de 2022.

A nivel de coherencia entre la ley y resolución, tenemos:



Aspectos de alta coherencia y pertinencia

- La resolución desarrolla la operativa municipal y técnica: identificación, convocatoria a predios privados, cartografía (.shp), publicación en portales, plazos de delimitación (6 meses), y registro en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA)/portal de datos abiertos — esto cumple el espíritu de la ley para que las Áreas de Vida sean trazables y públicas.
- La regulación del programa de siembra empresarial (contenido, tiempos de aprobación y ejecución, requisitos de certificación de material vegetal — viveros ICA) traduce en términos operativos lo que exige la Ley.
- La resolución mantiene la gratuidad de los certificados (empresarial y ciudadano) y define sus contenidos mínimos — coherente con la Ley.

Aspectos con falta de coherencia práctica o riesgo operativo

- Vacío presupuestal / incentivos financieros: la ley habla de que autoridades deberán “destinar un porcentaje del territorio municipal” y presupuestos para manejo/monitoreo; la resolución no obliga porcentajes ni mecanismos de priorización financiera. Riesgo: las Áreas de Vida pueden quedar sin sostenibilidad operativa (sin recursos para mantenimiento/monitoreo).
- Mecanismo para beneficios al ciudadano (Art.5 Ley): la ley lista descuentos (matrículas, apostilla, trámites). La resolución dice que los beneficios serán concedidos (Art.23) pero no regula acuerdos operativos con ministerios, universidades o entidades registradoras para hacer efectivos los descuentos. Resultado probable: beneficios difícilmente ejecutables sin convenios interinstitucionales.
- Cálculo del número de árboles por empresa: la resolución incorpora exclusiones (contratistas, aprendices, empleados temporales, Empresas de Servicios Temporales) para calcular la obligación por empleado. Eso crea un potencial incentivo para rebajar plantillas fijas o aumentar contratación por prestación de servicios para evadir obligaciones, distorsionando el objetivo de la Ley. Esta solución técnica es coherente desde una perspectiva laboral, pero crea un riesgo normativo si no se acompaña de salvaguardas.
- Estándares técnicos mínimos ausentes o insuficientes: la resolución remite a instrumentos nacionales (PNR 2015, Estrategia 2023-2026) y delega criterios técnicos a autoridades locales, pero no impone estándares mínimos nacionales obligatorios (p. ej. metas de supervivencia, listas de especies nativas por ecorregión, requisitos de procedencia genética, protocolos de monitoreo y verificación). Esto deja alta heterogeneidad técnica y riesgos de proyectos con baja efectividad ecológica. También deja riesgos por la posible extralimitación de funciones de las Autoridades Ambientales adicionando requisitos técnicos o actividades no contempladas en la ley y en lo que normalmente debe ser un programa de siembra de árboles.
- Áreas protegidas y Parques Nacionales: la resolución incorpora la excepción de que en Parques Nacionales Naturales (PNN) la restauración se rige por planes de manejo (Art.9 parágrafo 3º), lo cual es correcto; sin embargo, hace falta un protocolo claro de coordinación entre PNN y municipios cuando hay concurrencia de límites. Riesgo: duplicidad de trámites y tiempos.

Hallazgos concretos (priorizados) — lo que habría que corregir

- Ausencia de mecanismo vinculante para la asignación presupuestal municipal/ CAR (ley prevé destino de % presupuesto; Res. 1491 solo propone coordinación y alianzas). Consecuencia: mantenimiento y monitoreo no garantizados → mortalidad alta de plántulas.
- Falta de procedimiento operativo para aplicar los beneficios (descuentos) a ciudadanos (notarias, entidades). Sin memorandos de entendimiento o norma complementaria, los beneficios quedarán formales, pero no efectivos.
- Lagunas en estándares técnicos mínimos nacionales (metas de supervivencia, listas de especies por ecorregión, pruebas de calidad fitosanitaria más allá de la exigencia ICA). Delegar totalmente al nivel local sin marco mínimo facilita prácticas de baja calidad.
- Sin reglas para la Gran Condecoración del Árbol — falta de procedimiento, periodicidad y criterios (contradice Art.16 de la ley que crea la condecoración y su jurado).

Se tienen varios artículos de la Ley 2173 de 2021 cuyos contenidos fueron modificados, reinterpretados, restringidos o ampliados por la Resolución 1491 de 2025. A continuación una descripción de estas modificaciones.

