

FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA ACTIVIDAD FORESTAL EN COLOMBIA

Regulación Específica
Actividad Forestal

INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES

La operación forestal comercial involucra diferentes actividades tendientes, entre otros, al logro del aprovechamiento del recurso maderable en el marco de una serie de etapas, en varias de las cuales existe un procedimiento debidamente reglado por parte del Ministerio de Agricultura, así como aspectos de vital importancia ambiental que deben ser conocidos, considerados y acatados por el titular de la práctica forestal, requiriendo para su óptimo ejercicio de un control coordinado con la autoridad ambiental, los entes territoriales e incluso con las organizaciones comunitarias.

Atendiendo la dinámica jurídica del Estado y la pluralidad de regulaciones que en ocasiones deviene contradictoria, es habitual encontrarse con una interpretación normativa incierta, disímil entre una autoridad y otra, e incluso, entre autoridades que ostentan una misma competencia. Las consecuencias, una actividad forestal enfrentada a la exigencia de requisitos adicionales no contemplados en la ley o más grave aún, expresamente excluidos por esta, representando obstáculos para la ejecución de la actividad en condiciones normales y ello entre otros, por falta de coordinación institucional que impide la aplicación de criterios sinérgicos entre la actividad agrícola que en materia forestal cuenta con un amplio marco normativo y la interpretación dada de la misma, desde el punto de vista ambiental.

El objeto de este escrito es presentar desde la experiencia y el continuo relacionamiento con las autoridades ambientales, los Ministerios de Ambiente y Agricultura, los estamentos judiciales y comunitarios, una aproximación al marco normativo principal en materia forestal comercial y exponer las dificultades especialmente de índole interpretativo a las que se enfrenta el desarrollo de algunas actividades que le son propias y que son prioritarias para su óptimo ejercicio. Ello muy a pesar, de que dichas actividades se encuentren expresamente consagradas en la norma.

Tales actividades se pueden resumir en los siguientes temas: ***i) El trámite de permisos en la construcción de los caminos o carretables forestales; ii) el***

establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales comerciales en áreas forestales protectoras y protectoras - productoras; iii) el Acotamiento Técnico de las Rondas Hídricas; iv) el trámite de sustracción de zona de reserva bajo Ley 2ª de 1959, en la construcción de caminos forestales cuando se requiere permisos de aprovechamiento único y ocupación de cauces.

Valga la pena anotar que la operación forestal tiene una protección y tratamiento especial por parte del Estado, quien ha incentivado su desarrollo y operatividad; esto se debe a que en Colombia hay 61,2 millones de hectáreas de bosques naturales; en plantaciones forestales comerciales sólo existen registradas 0,5 millones de hectáreas. El país cuenta con 24,8 millones de hectáreas¹ aptas para la reforestación comercial; es decir, el 98% del potencial se encuentra en usos diferentes a su vocación lo que significa una enorme pérdida de oportunidad para el país en aspectos, como: La posibilidad de competir internacionalmente como exportador de una materia prima renovable, con demanda creciente e insatisfecha de los requerimientos de la vida diaria; la generación de empleo de calidad en el campo, la creación de industria de economía circular y encadenamientos productivos locales, regionales y globales.

Ello sin contar con los beneficios ambientales que significa incentivar y desarrollar esta industria en el país, de los cuales se destacan entre otros: La disminución de la presión sobre los bosques naturales para la satisfacción de las necesidades de madera en la vida diaria por parte de variados actores; la captura y almacenamiento de dióxido de carbono como estrategia de mitigación del calentamiento global y de la contaminación ambiental; la regulación hídrica, la protección de los suelos y la generación de corredores biológicos.

1. Situación actual y potencial de fomento de plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia”, Informe Final programa “Colombia: Reforestación Comercial Potencial del Banco Mundial/PROFOR (P148233)” Banco Mundial, 2017

I. Normativa Aplicable a las Plantaciones Forestales en Colombia

De conformidad con la Ley 101 de 1993, reglamentaria de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política artículo 1° Parágrafo, la actividad forestal y la reforestación comercial son **actividades agrícolas**.

*PARÁGRAFO. Para efectos de esta Ley la explotación forestal y la reforestación comerciales se consideran actividades esencialmente **agrícolas**. (Negrillas fuera del texto original)*

Constitución Política. Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. **Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.** (Negrilla fuera del texto original)

Las externalidades positivas de las plantaciones forestales están reconocidas en el artículo 1° de la Ley 139 de 1994, así como en el literal f) del Artículo 3° del Decreto 1791 de 1996 expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la siguiente manera:

*Ley 139 de 1994. Artículo 1°. Creación. En cumplimiento de los deberes asignados al Estado por los artículos 79° y 80° de la Constitución Política, créase el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. **Su fin es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector - productor en terrenos de aptitud forestal.** (Negrillas fuera del texto original)*

Decreto 1791 de 1996. Artículo 3°.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:(...)

*f) **Las plantaciones forestales cumplen una función fundamental como fuentes de energía renovable y abastecimiento de materia prima, mantienen los***

procesos ecológicos, generan empleo y contribuyen al desarrollo socioeconómico nacional, por lo cual se deben fomentar y estimular su implantación; (...) (Negrillas fuera del texto original)

La Autoridad competente para proferir la Política de los cultivos forestales con fines comerciales es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, atendiendo lo establecido en el Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 2398 del 27 de diciembre de 2019.

Todo sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales debe ser registrado ante el Ministerio de Agricultura, o ante la entidad que éste delegue, en este caso la entidad delegada corresponde al Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

El artículo 2.3.3.10 del Decreto 2398 de 2019 establece los efectos del registro de las plantaciones forestales comerciales, así:

*Artículo 2.3.3.10. Efectos del registro. **El titular del registro de las plantaciones forestales con fines comerciales tendrá derecho a cosechar total o parcialmente su plantación y a los beneficios comerciales y legales vigentes relacionados con su explotación comercial.***

*El establecimiento de la plantación **no requerirá plan de manejo ambiental y su cosecha total o parcial no requerirá permiso o autorización por parte de la autoridad ambiental.***

II. De los Caminos o Carretables Forestales

Una de las actividades sin la cual puede desarrollarse adecuadamente la operación forestal, es la construcción, mejoramiento o adecuación de los caminos o carretables forestales; los que de acuerdo a la norma son considerados como parte integrante del proyecto forestal e implican importantes inversiones, desde el punto de vista económico, en tiempo y recurso humano; para su construcción de manera desafortunada, es usual que sea requerido por parte de las autoridades el cumplimiento de una serie de exigencias previas, que en su gran mayoría resultan excesivas, redundantes, innecesarias y en especial,

desconocen la normativa propia en materia forestal. Veamos porqué:

En cuanto a los permisos para la construcción de los carretables pertenecientes a los proyectos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, el Decreto 2398 del 27 de diciembre de 2019, que modificó un aparte del Decreto 1071 de 2015, contempla lo siguiente:

*ART. 2.3.3.17. –Caminos o carretables forestales. Los caminos o carretables forestales necesarios para adelantar la cosecha forestal **dentro de las plantaciones forestales con fines comerciales, son parte integrante de estas, y su construcción, mantenimiento y/o rehabilitación, no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales.***

Tal criterio, también se encuentra contemplado en otras normas, de las cuales vale la pena resaltar, las siguientes:

El Decreto 1532 del 26 de agosto de 2019, por medio del cual se modifica el Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que con respecto a los caminos o carretables forestales en área forestal protectora y protectora - productora, estipuló:

*Artículo 2.2.1.1.12.10. **Caminos o carretables forestales.** Los caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras - productoras, **son parte integrante de estas y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales,** salvo lo dispuesto en el artículo siguiente. Deberán ser descritos en el plan de establecimiento y manejo forestal de la correspondiente plantación **y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales.***

(...)

*Artículo 2.2.1.1.12.12. Aprovechamiento de recursos naturales renovables. Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente sección, cuando el establecimiento o aprovechamiento de las plantaciones forestales protectoras y protectoras - productoras, **requiera del aprovechamiento, uso o afectación de recursos naturales RENOVABLES,** se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales regionales*

competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

(...)

