

Sentencia C-227/08

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-6887

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial), 13 (parcial), 14, 18 (parcial), 25 (parcial), 27 (parcial) y 28 (parcial) de la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal”.

Demandantes: Alejandra Azuero Quijano, Daniel Bonilla Maldonado, Margarita María Varón Perea y Lucas Posada Villegas.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6º y 242-1º de la Carta Política, los ciudadanos Alejandra Azuero Quijano, Daniel Bonilla Maldonado, Margarita María Varón Perea y Lucas Posada Villegas presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial), 13 (parcial), 14, 18 (parcial), 25 (parcial), 27 (parcial) y 28 (parcial) de la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal”.

La demanda fue admitida mediante auto de agosto 21 de 2007 y de ella se corrió traslado a

los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como a la Directora General del Departamento Nacional de Planeación y al Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, para que intervinieran en el proceso expresando su concepto.

Con el mismo fin, se invitó a las facultades de derecho, de ecología, de ingeniería forestal o similares de las universidades Javeriana, Distrital, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, Andes, del Rosario, Norte e Industrial de Santander, a través de los respectivos decanos; Federación Nacional de Industriales de la Madera, Fedemaderas; Corporación Académica Ambiental de la Universidad de Antioquia Corambiental; Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales, Acif y a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, Asocars.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS, FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR

Para síntesis y mejor comprensión, se transcribirá el texto de las normas acusadas de la Ley 1021 de 2006, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 46.249 del 24 de abril de ese año, subrayando los apartes demandados, seguido cada artículo de los cargos de la demanda, las intervenciones recibidas oportunamente y el concepto del Jefe del Ministerio Público.

1. ARTÍCULO 2º

“Artículo 2º. Principios y normas generales. En el desarrollo de los objetivos y estrategias de la política forestal, el Régimen Forestal Nacional se rige por los siguientes principios y normas generales:

... ..

4. Las acciones para detener la deforestación y la tala ilegal de los bosques, así como para promover el desarrollo sostenible del sector forestal, deberán ser adoptadas y ejecutadas de

manera conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo, propendiéndose al acceso equitativo a los recursos y a su aprovechamiento integral, en el marco de los requerimientos básicos para la conservación de los ecosistemas y su diversidad biológica.

... ..

13. Las plantaciones forestales con fines de protección serán establecidas o promovidas por los organismos públicos, nacionales o regionales en los espacios que lo requieran con fines de recuperación de suelos, protección de cuencas hidrográficas, restauración vegetal de áreas protectoras, conservación de la biodiversidad y demás servicios ambientales.

... ..

15. Se reconoce el vuelo forestal como el derecho que tiene el titular o el propietario de una plantación forestal privada debidamente registrada, para constituir sobre una plantación futura, una garantía con cualquier entidad financiera. Para todos los efectos jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código Civil.”

a) Cargos de la demanda

Se argumenta que la expresión impugnada “detener la deforestación y la tala ilegal de los bosques, así como para”, vulnera el principio constitucional de progresividad y el deber del Estado de proteger el medio ambiente, en tanto es regresivo renunciar a la autonomía y capacidad decisoria estatal permitiendo, en virtud de lo acusado, que toda acción para impedir esas actividades deba ser adoptada y ejecutada conjuntamente con la sociedad civil y el sector productivo, lo cual además desconoce la obligación constitucional de proteger las riquezas naturales de la Nación, realizar el saneamiento ambiental y garantizar el derecho a un ambiente sano (artículos 8, 49, 79, 80 y 334 Const.).

La frase demandada “por los organismos públicos, nacionales o regionales” conduce a que

desde la expedición de la Ley General Forestal, las plantaciones con fines de protección “únicamente”, puedan ser establecidas o promovidas por organismos públicos de carácter nacional o regional, lo cual se torna regresivo frente al régimen anterior (Decreto 1791 de 1996, artículo 69, literal c), según el cual cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, estaba autorizada para establecer o promover este tipo de plantaciones.

Los segmentos normativos “de una plantación forestal privada” y “Para todos los efectos jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código Civil”, vulneran los artículos 8, 49, 58, 79, 80 y 334 superiores, pues permiten que una plantación forestal con fines de protección, que sea garantía de crédito bancario, pueda ser talada si el dueño le incumple a la entidad financiera.

El vuelo forestal es un derecho que está de acuerdo con la Constitución, cuando se permite su aplicación a plantaciones forestales de carácter productivo, de conformidad con las autorizaciones y planes aplicables.

