

**MEMORANDO**

Bogotá D.C. 27 de febrero de 2018

**PARA:** JAIME JESÚS BARRERO DEL VALLE  
Director de Inclusión Productiva**DE:** JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA**ASUNTO:** Concepto jurídico sobre requisitos legales ambientales para el desarrollo de programas dentro de Zonas de Reserva Forestal de la Amazonía.

En atención a la solicitud elevada por Wilson Alonso Silva de la Oficina Asesora de Planeación mediante correo electrónico del 19 de febrero de 2018, en el que hace extensiva la solicitud de Xiomara Irene Cruz de la Dirección de Inclusión Productiva de revisar la respuesta al requerimiento hecho por la Dirección Regional Caquetá sobre "*si es posible atender, como parte de los programas misionales, a los usuarios que estén establecidos por encima de la cota 700 o 1000 o dentro de la zona de reserva forestal de la amazonia (en cumplimiento de la Ley 2 de 1959)*", la Oficina Asesora Jurídica hace la respectiva revisión en los siguientes términos:

**I. PROBLEMA JURÍDICO.**

¿Es posible implementar los diferentes programas de la Dirección de Inclusión Productiva a los usuarios *que estén establecidos por encima de la cota 700 o 1000 o dentro de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia?*

**II. ANTECEDENTES**

El 22 de diciembre de 2017, Olga Lucía Gómez Carrillo, Coordinadora del GIT Mejoramiento Continuo de la Oficina Asesora de Planeación, mediante correo electrónico remitió a la Dirección de Inclusión Productiva, la inquietud de la Dirección Regional Caquetá sobre si es "*necesario para el departamento de Caquetá que Prosperidad Social establezca para los programas que se desarrollan en el área rural de manera clara si es posible atender usuarios que estén establecidos por encima de la cota 700 o 1000 o dentro de la zona de reserva forestal de la amazonia*"

La anterior solicitud fue contestada por Xiomara Irene Cruz Pinto de la Dirección de Inclusión Productiva mediante correo electrónico del 29 de diciembre de 2017, solicitando la revisión de la Oficina Asesora de Planeación y de la Oficina Asesora Jurídica de la respuesta, en la cual se concluye: "*[d]e lo anterior se colige, que las actividades del programa ReSA no se encuentran inmersos en ella y, por ende, no es posible implementar el proyecto en estas zonas, por cuanto históricamente en estas zonas no se ha hecho presencia mediante este programa (...)*"

**III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.****1. De las zonas de reserva forestal.**

El Decreto Ley 2811 de 1974 Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en su capítulo 1 establece aspectos generales



sobre las zonas de reserva forestal, señala que se trata de áreas que podrán ser de naturaleza pública o privada destinadas "exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras", señala también en que casos podrá hacerse uso de dichas áreas y la obligatoriedad de recuperar el área afectada.

Así mismo señala los casos en los cuales se requerirá de licencia ambiental para ejecutar proyectos dentro de estas áreas y la prohibición de adjudicar baldíos que se encuentren dentro de áreas de reserva forestal por último el artículo 210 señala:

*"Artículo 210: si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, **la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.**"*

*También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, **siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.**"* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Por último, es importante tener en cuenta la Resolución 1526 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, "Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones", para efectos de dar cumplimiento a los requerimientos que determina la Ley en caso de iniciarse un proceso de sustracción ambiental de manera temporal.

## **2. Del Programa Seguridad Alimentaria – RESA.**

El programa de Seguridad Alimentaria – RESA tiene como objetivo principal mejorar el acceso a alimentos para el autoconsumo y mejorar los hábitos y estilos de vida saludables mediante la implementación de huertas caseras o comunitarias y educación nutricional. Por medio de la metodología de "Aprender Haciendo" se busca que las familias cuenten con un espacio en el cual se construya, fortalezca y compartan conocimientos en torno a la seguridad alimentaria y nutricional. Durante todo el programa se brinda un acompañamiento técnico que promueve la sostenibilidad y el desarrollo de sus participantes<sup>1</sup>.

Los beneficiarios de este programa son las víctimas del conflicto armado, la población en pobreza extrema (Red UNIDOS) y la población vulnerable (SISBÉN).

El proyecto cuenta con dos (2) líneas de intervención: i) RESA Rural y ii) RESA Enfoque Diferencial Étnico, a través de las cuales se proporcionan:

- Encuentros Motivacionales
- Huertas para el Autoconsumo.

<sup>1</sup> Tomado de la página web <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Inclusion-Productiva.aspx>

A



- Entrega de Prototipo de Insumos (Semillas, Filtros de Agua, Tanques para almacenamiento de Agua, Herramientas, Alacenas).