*PARÁGRAFO. **El mantenimiento y rehabilitación de los caminos o carretables forestales dentro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras - productoras, no requerirá tramitar u obtener ante las autoridades ambientales competentes autorizaciones o permisos.***

En este aspecto la norma es categórica en afirmar que la construcción de un carretable forestal no debería estar sometido al trámite de permisos adicionales, salvo que se requiera el uso o afectación de los recursos naturales **RENOVABLES**, en este sentido la norma se dirige necesariamente en consuno con el Decreto Ley 2811 de 1974, a recursos como los bosques nativos cuyo permiso es el Aprovechamiento Único y el permiso de Ocupación de Cauces cuando se requiera intervenir el recurso hídrico.

El suelo, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO-, es un recurso natural **NO RENOVABLE**¹, frente a lo cual, puede afirmarse válidamente que los únicos permisos que conforme a la ley se deben tramitar ante las autoridades ambientales en el caso de las plantaciones forestales comerciales, son los permisos de aprovechamiento único de bosque natural y el de ocupación de cauces y ello sólo si se requiere el uso o afectación de estos recursos naturales renovables, de lo contrario, es acertado señalar que no existe una obligación legal de tramitar otros permisos.

Aunado a lo anterior, existe una norma específica para el caso de la construcción de caminos forestales en zona de reserva forestal. Desde la Resolución 1526 del 2012 proferida por el Ministerio de Ambiente, se estableció la no obligación de sustracción para la construcción de caminos o carretables forestales, así:

Artículo 3°. Actividades sometidas a sustracción temporal. Las siguientes actividades que se pretendan realizar en áreas de reserva forestal nacional y regional, requieren previa sustracción temporal por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de la

¹ <http://www.fao.org/3/a-i4373e.pdf>

Corporación Autónoma Regional competente con jurisdicción en el área, según el caso, sin perjuicio de las demás autorizaciones ambientales que se requieran para el desarrollo de las mismas:

(...) Parágrafo 6°. **El establecimiento de caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal dentro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales debidamente registrados**, con un ancho de rodadura menor o igual a 5 metros e impliquen únicamente el afirmado del terreno con subbase granular, **al ser parte de la plantación forestal y ser compatibles con la vocación de las áreas de reserva forestal. NO REQUIEREN DE SUSTRACCIÓN.**

La justificación se encuentra, en que la norma señala que se consideran parte integrante del sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales; es decir, tiene en cuenta específicamente la actividad forestal. De esta manera, podría entenderse que cualquier otra actividad puede estar o no sometida a otro tipo de permisos.

Esta norma fue revocada por la Resolución 110 de 2022, que en el mismo sentido, en su artículo 5°, Parágrafo 5°, estableció:

(...) PARÁGRAFO 5. **No se requerirá adelantar el trámite de sustracción en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 cuando se desarrollen actividades de construcción o mejoramiento de caminos o carretables forestales para el desarrollo de la economía forestal, necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal**, siempre y cuando la construcción o mejoramiento de estos caminos o carretables forestales se ubiquen dentro de las plantaciones o cultivos forestales con fines comerciales y estas plantaciones se encuentren debidamente registradas ante la autoridad competente.

Tampoco se requerirá adelantar el trámite de sustracción cuando se desarrollen caminos o carretables forestales para el desarrollo de la economía forestal, necesarios para adelantar el manejo y el mantenimiento de las plantaciones forestales protectoras y protectoras-productoras en las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, siempre y cuando la construcción o mejoramiento de los caminos o carretables forestales se ubiquen dentro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras productoras y estas plantaciones se

encuentren debidamente registradas ante la autoridad competente.

Los caminos o carretables forestales definidos en los planes de aprovechamiento forestal o en los Planes de Establecimiento y manejo Forestal (PEMF), aprobados por la Autoridad Ambiental competente, y que se encuentren dentro de las áreas definidas en los planes de aprovechamiento forestal o Planes de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF), necesarios para realizar el manejo y aprovechamiento forestal sostenible de los bosques naturales, no requerirán adelantar el trámite de sustracción.

Ahora bien, pese a lo anterior, es común la exigencia de diferentes trámites de permisos ambientales, los cuales han sido incluidos en los diferentes Estatutos Ambientales adoptados por las Corporaciones Autónomas, en los cuales no se distingue el tipo de actividad agrícola, haciéndose exigible la obtención de otros permisos o el aporte de otros documentos entre los cuales se puede enunciar como ejemplos los siguientes:

- *Certificado de Uso del Suelo; Permiso de Movimiento de Tierras; Permiso de Apertura de Vías y Explanaciones; Certificación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH; solicitud de permiso para adecuación de terrenos para establecimiento de cultivos, pastos y bosques, entre otros.*

Es importante considerar que el Registro ICA confiere a la plantación forestal comercial la legitimidad para su establecimiento, ya que el otorgamiento de tal registro implica que la plantación forestal ha sido cotejada con los criterios dados en la norma para su establecimiento; entre ellos que el uso del suelo es el apto. En este sentido, el trámite de este certificado es un requisito que se debe entender suplido con el debido registro ICA.

El permiso de apertura de vías y explanaciones, de ser aplicable, lo es para actividades agrícolas o agropecuarias diferentes a las plantaciones forestales comerciales, ya que como se pudo evidenciar, aunque puede considerarse legalista, no se trata de la construcción de “vías” en estricto sentido, sino de “caminos o carretables forestales” que de acuerdo a la norma se consideran parte integrante del proyecto forestal que no deben estar sometidos a permisos adicionales, justamente para darle operatividad y

agilidad a la actividad, ya que sin ella se entorpece o retarda el objeto final de la reforestación comercial, cual es la cosecha y su movilización.

La solicitud de obtención del certificado del uso del suelo y el permiso de adecuación de terrenos implica que se desconoce el uso forestal y agrícola del área donde se encuentra establecido el cultivo forestal y que ciertamente, la vocación forestal es reconocida con la expedición del certificado de Registro ICA que otorga una serie de prerrogativas a la actividad, reconociéndole un tratamiento diferencial en algunos aspectos, como es el caso de la apertura de los caminos forestales.

Lo mismo aplica con respecto a la exigencia del trámite de sustracción de área de Ley 2ª de 1959, cuando se requiere realizar aprovechamiento forestal único, en los casos en que el camino forestal debe atravesar una franja en bosque natural; la norma considera el trámite del permiso de aprovechamiento único, el que implica las compensaciones de rigor, el uso del suelo no se modifica porque el predio continúa con un uso forestal.

La exigencia de los permisos enunciados, se constituye en un entorpecimiento que dificulta, encarece y retarda la operación forestal, impidiendo los aprovechamientos oportunos de las plantaciones, por cuanto el trámite de tales permisos toma inclusive años para su obtención y de esta manera lograr extraer la madera legalmente establecida; este aspecto, torna en algunos casos inviable cualquier proyecto forestal desincentivando la realización de nuevas inversiones, en un país con una enorme vocación forestal como se refirió anteriormente en este escrito.

Es importante considerar que el artículo 84² de la Constitución Política de Colombia, advierte expresamente que "Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio."

² Art 84°. - Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir

Sin embargo, lo dicho hasta el momento no implica que la autoridad ambiental se deba sustraer de su obligación de control ambiental, pues toda intervención antrópica genera riesgo de afectación a los derechos ambientales y de suyo colectivos, por lo cual es importante generar relaciones de cooperación y comunicación entre las empresas encargadas de esta actividad específica y la autoridad, con el fin de llegar a acuerdos en el cumplimiento de directrices para evitar cualquier tipo de afectación.

III. De la facultad de establecer y aprovechar plantaciones forestales comerciales en área forestal protectora y protectora - productora

Ahora bien, uno de los aspectos de la operación forestal que ha generado históricamente conflicto de interpretación normativa, es el relacionado con la facultad de establecer y aprovechar las plantaciones forestales comerciales en las áreas y franjas forestales protectoras y protectoras - productoras; este aspecto de conflicto le ha valido a las Compañías reforestadoras cuantiosos procesos ambientales y judiciales, por lo cual vale la pena analizar las normas que reglamentan la materia.

De conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Recursos Naturales, es legal y en consecuencia legítimo establecer plantaciones forestales comerciales con especies introducidas o artificiales en las áreas forestales protectoras - productoras de acuerdo con los artículos 205 y 230 del Decreto - Ley 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales, así como de realizar el aprovechamiento **DIRECTO** o indirecto. Tales normas, expresamente señalan lo siguiente:

"Artículo 205°. - Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que además, puede ser objeto de actividades de producción

permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio

sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector.”