Artículo Ley 2173	Contenido en la Ley	Tratamiento en la Resolución 1491/2025	Estado	¿Existe cambio o alteración?	Descripción del cambio / comentario
Art. 1 – Objeto	Crear Áreas de Vida para siembra, restauración y beneficios por participación.	Art. 1 de la Resolución reproduce y detalla el objeto.	Reglamentado	No	Coherente con la Ley.
Art. 2 – Ámbito de aplicación	Aplica en todo el país a entidades públicas y privados obligados no mencionados.	Art. 2 aclara autoridades ambientales, entes territoriales y beneficiarios.	Reglamentado	No	Precisa actores sin alterar el texto.
Art. 3 – Definición de Áreas de Vida	Zona priorizada para siembra/restauración; participación ciudadana.	Define condiciones técnicas, requisitos de cartografía y predios.	Reglamentado con ampliación	Sí	La Resolución introduce exigencias no previstas (formatos SIG, requisitos de selección de predios, normas de material vegetal).
Art. 4 – Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano	Se crea el certificado.	Art. 19 define contenido, validez, gratuidad.	Reglamentado	No	Ajustado coherentemente.
Art. 5 – Beneficios al ciudadano	Beneficios obligatorios: descuentos, apostilla, matrículas, trámites.	Art. 23 menciona “facilitar beneficios”, sin mecanismos.	Parcial	Sí	Los beneficios dejan de ser obligatorios y se vuelven eventuales → alteración del espíritu legal.
Art. 6 – Obligación empresarial (2 árboles/empleador)	Empresas ≥200 empleados deben sembrar 2 árboles por empleado.	Arts. 11–17 definen programa, pero excluyen contratistas, aprendices, EST, menores del conteo.	Reglamentado con restricción	Sí	Reduce obligación legal al disminuir base de cálculo.
Art. 7 – Cumplimiento y reporte	Empresas deben demostrar cumplimiento de la siembra.	Establece plazos, reportes semestrales y plataformas digitales.	Reglamentado	Parcialmente	La Resolución crea cargas nuevas (plataformas), pero no contradice la Ley.
Art. 8 – Certificado empresarial	Se crea certificado para empresas cumplidoras.	Art. 18 fija contenido, gratuidad y validación.	Reglamentado	No	Aplicación correcta.
Art. 9 – Deberes de autoridades ambientales	Destinar presupuesto para mantenimiento, monitoreo y registro.	Arts. 26–27 incluyen coordinación, pero omite presupuesto obligatorio .	Parcial	Sí	Suprime la obligación presupuestal del art. 9 de la Ley.
Art. 10 – Prioridad en inversiones	Entidades cumplidoras tendrán prioridad en inversión pública.	La Resolución no desarrolla mecanismo alguno .	No reglamentado	Sí (por omisión)	La ausencia de reglamentación vacía de contenido el artículo.

Art. 11 - Estrategias participativas	Crear mecanismos de gobernanza y participación.	Art. 28 regula instancias de diálogo, roles locales, participación.	Reglamentado	No	Aplicado adecuadamente.
Art. 12 - Educación: reportes al MinEducación	Secretarías deben remitir reportes anuales de participación estudiantil.	La Resolución omite reporte obligatorio al MinEducación.	Parcial	Sí	Cambia obligación legal por acciones voluntarias.
Art. 13 - Protección de la biodiversidad	Reitera criterio de protección.	La Resolución incluye criterios ambientales y restauración.	Reglamentado	No	Coherencia plena.
Art. 14 - Articulación SENA	Exige coordinación con el SENA para capacitación.	Mención general sin mecanismos ni obligaciones.	Parcial	Sí	Cambia disposición obligatoria por voluntaria.
Art. 15 - Día Nacional del Árbol (27 abril)	Reafirma obligatoriedad de acciones.	Art. 22 menciona actividades, pero sin obligatoriedad plena.	Parcial	Sí (menor)	Reduce obligación operativa vinculada a esa fecha.
Art. 16 - Gran Condecoración del Árbol	Establece premio nacional, criterios y procedimiento a reglamentar.	La Resolución NO regula el premio.	No reglamentado	Sí (omisión total)	Incumple obligación del art. 16.
Art. 17 - Prohibición de aprovechamiento maderable comercial	Prohíbe cualquier aprovechamiento comercial.	Art. 8 parágrafo permite extracción no comercial y usos locales.	Reglamentado con flexibilización	Sí	Introduce excepciones no previstas por la Ley.
Art. 18 - Recursos y financiación	Ordena definición de fuentes y mecanismos.	La Resolución habla de "gestión de recursos" pero no fija mecanismos.	Parcial	Sí (por debilidad)	No desarrolla el mandato financiero.
Art. 19 - Plazo reglamentación	Gobierno debe reglamentar en ≤6 meses.	Resolución es el acto reglamentario.	Cumplido	No	Sin alteración.