Es importante destacar que, para el componente de Huertas para el Autoconsumo, los beneficiarios deben tener acceso a la tierra, bajo cualquier título legal (propio, comodato, en arriendo, etc.), de un ente territorial (localidad, municipio, departamento, nación), de un gremio, de una ONG o de una persona jurídica o natural que lo aporte a cualquier título legal, por lo menos, durante el tiempo que dure el proyecto.

### **3. Del caso concreto.**

Hecha la revisión de la respuesta de la Dirección de Inclusión Productiva y de conformidad con lo desarrollado hasta este punto en este concepto, se debe tener en cuenta lo siguiente:

Dentro de la respuesta se hace mención a la Resolución 1277 de 2014 y se cita el numeral 7, numeral II del artículo 6 el cual menciona la posibilidad de ejecutar proyectos en "predios privados", como se puede ver a continuación:

**"7. Los proyectos relacionados con las alianzas productivas u otras estrategias se podrán desarrollar en predios privados, siempre que no implique la ampliación de la frontera agrícola, se evite la reducción de las áreas de bosque natural, cuenten con un componente forestal, no se afecte el recurso hídrico y se ejecuten implementando buenas prácticas"**. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Es importante precisar que el Ministerio de Medio Ambiente ha señalado que "las reservas forestales nacionales comprenden áreas públicas y privadas, y están conformadas por las establecidas por la Ley 2 de 1959 y las reservas forestales protectoras y protectoras productoras declaradas por el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena y el Ministerio de Ambiente", razón por la cual es indispensable determinar sobre qué tipo de área de reserva forestal se pretende implementar los programas misionales, ya que la Resolución 1277 de 2014, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no contempla la ejecución de proyectos relacionados con las alianzas productivas u otras estrategias en predios públicos.

En la respuesta enviada por la Dirección de Inclusión Productiva se citó la Resolución 1527 de 2012 "Por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que, además, generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área y se adoptan otras determinaciones", emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dicha resolución fue modificada por la Resolución 1274 de 2014, por lo tanto, debe tenerse en cuenta el nuevo artículo:

*ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 2o de la Resolución número 1527 de 2012, el cual quedará así:*

**"Artículo 2. Actividades.** Las actividades que se señalan a continuación se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal nacionales o regionales, sin necesidad de efectuar la sustracción del área:

a) Las inherentes o necesarias para adelantar la administración de las mismas, por parte de la autoridad ambiental competente;



b) El establecimiento de unidades temporales e itinerantes, dentro del marco de actividades de campaña militar para garantizar la seguridad nacional, siempre y cuando estas no sean superiores a una (1) hectárea y no impliquen la construcción de infraestructura permanente;

c) El montaje de infraestructura temporal para el desarrollo de actividades de campo, que hagan parte de proyectos de investigación científica en diversidad biológica, debidamente autorizados;

d) Las que hagan parte de programas o proyectos de restauración ecológica, recuperación o rehabilitación de ecosistemas, en cumplimiento de un deber legal emanado de un permiso, concesión, autorización o licencia ambiental y otro instrumento administrativo de control ambiental, o que haga parte de un programa o proyecto impulsado por las autoridades ambientales competentes, por la Unidad de Parques Nacionales Naturales o por las entidades territoriales y las propuestas por particulares autorizadas por la autoridad ambiental.

La restauración hace referencia a la restauración ecológica, como es el proceso de contribuir al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido;

e) La construcción de instalaciones rurales destinadas a brindar servicios de educación hasta básica secundaria y puestos de salud a los pobladores rurales. La construcción para servicios de educación no pueden ocupar un área superior a una (1) hectárea;

f) La construcción de infraestructura para acueductos junto con las obras de captación, tratamiento y almacenamiento, siempre y cuando no superen en conjunto una superficie de una (1) hectárea. El trazado de la infraestructura de conducción la cual no podrá tener un ancho superior a dos (2) metros;

g) El desarrollo de infraestructura para recreación pasiva, senderismo e interpretación paisajística que no incluya estructuras duras;

h) El mantenimiento de vías existentes, siempre y cuando no varíen las especificaciones técnicas y el trazado de las mismas;

i) La instalación de torres para antenas de telecomunicaciones y las redes de distribución de electrificación rural domiciliaria, siempre y cuando no requiera apertura de vías o accesos;

j) Las zapatas para los estribos y anclajes de los puentes peatonales para caminos veredales;

k) Las actividades relacionadas con investigación arqueológica;

l) Ubicación de estaciones hidrometeorológicas y de monitoreo ambiental, siempre y cuando no requieran la construcción de vías;

m) Las actividades de exploración hidrogeológica, con el fin de determinar reservas hídricas para consumo humano o doméstico por métodos indirectos;



n) *Las actividades de exploración geotécnica asociada a obras públicas, salvo que impliquen la construcción de accesos, bocas de túneles, túneles o galerías;*

o) *Trabajos de investigación regional y global del subsuelo que realiza el Servicio Geológico Colombiano o centro de educación superior y de investigación científica y tecnológica con el objeto de obtener, completar y profundizar el conocimiento del potencial del país en los recursos mineros del suelo y del subsuelo.*