A partir de esta definición, y poniendo especial atención en los procesos que se inician por incumplimientos en el presunto acatamiento de la distancia mínima de 30 metros *en bosque natural o nativo*, es evidente el desconocimiento en la claridad de la norma enunciada según la cual se define sin ninguna dificultad que las áreas forestales protectoras – productoras, son aquellas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o **ARTIFICIALES**, y que además pueden ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector o renovabilidad de la plantación.

Existe una interpretación errónea, cuando se entiende que la alusión “*deben ser conservadas permanentemente con bosques (...)*”, se refiere a la imposibilidad o prohibición de aprovechamiento; no es así, lo que significa es que no se puede modificar la vocación forestal del suelo de esa área; es decir, se debe volver a plantar.

Relacionado con lo anterior, en torno a la facultad de realizar el aprovechamiento de las plantaciones ubicadas en el área forestal protectora, el artículo 230 *ibidem*, prescribe:

Art 230.- Se denomina plantación forestal el bosque originado por la reforestación y puede ser:

a). Plantación forestal industrial, la establecida en área forestal productora con el exclusivo propósito de destinarla a la producción directa o indirecta.

*b). **Plantación forestal protectora - productora la que se establece en área forestal protectora en que el aprovechamiento DIRECTO o indirecto de la plantación está condicionado al mantenimiento de su efecto de protección del recurso;** (Negrilla fuera del texto original de la norma)*

De acuerdo a lo anterior, es incorrecto señalar que con ocasión del aprovechamiento de los predios, inclusive en área forestal protectora – productora, se esté vulnerando lo establecido en Decreto 1076 de 2015, pues está legitimado por la misma ley como se pudo

constatar del contenido de los artículos transcritos e incluso de lo señalado en el mismo Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente, no sólo para establecer las plantaciones forestales comerciales en éstas áreas, que por su destino vienen a ser áreas forestales protectoras – productoras, cuando en ellas no hay o ha habido bosque nativo, sino también para aprovecharlas, con la condición que no se modifique la vocación forestal de esa área y que se garantice el efecto protector del recurso, es decir, volver a plantar. Tal norma, recientemente modificada por el Decreto 1532 de 2019, señalaba lo siguiente:

Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.1.1.12.1. Clases de plantaciones forestales. Las plantaciones forestales pueden ser:

*(...) b) Plantaciones Forestales Protectoras- Productoras. Son las que se establecen en áreas forestales protectoras productoras, en las cuales se puede realizar aprovechamiento forestal, condicionado al mantenimiento **O RENOVABILIDAD DE LA PLANTACIÓN:***

Nótese que la norma entendió como efecto protector del recurso, no sólo al mantenimiento de la plantación, sino también su renovabilidad, que es justamente lo que se hace en la reforestación comercial, pues el uso del suelo no se modifica, y una vez cosechada se vuelve a establecer la plantación.

Aunado a lo anterior, tenemos el relativamente reciente promulgado Decreto 1532 del 26 de agosto de 2019, que representa un importante avance, en cuanto a ratificar lo que ya se encontraba establecido, como se dijo, en el Código de Recursos Naturales, Decreto 1791 de 1996, entre otros, a propósito de la pertinencia y legalidad del establecimiento y aprovechamiento directo de las plantaciones forestales en área forestal protectora.

El Decreto 1532 de 2019, define las plantaciones forestales protectoras y protectoras - productoras conforme al Código de Recursos Naturales art. 230. Además, considera como tal, las establecidas en áreas forestales protectoras productoras antes de la vigencia de la Ley 1450 de 2011 y las que se establecen sin el CIF.

Este decreto tiene la particularidad de dar razón en cuanto a la legalidad del establecimiento de las

plantaciones forestales en área protectora cuando sobre esta área no había bosque natural protector, que por su destino viene a ser Protectora – Productora, sobre la cual se puede realizar aprovechamiento directo.

ARTÍCULO 2.2.1.1.12.1. Clases de plantaciones forestales y competencias.

Las plantaciones forestales pueden ser:

a) Plantaciones forestales protectoras-productoras. Las que se establezcan en área forestal PROTECTORA en que el aprovechamiento DIRECTO o indirecto de la plantación está condicionado al mantenimiento de su efecto de protección del recurso. Además, se consideran plantaciones forestales protectoras - productoras las que se establecieron en áreas forestales protectoras productoras, clasificadas como tales antes de la vigencia de la Ley 1450 de 2011; las establecidas en cumplimiento del artículo 231 del Decreto Ley 2811 de 1974; y las que se establecen sin el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de reforestación.

En cuanto a los permisos para el aprovechamiento de las plantaciones establecidas en estas franjas, señala:

ARTÍCULO 2.2.1.1.12.9. Requisitos para el aprovechamiento. Para aprovechar las plantaciones forestales protectoras-productoras y protectoras no se requerirá de permiso o autorización.

PARÁGRAFO 1. El aprovechamiento de las cercas vivas y barreras rompevientos, no requerirá de ningún permiso u autorización.

Este decreto además contempla aspectos como el registro de tales plantaciones, el trámite del salvoconducto de movilización, el plan de establecimiento y manejo forestal, entre otros.

Ahora bien, es importante considerar en consuno con el concepto del Ministerio de Agricultura y del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, delegatario de la obligación de registro de las plantaciones forestales comerciales, que una vez registradas las plantaciones forestales comerciales al amparo del Decreto 1498 de 2008, mediante el cual se trasladó la competencia del registro de las Corporaciones Autónomas Regionales, al Ministerio de Agricultura quien delegó en el ICA, que las

compañías forestales que tienen actualmente registradas sus plantaciones forestales como comerciales ante el ICA, dichas plantaciones no pierden su calidad de comerciales, no obstante encontrarse establecidas en áreas forestales protectoras – productoras; es decir, se encuentran amparadas por los derechos que le otorga el registro, establecidos en el artículo 2.3.3.10 del Decreto 2398 de 2019, atrás transcrito a saber: “El titular del registro de las plantaciones forestales con fines comerciales tendrá derecho a cosechar total o parcialmente su plantación y a los beneficios comerciales y legales vigentes (...) su cosecha total o parcial no requerirá permiso o autorización por parte de la autoridad ambiental.

El ICA ha conceptualizado que una vez registrada una plantación forestal comercial, el registro se considera vigente en tanto exista la plantación forestal comercial que da origen al registro, y que aún, si es aprovechada, de acuerdo a las causales de renovación del registro, no pierden su categoría de plantaciones forestales comerciales, no obstante encontrarse en un área forestal protectora – productora.

Las normas sobre las cuales soportan este concepto son las siguientes:

ARTÍCULO 7.- EXPEDICIÓN DEL REGISTRO. El ICA dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos contemplados en la presente Resolución y previo concepto favorable de la visita técnica de verificación, procederá a expedir el registro por una sola vez de la plantación forestal comercial.

PARÁGRAFO. El registro otorgado por el Instituto, se considera vigente en tanto exista la plantación forestal comercial inscrita que da origen al mismo.

ARTÍCULO 9.- ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO. De conformidad con las causales estipuladas en el artículo 2.3.3.9 del Decreto 2398 de 2019 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA solicitará para proceder a efectuar la actualización del registro los requisitos previstos en el artículo 4 y tramitará la actualización conforme a lo establecido en los artículos 5 y 6 de la presente Resolución.

De esta manera el Decreto 2398 de 2019, en su artículo 2.3.3.9, con respecto a la actualización del registro, establece las causales, así:

ARTÍCULO 2.3.3.9. Actualización del registro.

(...) los titulares de registro deberán informar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ocurrencia de los cambios en la información registrada de sus plantaciones forestales con fines comerciales, para su actualización, en los siguientes casos:

- 1. Cuando se presente cambio del propietario, tenedor o del patrimonio autónomo del predio que ocupen las plantaciones forestales.*
- 2. Cuando se presenten pérdidas en las plantaciones forestales.*
- 3. Cuando se establezcan nuevas áreas en el mismo predio o en predios adyacentes del mismo titular del registro.*
- 4. **Cuando se efectúe resiembra o manejo de rebrotes.***

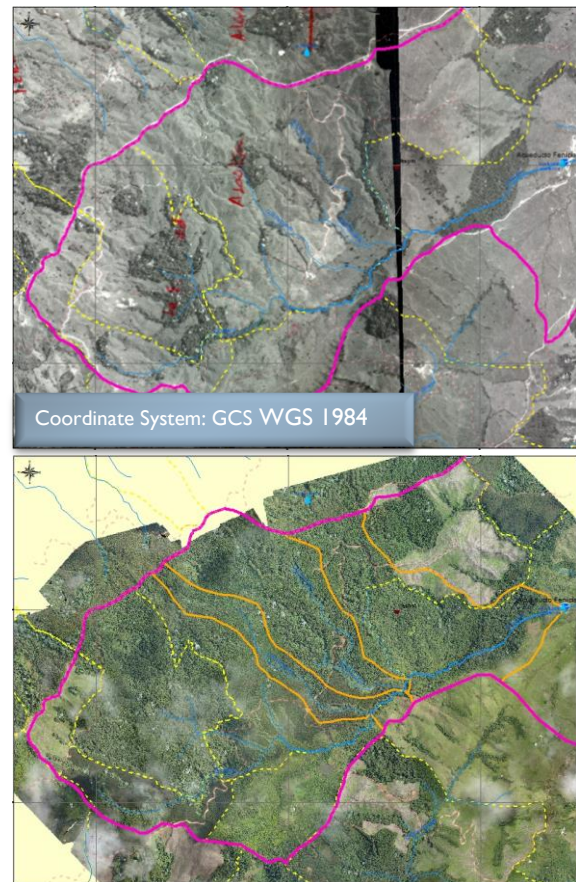
Como conclusión sobre este punto en particular es preciso entonces señalar, que continúa vigente el registro de las plantaciones forestales comerciales que se encuentran registradas ante el ICA desde la época en que operó el cambio de competencia para de las CAR´s al ICA; esto cuando ocurren las causales de renovación del registro, a pesar de encontrarse establecidas en áreas forestales protectoras – productoras. Ello implica que a estas plantaciones no les aplica la obligación de registro ante las Corporaciones Autónomas, conforme a la reglamentación establecida mediante el Decreto 1532 de 2019.

Otro de los argumentos justificantes desde el punto de vista técnico y jurídico, a propósito de la facultad de aprovechar las plantaciones forestales comerciales que se encuentran establecidas en las franjas forestales protectoras, es el análisis de los usos del suelo antecedentes a un proyecto forestal; para el caso vale la pena ilustrar mediante **las siguientes fotografías aéreas**, el estado de los suelos de los predios adquiridos por la compañías forestales para realizar reforestación comercial, cuyo uso anterior era de ganadería extensiva; en estos suelos no había o eran mínimas las

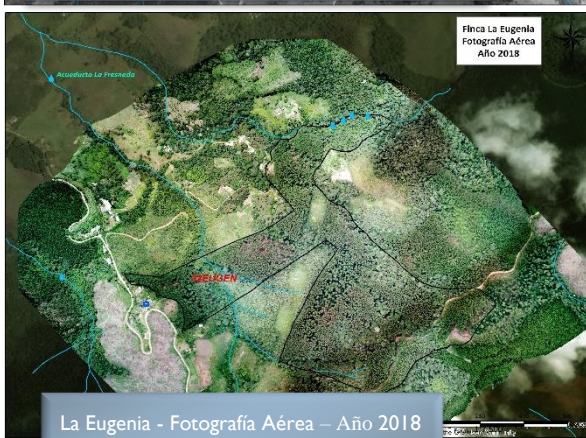
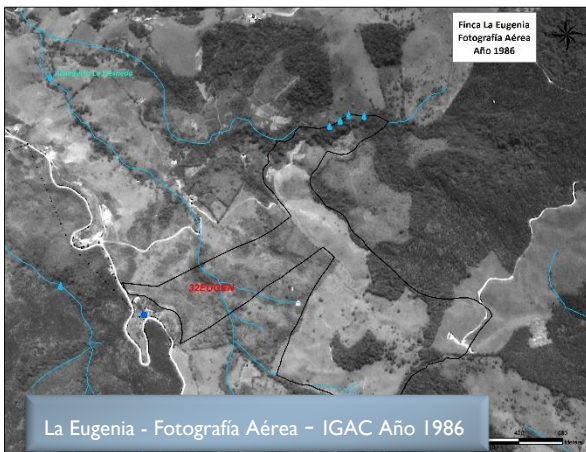
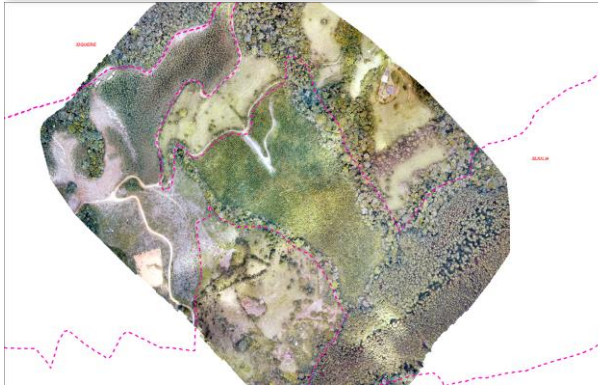
franjas forestales protectoras y el suelo estaba desprotegido.

En ellas se evidencian dos situaciones importantes para la aplicación de la norma: **i)** Que en efecto, en las franjas forestales protectoras, no había protección en bosque nativo y, **ii)** Que el proyecto forestal ha coadyuvado al proceso de regeneración natural y aumento en bosque nativo en tales franjas, así como la protección del suelo.

Debe reconocerse a la actividad forestal el hecho que, gracias a su ejercicio responsable, se ha coadyuvado al aumento en un número importante de hectáreas en las franjas protectoras, las cuales, por voluntad de la empresa privada con acompañamiento de la autoridad ambiental, han sido reservadas para un fin eminentemente de protección; al punto que los propietarios privados dedicados a reforestación gozan en la actualidad de un número muy importante de hectáreas en bosque natural protector.



Imágenes antes y después del Proyecto Forestal en un predio en El Darién – Valle del Cauca



Imágenes 1 - 4 antes y después del Proyecto Forestal en dos predios en La Cumbre – Valle del Cauca

IV. De las Rondas Hídricas

Este aspecto, se encuentra plenamente relacionado con lo anterior y para abordar su debido análisis, es preciso referirse a la norma a partir de la cual se ha generado mayores conflictos.

Como se evidenció anteriormente, el Decreto Ley 2811 de 1974, reguló lo concerniente a las Roda Hídrica de la siguiente forma:

ARTICULO 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

(...)

*d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce **PERMANENTE** de ríos y lagos, **HASTA DE TREINTA METROS DE ANCHO**;*

El Código de Recursos Naturales, estableció como Ronda Hídrica, una faja paralela a la línea del cauce **PERMANENTE, HASTA** de 30 metros.

No obstante, existe una importante confusión con respecto a la reglamentación establecida en el Decreto 1449 de 1977, que considera como franja forestal protectora, no sólo los cauces permanentes sino también los **INTERMITENTES** y con un área **MÍNIMA** o **NO INFERIOR** a 30 metros.

Esta reglamentación presenta importantes diferencias entre lo que define el artículo 83 del Código Nacional del Recursos Naturales como Ronda Hídrica y lo que define el artículo 3° del Decreto 1449 de 1977 como área forestal protectora y que es la norma exigida por las autoridades ambientales a efectos de determinar la Ronda Hídrica.

El Decreto 1449 impone una serie de obligaciones a los particulares en relación con las áreas forestales protectoras, como una distancia mínima o no inferior de 30 metros a lado y lado de los cauces permanentes e intermitentes y 100 a la redonda de los nacimientos de agua. Se amplía el objeto no sólo a los canales permanentes, sino también a los intermitentes, lo cual genera grandes conflictos en el uso de la tierra entre los

propietarios y las autoridades de control; conflictos que aún a la fecha, pese a las regulaciones recientes, se siguen surtiendo, frente a lo cual es necesario llegar a acuerdos interpretativos, que disminuya el número de conflictos y desgaste en términos de tiempo y recursos en defensa jurídica, tanto en sede administrativa como judicial.

Al respecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Circular del 16 de diciembre de 2019, a través de la cual aclaró con destino a las Autoridades Ambientales, que el artículo 3° del Decreto 1449 de 1977 no es un criterio de Acotamiento de las Rondas Hídricas. No obstante, se sigue exigiendo el cumplimiento de las distancias dadas en el decreto en cita como criterio de acotamiento técnico de las Rondas Hídricas.