**Parágrafo 1.** *El mantenimiento de la infraestructura relacionada con las actividades anteriormente citadas no requerirá de la sustracción del área de reserva forestal.*

**Parágrafo 2.** *Tampoco requiere de sustracción, la adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural o la reubicación por riesgo de las infraestructuras de que trata el literal e) del presente artículo, ubicadas en las reservas forestales protectoras, siempre y cuando las obras previstas no impliquen aumento en el índice de ocupación, esto es la utilización de un área de terreno mayor a la existente.*

**Parágrafo 3.** *En caso de que las actividades a desarrollar no correspondan a las señaladas en el presente artículo, el interesado deberá solicitar a la autoridad ambiental competente, la sustracción a que haya lugar”.*

Como se evidenciar en el listado de actividades que se pueden realizar sin necesidad de hacer una sustracción de área, la cual consiste en separar o hacer uso de un área protegida como por ejemplo una reserva forestal para la implementación de algún proyecto, no se encuentran las que desarrolla el Programa de la Red de Seguridad Alimentaria (ReSa), razón por la cual se debe tener en cuenta la Resolución 629 de 2012, expedida por del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en caso de que se requieren iniciar dicha solicitud.

De otro lado, en la respuesta enviada por la Dirección de Inclusión Productiva, se cita el artículo 6 de la Resolución 629 de 2012, y señala: *"Por otra parte, es importante tener en cuenta lo establecido en el Artículo 6 de la Resolución 629 de 2012, que hace referencia a la prohibición de realizar actividades productivas en áreas protegidas y entre ellas, tenemos..."*

Sobre el particular se encontró que el artículo no hace referencia a lo señalado por la respuesta en mención, sino que dispone:

**"Artículo 6: Lineamientos Generales a tener en cuenta para el Desarrollo de Actividades Productivas en las Áreas Sustraídas.** *En las áreas que se sustraigan conforme al procedimiento establecido en la presente resolución, se deberán contemplar como mínimo los siguientes lineamientos ambientales, que serán incorporados tanto en la resolución que determine la sustracción como en los actos administrativos de adjudicación que correspondan y que se tendrán en cuenta en la definición del proyecto productivo integral y ambientalmente sostenible.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el numeral primero del artículo 6 señala:

1. *Para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, que contengan sectores donde se determine que existe vocación forestal, las actividades a desarrollar al interior de estos sectores estarán principalmente enfocadas al desarrollo*



*de actividades forestales, agroforestales y silvopastoriles.*

En tal virtud se puede señalar que la norma establece la posibilidad de ejecutar actividades agroforestales las cuales se configuran en el caso de análisis dado que el programa ReSa consiste, como bien lo asegura la Dirección de Inclusión Productiva, en la entrega de insumos a cada uno de los hogares participantes, como una forma de incentivar la producción de alimentos para el auto consumo; así mismo, como consecuencia de ello se genera el tratamiento de la tierra para el montaje de huertas demostrativas, incluyendo el uso de abono y otros componentes; consumo del recurso hídrico cercano para riego, lavado de alimentos, entre otros. De igual forma, señala otros lineamientos que deberán aplicarse en caso de que se solicite la sustracción ambiental para el desarrollo de proyectos del Programa de la Red de Seguridad Alimentaria (ReSa), como lo indica el numeral 4 del mismo artículo:

*4. En caso de existir un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica –POMCA– formulado, aprobado y adoptado, se deberán tener en cuenta las determinaciones adoptadas en el mismo.*

Para este caso, la ya citada Resolución 1277 de 2014 es la que regula la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía y deberá tenerse en cuenta al momento de iniciar los procedimientos que permitan el desarrollo de programas misionales y no la resolución 1925 de 2013, como se señala en la respuesta de la Dirección de Inclusión Productiva.

#### **IV. CONCLUSIONES.**

Hecha la revisión de las consideraciones normativas de la Dirección de Inclusión Productiva dando respuesta a la Dirección Regional Caquetá, se concluye que teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades del Programa ReSa, aun cuando históricamente Prosperidad Social no haya intervenido zonas de reserva forestal, podrían llegar a implementarse siempre y cuando se dé inicio al proceso de sustracción de área, el cual deberá hacerse bajo los lineamientos de la Resolución 629 de 2012 y demás normatividad que rige la materia.

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,



**LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

C.C. Xiomara Irene Cruz Pinto  
Olga Lucía Gómez Carrillo  
Wilson Alonso Silva

Proyectó: Laura Hernández. *LLH*  
Revisó: Omar Barón