Para zanjar esta problemática, se debe precisar que el Ministerio de Ambiente expidió el Decreto 2245 del 29 de diciembre de 2017, por medio del cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento técnico de las rondas hídricas.

Este Decreto tiene como objeto establecer los criterios técnicos con base en los cuales las Autoridades Ambientales competentes realizarán los estudios para el acotamiento de las rondas hídricas en el área de su jurisdicción, con fundamento en los siguientes criterios: **Geomorfológico, Hidrológico y Ecosistémico.**

Para la aplicación práctica de este decreto, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución No. 0957 del 31 de mayo de 2018, por medio de la cual se adoptó la "**Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia**".

El artículo primero de la Resolución No. 0957 de 2018, establece lo siguiente:

*“Objeto y ámbito de aplicación: **Adóptese la “Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia”**, en adelante la Guía, la cual forma parte integral de la presente resolución.*

Las Autoridades Ambientales aplicarán lo dispuesto en la presente Guía, la cual establece los criterios para definir el orden de prioridades para el acotamiento de las rondas hídricas y desarrolla los criterios técnicos de que trata el artículo 2.2.3.2.3A.3 del Decreto 2245 de 2017 mediante el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015. Así mismo, la Guía define las directrices para el manejo ambiental de la ronda hídrica.”

A su turno, el artículo segundo de la misma resolución ordena:

“Las Autoridades Ambientales competentes tendrán un plazo de hasta seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la presente resolución, para establecer mediante acto administrativo, el orden de prioridades con el cual se iniciará el acotamiento de las rondas hídricas en sus jurisdicciones” (Negrilla, subraya y resalto fuera del texto original)

Este decreto y la Circular antes referidas tienen la particularidad entonces de dar la razón a los argumentos planteados insistentemente a propósito de la ilegalidad y del anti tecnicismo de la distancia “mínima o no inferior” a 30 metros que se pretende exigir literalmente conforme al Decreto 1449 de 1977, que impuso un rango mucho más restrictivo que la norma de rango superior contenida en el Decreto Ley 2811 de 1974 artículo 83, que fija una franja “HASTA” de treinta metros y NO “INFERIOR” a treinta metros como lo hace este decreto, así como de ampliar el margen no sólo a los canales permanentes, sino también intermitentes, lo cual en muchas actividades agrícolas, representa perder la capacidad de producción de los predios, en relación a su área total.

La exigencia por parte de algunas autoridades de control, de dejar en bosque natural los mencionados 30 metros a lado y lado de los cauces permanentes e intermitentes, implica sustraer del área productiva mínimo 60 metros a cada lado de las corrientes de agua permanente e intermitente, en todos los predios productivos del país, lo que vuelve insostenible algunas actividades agrícolas y agropecuarias en relación al tamaño de los predios en el campo colombiano y especialmente en la región Andina.

Además, debe considerarse en relación especialmente a las plantaciones forestales, la nueva normativa en relación a las franjas forestales protectoras y protectoras – productoras, en concordancia con el recientemente promulgado Decreto 1532 del 26 de agosto de 2019, que corrobora lo establecido en el artículo 230 del CNRN; reglamentando lo concerniente al registro de las plantaciones forestales comerciales protectoras y protectoras productoras ante las CAR´s, en cuyo desarrollo es clara la facultad de establecimiento y aprovechamiento directo de las plantaciones establecidas en estas áreas.

A manera de discusión, es importante analizar el escenario correspondiente a un predio de un particular que goza de áreas de bosque natural al lado de las corrientes hídricas, esta área debe conservarse como protectora; lo cual es necesario e imperativo frente a la obligación de protección ambiental de todos los habitantes del territorio; no obstante, si en tales franjas, gracias a una actividad antecedente – agrícola o ganadera-, no existe franja protectora, ésta no se conserva por sustracción de materia, esta franja debe acotarse entonces de manera técnica aplicando los criterios geomorfológico, ecosistémico e hidráulico, lo que implica el establecimiento de un área correspondiente a la ronda hídrica para protección y de la zona aferente que puede ser aprovechada, en el caso en que el predio tenga un uso forestal.

V. De las Zonas de Reserva Forestal – Ley 2ª de 1959

Es necesario realizar un análisis integral de la diferencia entre las Áreas Protegidas y las Zonas de Reserva Forestal, ya que de manera desafortunada se confunden tales conceptos, llegándose al punto de proscribir la actividad forestal en áreas de reserva de ley 2ª, en pro de una concepción eminente proteccionista,

³ Las siete (7) áreas de reserva forestal constituidas mediante la expedición de la Ley 2ª de 1959, están orientadas para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. **No son áreas protegidas**, sin embargo, en su interior se encuentran áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y territorios colectivos.

confundiéndose con la naturaleza de las áreas protegidas.

▪ De las Áreas Protegidas.

El Decreto 2372 de 2010 hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, estableció la existencia de dos categorías de áreas protegidas, las áreas protegidas públicas y las áreas protegidas privadas, realizando una enumeración taxativa de las áreas que las conforman así:

a) Áreas Protegidas Públicas.

- ✓ Las áreas del Sistema de Parques Naturales.
- ✓ Las reservas forestales protectoras
- ✓ Los parques naturales regionales.
- ✓ Los Distritos de Manejo Integrado
- ✓ Los Distritos de Conservación de Suelos
- ✓ Las áreas de recreación.

b) Áreas Protegidas Privadas.

- ✓ Reservas naturales de la sociedad civil

Ahora bien, mediante la Ley 2ª de 1959, se crearon siete (7) áreas de reserva forestal las cuales fueron expresamente creadas para el **desarrollo de la economía forestal**³ y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. **No son áreas protegidas, según el señalamiento expreso del Decreto 2372 de 2010**; sin embargo, en su interior pueden encontrarse áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y territorios colectivos.

Las zonas de reserva forestal no fueron declaradas con el único propósito de la protección, como comúnmente se señala, sino, que dentro de sus propósitos esenciales se encuentra el desarrollo de la economía forestal.

Zonificación y Ordenamiento Ambiental.
<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/914-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-58#reservas-forestales-establecidas-por-la-ley-2ª-de-1959>

Tenemos entonces que a través del artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 se establecieron con carácter de “Zonas Forestales protectoras” y “Bosques de Interés General”, las reservas forestales nacionales del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de Sierra Nevada de Santa Marta de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonia, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

En este sentido, y dentro de las facultades de la operación forestal dentro del Área de Reserva Forestal de la Ley 2ª se tiene expreso pronunciamiento favorable proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que en desarrollo de las resoluciones antes transcritas, No. 1526 de 2012 hoy 110 de 2022 se conceptuó que para la construcción de carretables forestales, no es necesario realizar la sustracción del área de la Reserva Forestal, lo que implica per se, que tal actividad es compatible con la naturaleza de estas áreas, y que no está proscrita la actividad forestal por la Autoridad que erige las políticas ambientales del país.

En este orden de ideas, es de resaltar que conforme a este análisis las áreas de reserva de Ley 2ª de 1959 no se equiparan con las áreas de reserva forestal establecidas en el Decreto-ley 2811 de 1974, pues si bien ambas son áreas forestales pasibles de aprovechamiento forestal previos los registros y trámites de rigor, los alcances de las normas en cuestión son de diferente trascendencia y visión.

En conclusión, se realiza una interpretación errónea en la aplicación del término área protegida cuando se quiere referir a zonas de reserva forestal, pues como se explicó las reservas forestales creadas por la Ley 2ª de 1959 **NO SON ÁREAS PROTEGIDAS**.

Al respecto es útil transcribir un concepto dado por el Ministerio de Ambiente, identificado como Concepto No. 8210 del 21 de noviembre de 2014, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según el cual indicó, que las Corporaciones Autónomas son las encargadas de la administración de las áreas de Reservas Forestales, de acuerdo a los lineamientos que al respecto el Ministerio de Ambiente establezca, lineamiento que emitió la Entidad en cuyo concepto,

dejó por sentado que no se requiere llevar a cabo el proceso de sustracción de las áreas en reservas forestales para la construcción de caminos forestales necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal dentro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales debidamente registrados.

“Ahora bien, con relación a las competencias de las autoridades ambientales sobre las Reservas Forestales Nacionales en el país, éstas mediante la Ley 99 de 1993 y Decreto 3570 de 2011 se encuentran discriminadas así: a) El Ministerio tiene dentro de sus competencias la declaratoria, alinderación, sustracción y definición del régimen de usos y funcionamiento de las reservas forestales nacionales, y b) Las Corporaciones Autónomas Regionales, son las encargadas de la administración de éstas áreas de acuerdo a lineamientos que al respecto éste Ministerio establezca.

(...)

Con base en lo anterior, se considera que las actividades tendientes al aprovechamiento de plantaciones forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales y la extracción de sus productos por sistemas de cable, puede llevarse a cabo en áreas que por sus condiciones biofísicas así lo permitan, toda vez que las mismas no implican cambio en el uso forestal de los suelos, por lo tanto, no requieren para su desarrollo de la sustracción de Reservas Forestales.

Adicionalmente, en los casos en donde para su desarrollo se requieran caminos o carretables forestales, el parágrafo 6º del artículo 3 de la Resolución 1526 de 2012 dispone que: “El establecimiento de caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento forestal dentro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales debidamente registrados, con un ancho de rodadura menor o igual a 5 metros que impliquen únicamente el afirmativo del terreno con sub-base granular, al ser parte de la plantación y ser compatibles con la vocación de las áreas de reserva forestal, no se requiere de sustracción”.

En este orden de ideas, el aprovechamiento de plantaciones forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en áreas ubicadas al interior de una Reserva Forestal Nacional establecida por la Ley 2 de 1959, no requieren llevar a cabo el proceso de

sustracción, razón por la cual es una actividad contemplada en la Resolución 1527 de 2012, modificada por la Resolución 1274 de 2014.” (Negrilla, subraya y cursiva, fuera del texto original)

No obstante, en el caso de requerirse el uso o aprovechamiento de los recursos naturales como es el caso de aprovechamiento único u ocupación de cauces, se deberá tramitar ante la autoridad ambiental los permisos respectivos, pero ello no implica la necesidad de realizar la sustracción de la zona de reserva forestal bajo Ley 2ª de 1959.

La anterior postura es concordante con la siguiente información que se encuentra en la página oficial del Ministerio de Ambiente, sobre la Evaluación de Viabilidad de Sustracción en Áreas de Reserva Forestal de Orden Nacional⁴.

“El trámite de Evaluación de Viabilidad de Sustracción en Áreas de Reserva Forestal de Orden Nacional, es un proceso mediante el cual la autoridad ambiental, evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2º de 1959 o en un área específica para el desarrollo de un proyecto, obra o actividad; en este sentido la evaluación de sustracción está referida a una decisión de ordenación del área objeto de solicitud.

Esta se da cuando por razones de utilidad pública o de interés social, sea necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos u otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques. las reservas forestales son zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.”

Lo anterior, claramente indica que la procedencia de la sustracción del área de reserva forestal aplica para actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio del uso del suelo, por razones de utilidad pública o de interés social y hace énfasis en actividades distintas al aprovechamiento racional de los bosques; además se reitera lo dicho en líneas anteriores en cuanto al objeto contenido en el artículo 1º de la Ley 2 de 1959, con relación a que las reservas forestales son

zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal.

El aprovechamiento que realizan las empresas forestales no implica cambio del uso de suelo de la reserva, sino que se ejecuta para el cabal desarrollo de una actividad que es compatible con la vocación de la reserva forestal bajo Ley 2 de 1959 y que es considerado como parte del proyecto forestal.

VI. Postura jurisprudencial con respecto a la legalidad de la imposición de sanciones ambientales con fundamento en infracciones creadas mediante estatutos ambientales

Realizando el análisis de algunas de las diferencias interpretativas que se surten con relación a los procesos sancionatorios iniciados por la autoridad ambiental en razón de la operación forestal, tenemos que en todos los casos, el fundamento eficiente de la apertura de los procesos sancionatorios por presuntas infracciones ambientales, tiene que ver con las disposiciones contenidas en los Estatutos Ambientales creados por las CAR’s, los cuales valga la pena recalcar, datan de décadas de expedición, frente a lo cual, no sólo dispusieron una serie de obligaciones e infracciones que no se encuentran textualmente contempladas en la Ley y los reglamentos, sino que algunas de ellas no se interpretan de conformidad a la evolución normativa que desarrolla algunas actividades, entre ellas la forestal.

En Sentencia C – 219 de 2017, la Corte Constitucional realizó un análisis del carácter vinculante de los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental, según la cual, para la imposición de sanciones ambientales, la discrecionalidad de las autoridades ambientales debe estar sujeta a los postulados de legalidad y tipicidad. De esta manera se pronunció:

“Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al

⁴

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/tram>

ites-minambiente/evaluacion-de-sustraccion-en-areas-de-reserva-forestal

debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.

Esta referencia jurisprudencial es útil para comprender el alcance que debe tener los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental como criterio para imponer sanciones; así continúa la enunciada sentencia:

4.3. Ahora bien, en cuanto al alcance de las infracciones ambientales debe señalarse que el artículo 5° ejusdem las define como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen, y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

(...)

4.4. Conforme a lo anterior la ley prevé como infracción en materia ambiental **no sólo la acción u omisión que desconozca la legislación ambiental vigente sino también la resultante de los actos administrativos proferidos por autoridades ambientales**, además de los daños que se generan al medio ambiente.

(...)

5.2. El inciso 2° del artículo 29 Superior, prescribe que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”, con el fin de garantizar el debido proceso, en el cual se reconoce como pilar fundamental el principio de legalidad.

En virtud de este principio, “LAS CONDUCTAS SANCIONABLES no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual SU DEFINICIÓN NO PUEDE SER DELEGADA EN LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA”. Este principio implica también que LA SANCIÓN DEBE ESTAR PREDETERMINADA, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta, pues las normas que consagran las faltas deben estatuir “TAMBIÉN CON CARÁCTER PREVIO, LOS CORRECTIVOS Y SANCIONES APLICABLES A QUIENES INCURRAN EN AQUÉLLAS”. Así, las sanciones administrativas deben entonces estar

fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferirse al Gobierno o a otra autoridad administrativa una facultad abierta en esta materia”.

De esta manera, existen dos garantías intrínsecas en el principio de legalidad. Una de carácter material, que exige que tanto la conducta como la sanción estén previa y claramente establecidas a la comisión de la falta o infracción (lex praevia), permitiendo conocer de manera suficiente la conducta reprochada (lex certa). Otra de carácter formal, que demanda que **la descripción y elementos de la conducta y las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas estén previstos en la ley o en norma con fuerza de ley**, pudiéndose hacer remisión a otras del mismo rango o, incluso, al reglamento, siempre y cuando los elementos estructurales de la conducta antijurídica hayan sido determinados.

Resultando útil para comprender lo que en adelante se expondrá, señala la Corte:

Así, entonces, acorde con este principio, únicamente el legislador está constitucionalmente autorizado para establecer conductas que constituyan infracciones delictivas, contravencionales o correccionales, señalar las penas restrictivas de la libertad o las sanciones de carácter administrativo o disciplinario, así como determinar los procedimientos que en cada materia deben surtir para la imposición de las mismas.

(...)

Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley”.

(...)

Acudiendo a la literalidad del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 en el que se incorpora la expresión demandada, encuentra la Corte que el legislador NO ESTÁ HABILITANDO A LAS AUTORIDADES AMBIENTALES COMPETENTES PARA CREAR INFRACCIONES EN ESTA MATERIA, ya que la norma en su integralidad pretende es definir lo que debe entenderse por infracción, señalando que es toda violación -por acción u omisión- de las disposiciones ambientales.

De esta manera, no puede entenderse que las infracciones ambientales son aquellas que señalen las autoridades administrativas, sino aquellas resultantes del desconocimiento de la normativa ambiental a que alude la ley. Así, el operador administrativo al momento de establecer la posible estructuración de una infracción en esta materia debe

analizar si en el caso concreto hubo una violación a las obligaciones, prohibiciones o condiciones previstas tanto en el Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993 “y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente”.

Concluye entonces la Corte Constitucional con lo siguiente:

La Sala concluye, conforme los argumentos expuestos, que (i) **el legislador ya estableció las conductas sancionables en materia ambiental** en el Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas; (ii) con la expresión demandada el legislador de manera alguna desconoce los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que el aparte demandado **no faculta a la administración para crear infracciones administrativas, pues ellas se encuentran establecidas en el sistema de leyes**, sino que lo previsto en el artículo 5° donde se incorpora la expresión acusada, alude a las distintas maneras de infracción en materia ambiental, que resulta del desconocimiento de la legislación, de los actos administrativos y de la comisión de un daño ambiental; (iii) **los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley**, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental **sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal**; (iv) estos actos administrativos lo que pretenden es coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente respecto a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever. (Negrillas, resalto y subraya fuera del texto original de la Sentencia)

De esta forma se deja en evidencia, que pese a que el Art. 5° de la Ley 1333 de 2009 incluyó dentro de las infracciones ambientales toda acción u omisión que constituya violación de los Actos Administrativos emanados de la Autoridad Ambiental, lo cierto es que esta

facultad se encuentra limitada a las conductas descritas en la ley, así como también al desconocimiento de manera particular a las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales.

Siendo, así las cosas, no se encuentra legitimado el adelantar un proceso sancionatorio con fundamento en un requerimiento contemplado en los Estatutos Ambientales, sin la debida exigencia expresa de la ley, sin contar con el debido soporte legal.

Como ejemplo, se tiene la usual suspensión en la actividad de construcción de caminos forestales, incluso cuando ellos se realizan en área netamente productiva, es decir, sin intervención de bosque natural, ni ocupación de cauces, frente a lo cual las Compañías Forestales se encuentran exentas del trámite de cualquier otro permiso, y a las que se les inicia procesos sancionatorios por no tramitar el permiso para la construcción de vías, carretables y explanaciones, o por no pedir permiso para movimiento de tierras, cuando como bien se anotó en líneas anteriores la norma es clara en señalar que los caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales son parte integrante de estos y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales, salvo que se requiera intervenir recursos naturales renovables.

En este sentido, es claro que estos permisos no se encuentran taxativos en el Código de Recursos Naturales, Ley 99 u otro reglamentario, como sí se encuentran los permisos encuentran los permisos de

aprovechamiento único⁵ y de ocupación de cauces⁶, de manera expresa.

VII. Postura normativa y jurisprudencial con respecto a la Declaratoria de Zonas de Reserva y/o Protección bajo criterios de confiscación

Para el caso, es importante considerar que las plantaciones forestales han sido debidamente registradas en cumplimiento de los requisitos tanto de las CAR 's cuando eran de su competencia, como del ICA; reconociéndose la vocación de tierras forestales, lo cual concuerda con lo contemplado en los certificados de Registro que señalan lo siguiente:

*“Que el artículo 3 del Decreto 1498 de 2008 establece que todo sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales debe ser registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad que éste delegue. Del mismo modo, el literal b del artículo 4 del Decreto 1498 de 2008, **establece como criterio para el otorgamiento del registro de sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales, que el mismo se establezca dentro de planes nacionales y regionales que contemplen el desarrollo y fomento de plantaciones forestales de carácter productor y núcleos forestales definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo.***

*Que la Resolución 00182 de 2008 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, modificada por la Resolución 240 de 2008 establece en su artículo 1° **los requisitos que deben acompañar la solicitud de registro, los cuales fueron debidamente acreditadas por el solicitante.***”

Significa lo anterior, que tanto las Corporaciones como el ICA verificaron el cumplimiento de los requisitos para otorgar el registro de las plantaciones forestales comerciales, entre los que se encuentran que las mismas han sido establecidas de conformidad a los planes nacionales y regionales que contemplan el

⁵ Artículo 214.- Son aprovechamientos forestales únicos los que técnicamente se realicen en bosques localizados en suelos que deban ser destinados a usos diferentes del forestal.

El permiso para aprovechamiento forestal único puede contener la obligación de dejar limpio el terreno al acabarse el

desarrollo y fomento de plantaciones forestales de carácter productor y núcleos forestales definidos por el Ministerio. Ello implica la seguridad dada por el Estado, de encontrarse la actividad forestal debidamente amparada y, sobre todo, que los predios sobre los cuales se otorgó el registro corresponden a áreas con vocación forestal, cuyo uso del suelo es en consecuencia agrícola.

En consecuencia, de no existir previamente una declaratoria por parte del Estado, en donde se sigan los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes que despojen al particular del derecho de ejercer los atributos que le otorga su derecho de propiedad y los procedentes registros, no es legalmente procedente restringirles tales facultades, sin que implique una extralimitación en las funciones públicas, así como una flagrante violación al principio de legalidad y en consecuencia del debido proceso.

Dicho de otro modo, la Constitución Política ha reconocido el derecho a la propiedad privada, el cual implica una serie de responsabilidades y obligaciones, no siendo en consecuencia un derecho absoluto en el sentido del deber de ceder ante el interés general. No obstante, *por motivos de utilidad pública o interés social*, puede **enajenarse o expropiarse la propiedad**, sólo y solo si, la causa ha sido definida previamente por el legislador (La Ley), y se haya agotado previamente con el debido proceso administrativo y judicial; en reciente sentencia de constitucionalidad, Sentencia C-750/15 así remarcó la Corte:

“En el artículo 58, la Constitución reconoció el derecho constitucional a la propiedad privada de la siguiente manera:

*“**Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.** Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social,*

aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.

⁶ Artículo 102°.- Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.

resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. **En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio**”.

En la actualidad, los artículos 58 y 59 de la Constitución reconocen dos clases de enajenaciones forzadas, como son:

i) **la expropiación con indemnización previa, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador;** y ii) la expropiación con indemnización posterior, en caso de guerra.

(...)

8.4. La utilidad pública y el interés social son algunos de los límites constitucionales que determinan el alcance del derecho de propiedad, según establece el inciso 4º del artículo 58 Superior. **No obstante, con fin de salvaguardar el núcleo esencial de dicho derecho, la Corte ha sido enfática en identificar los requisitos que deben respetar las autoridades estatales cuando privan de la titularidad del derecho de propiedad a una persona contra su voluntad, éstos son:**

“i) Que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.

ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso-administrativa incluso respecto del precio. La adopción de dicha decisión presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.

iii) Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en el Num.

21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Con base en esos requisitos de rango constitucional, la Corte considera **que la expropiación o cualquier otra forma de adquisición del dominio por parte del Estado debe:** i) **respetar el principio de legalidad, norma que implica que únicamente serán objeto de expropiación los bienes que sean necesarios para que la administración desarrolle los fines de la utilidad pública o del interés social, objetivos determinados en la Ley;** ii) **salvaguardar las garantías constitucionales, por ejemplo el debido proceso, el derecho de defensa o la igualdad;** iii) **promover un arreglo directo con el propietario, de modo que obtenga el consentimiento del titular del bien.** Entonces, las autoridades sólo recurrirán a la expropiación cuando falle la enajenación voluntaria, sin perjuicio de la posibilidad que tiene el ciudadano de recurrir al ejercicio de medios de control contencioso-administrativos para controvertir dicha decisión, opción que garantizará el derecho al acceso a la administración de justicia; **y iv) cancelar una indemnización justa, desembolso que debe efectuarse antes de la expropiación.**

En la fijación de esas condiciones, la Corte ha precisado que el Estado tiene la obligación de acceder a los bienes necesarios para el desarrollo de sus funciones a través de la enajenación voluntaria o de la expropiación y no por la mera ocupación del mismo. **Lo anterior, porque las autoridades tienen el deber de respetar el derecho de propiedad y la Constitución, norma que regló y determinó condiciones para afectar esa garantía.** Sobre el particular, esta Corte precisó que:

“Las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado consagrados en el Art. 2º de la Constitución deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso contemplado en el Art. 29 ibídem, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos.

(...)

14.4. El derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, usufructuar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad. Los límites al derecho de dominio se encuentran encaminados al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, por ejemplo, la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. **Tales fines autorizan al Estado para restringir el derecho de propiedad y adquirir inmuebles con el fin de materializarlos. Esa labor debe realizarse en el marco de un procedimiento que respete los requisitos establecidos en la Constitución para privar del derecho de propiedad a una persona, condiciones ampliamente precisadas por la jurisprudencia de la Corte. Además, observar los parámetros constitucionales sobre indemnización elimina el carácter de confiscación de una expropiación o de la injustificada privación del derecho de propiedad.** (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Es clara la jurisprudencia y la ley entonces, en el hecho de hacer énfasis en que la privación de cualquiera de los atributos de la propiedad por parte del Estado, debe conllevar un proceso administrativo previo, sujeto al control judicial, al amparo del principio de legalidad, que es uno de los pilares fundamentales del derecho al Debido Proceso; de lo contrario, se incurre en **Confiscación**, proscrita por la Constitución Política en su artículo 34⁷, por el hecho de privar injustificadamente de los derechos emanados de la propiedad privada.

Desde la Constitución de 1886, se estableció la posibilidad de afectación del derecho de propiedad, con arreglo a lo establecido en la ley o por las precisas causales establecidas en la ley, pero previa la adquisición mediante expropiación con plena indemnización.

“Sobre la materia, la Constitución de 1886, en el artículo 31, disponía que: “Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. // Cuando de la aplicación de una ley

expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente”.

Recuérdese además que la declaratoria de Utilidad Pública o Interés Social, debe sujetarse a los casos específicos previstos en la ley y seguirse el procedimiento legal establecido para que sea oponible a los propietarios de predios privados

Con relación a la declaratoria de Reservas destinadas a Parques Nacionales, la Corte⁸ confirma que pese a afectarse la posibilidad de enajenación de los predios de propiedad privada involucradas en tal declaratoria, la afectación de los demás derechos inherentes a la propiedad implica que el inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación por parte del Estado. Así fue analizado este hecho:

“Obsérvese cómo, a juicio de esta Corporación, la posible afectación del núcleo esencial no se deriva de las restricciones que se impongan en cuanto a su enajenabilidad, sino de las cargas que limiten el uso, goce y explotación del citado derecho. De suerte que, si éstas desconocen dicho núcleo esencial, es obligación del Estado adquirir el respectivo inmueble mediante compra o expropiación. Textualmente, la Corte manifestó:

*“Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. **No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación”.***

⁷ Artículo 34 CP. **Artículo 34.** Se prohíben penas de destierro y **confiscación**.

⁸ Sentencia C-189/06

Se tiene entonces que, mediante la expedición de unos actos administrativos posteriores a la adquisición de la propiedad privada y establecimiento del proyecto forestal comercial, se restringe sin una base jurídica, ni técnica el derecho de empresas forestales, de gozar de los atributos de la propiedad privada, cuyos fines han sido previamente reconocidos y registrados por el mismo Estado, mediante el reconocimiento de los fines forestales y agrícolas, para los cuales fueron adquiridos.

El negar el uso del suelo forestal de los predios debidamente registrados ante las entidades competentes, es más, cuando media una empresa certificada con una acreditación de calidad internacional gracias al manejo responsable del proyecto forestal, bajo el argumento de fines de conservación; desconoce la misma naturaleza de la reforestación compatible con estos fines, además de someter a las empresas dedicadas a esta actividad a una carga que no tienen el deber jurídico de soportar, configurándose un claro abuso de autoridad, extralimitación de funciones y violación flagrante al debido proceso.

De esta manera, y estando la actividad forestal al amparo de las normas que la rigen, aunado al hecho de la evidente protección y cuidado que se produce en las áreas en las cuales el uso antecedente era de ganadería extensiva o agrícola con métodos no sostenibles, coadyuvado por, los aumentos de la dimensión de los bosques naturales que gradualmente se incrementan por voluntad de las empresas forestales, justifican que la actividad forestal comercial, sea considerada como una actividad sostenible, acorde a la vocación de los suelos de las áreas de protección al cumplir con los criterios de compatibilidad y al ser considerados como una de las estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

VIII. Conclusiones

Dadas las anteriores consideraciones, tenemos que se puede deducir de las normas referidas lo siguiente:

1. Que la actividad forestal y la reforestación comercial son actividades agrícolas.
2. Que la Constitución Política otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, entre las que enuncia expresamente la **forestal**.
3. Que a través de la ley, el Estado reconoce explícitamente las externalidades positivas de la reforestación en tanto que los beneficios ambientales y sociales generados, son apropiables por el conjunto de la población, añadiendo que su fin es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal.
4. Que la ley expresamente afirma, que las plantaciones forestales cumplen una función fundamental como fuentes de energía renovable y abastecimiento de materia prima, mantienen los procesos ecológicos, generan empleo y contribuyen al desarrollo socio económico nacional, por lo cual se debe fomentar y estimular su implementación.
5. Que el efecto principal del registro de las plantaciones forestales comerciales ante el ICA consiste en que el titular del registro tiene derecho a cosechar su plantación y a los beneficios, no sólo comerciales, sino también **legales** vigentes relacionados con su explotación comercial; es decir, tiene derecho a reclamar las prerrogativas que las normas le otorgan específicamente a la actividad forestal.
6. Que la construcción, mantenimiento y/o rehabilitación de los caminos o carretables forestales, no deben estar sometidos a permisos o requisitos adicionales, por cuanto son considerados normativamente como parte integrante de las plantaciones forestales con fines comerciales.
7. Que se debe tramitar los permisos de aprovechamiento único y/o de ocupación de

- cauces, cuando para la construcción de los caminos o carretables forestales, se requiere uso o afectación de los recursos naturales renovables.
8. Que los caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal **dentro de las plantaciones forestales productoras y protectoras y protectoras**, son parte integrante de estas y no están sometidos a permisos o requisitos adicionales.
 9. Que el **mantenimiento y rehabilitación** de los caminos o carretables forestales **dentro de las plantaciones forestales productoras y protectoras - productoras**, no requieren tramitar u obtener ante las autoridades ambientales competentes autorizaciones o permisos
 10. Que las zonas de reserva forestal fueron establecidas, entre otros, con el propósito de desarrollar la economía forestal, frente a lo cual algunas de las actividades propias de esta actividad, como la construcción de caminos o carretables forestales, se encuentran expresamente exceptuados de realizar el trámite de sustracción.
 11. Que el establecimiento de caminos o carretables forestales dentro de las áreas de reserva forestal, necesarios para adelantar el manejo y aprovechamiento dentro de los cultivos forestales con fines comerciales debidamente registrados, con las características dadas en la norma, al ser parte de la plantación forestal y ser compatibles con la vocación de las áreas de reserva forestal, no requieren el trámite de Sustracción, sólo el de los permisos ambientales cuando se necesite aprovechar recursos naturales renovables. (Aprovechamiento único y ocupación de cauces)
 12. Que en las zonas forestales protectoras, siempre y cuando no esté expresamente excluida la actividad forestal, es legal establecer plantaciones forestales comerciales, con especies introducidas o autóctonas, en las cuales es permitido, tanto el aprovechamiento directo, como indirecto de la plantación, condicionado al mantenimiento del efecto protector del recurso o renovabilidad de la plantación.
 13. Que para aprovechar las plantaciones forestales productoras no se requiere de permiso o autorización por parte de la autoridad ambiental.
 14. Que para el acotamiento de las Rondas Hídricas, se debe aplicar los criterios técnicos: Geomorfológico, Hidrológico y Eco sistémico, y no una medida indistinta de 30 metros, tal cual ha sido comúnmente exigida.
 15. Que no es exigible a los particulares que sustraigan de la operación forestal comercial una franja paralela al lado y lado de los cauces permanentes e intermitentes de 30 metros y establecer en dicha franja bosque natural, sin considerar previamente, la aplicación de los criterios técnicos que establece la norma para el acotamiento de la Ronda Hídrica.
 16. Las medidas preventivas, así como los procesos sancionatorios a instancia de la autoridad ambiental, deben estar supeditados al principio de legalidad, tipicidad y debido proceso, conforme a los cuales, tales medidas deben ir precedidas de requerimientos e infracciones previamente definidas en la ley.

El presente trabajo se ha realizado con fines meramente académicos, y en ningún caso refleja la posición oficial de Reforestadora Andina S.A., de su casa matriz, ni de las compañías de Smurfit Westrock sobre los asuntos abordados en el documento.

Cualquier interpretación o uso indebido de este contenido es responsabilidad exclusiva del lector.

Este documento es de uso interno y exclusivo de Reforestadora Andina S.A. Queda prohibida su reproducción, distribución o adulteración, total o parcial, sin autorización expresa.

©2024. Todos los derechos reservados



**Smurfit
Westrock**