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitan desestimar los cargos, porque en su criterio no hay claridad en la acusación, que para nada se refiere a la naturaleza o destinación de plantaciones forestales privadas y porque los segmentos impugnados corresponden al ejercicio adecuado de la libertad de configuración del Congreso, encaminada a contrarrestar la acción depredadora contra los bosques, a promover el acceso al crédito a los propietarios de plantaciones forestales y a radicar en organismos competentes la función pública de establecer o promover esas plantaciones, sin eximir a los particulares de acometer de manera coordinada con el Estado la promoción del desarrollo sostenible, como lo ordena esa misma disposición en su inciso primero.

El Departamento Nacional de Planeación sostiene que la participación de la comunidad para detener la deforestación y la tala ilegal de bosques, así como para promover el desarrollo sostenible del sector forestal, no implica que el Estado renuncie a su autonomía y capacidad decisoria para adelantar todas las acciones tendientes a evitar la deforestación, siendo desarrollo de los mandatos superiores que obligan a la sociedad civil a participar en la

protección de los recursos naturales. Considera que la norma tampoco está excluyendo a los particulares de la posibilidad de establecer una plantación forestal de carácter protector, ni impide que los propietarios de plantaciones futuras puedan constituir garantías sobre las mismas, cuando se proteja la cobertura arbórea y se respete el plan de establecimiento y manejo forestal aprobado por la CAR.

El ICA considera que los segmentos acusados son exequibles, pues en su criterio hacen posible la participación de los particulares, entendiendo que las medidas que se concierten entre los sectores público y privado, respetan la preservación del ambiente sano y el acceso equitativo al recurso.

Fedemaderas estima que los cargos están mal formulados y que, aún así, la norma acusada no es regresiva, pues el Estado no renuncia a su obligación de proteger el medio ambiente, ni supone una desmejora en la protección ambiental, pues amplía el ámbito de participación de la sociedad en las decisiones que los afectan. Además, lo impugnado no restringe la iniciativa privada y, por el contrario, aumenta el estándar de protección en materia de plantaciones forestales al consagrar fines, mecanismos y deberes específicos que garantizarán y promoverán el cultivo de esas plantaciones, mediante el estímulo a la inversión privada.

c) Concepto del Procurador General de la Nación

Opina que carecen de fundamento los reproches de inconstitucionalidad, por cuanto sin perjuicio del deber de actuación conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo frente a la tala ilegal y la deforestación, las autoridades ambientales competentes (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible, departamentos, distritos y municipios) deben actuar de manera autónoma e inmediata, cuando las circunstancias lo exijan, tomando las medidas a que haya lugar para evitar la violación de las normas de protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, imponiendo las sanciones correspondientes, tal como lo ordenan los artículos 83 y 84 de la Ley 99 de 1993 y 18 de la Ley 1021 de 2006.

Estima que los demandantes parten de una interpretación errónea de la norma, para afirmar

que vulnera el ordenamiento constitucional y que se torna regresiva, cuando del análisis efectuado anteriormente se infiere que tal precepto en sí mismo es desarrollo de los artículos 2, 8 y 79 constitucionales, que consagran el deber tanto del Estado como de los particulares de proteger las riquezas naturales de la Nación y el derecho de éstos últimos a participar en las decisiones que puedan afectar el goce de un ambiente sano; también interpretan de manera equivocada la expresión acusada del numeral 13, pues lo que ella dispone no significa otra cosa que los organismos públicos nacionales o regionales pueden establecer directamente plantaciones forestales con fines de protección, o pueden impulsar o estimular a otros, esto es a los particulares, para que lo hagan, sin impedir que por iniciativa propia estos últimos puedan desarrollar un proyecto de tal naturaleza.

Tampoco deben prosperar los cargos contra las expresiones impugnadas del numeral 15, pues según la Ley 1021 de 2006 las plantaciones forestales de carácter protector, tienen como fin prioritario generar servicios ambientales o servir de defensa de uno o varios recursos naturales renovables y del ambiente, de manera que únicamente podrán ser objeto de aprovechamientos maderables mediante sistemas que garanticen la conservación de la cobertura arbórea suficiente para brindar tales servicios ambientales, razón por la cual mal podría ese tipo de plantaciones, con todas sus limitaciones de uso o aprovechamiento a favor de los recursos naturales renovables, servir de garantía de cualquier obligación contraída con una entidad financiera.

2. ARTÍCULO 13

“Artículo 13. Áreas de reserva forestal. Son áreas de reserva forestal las extensiones territoriales que, por la riqueza de sus formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales, son delimitadas y oficialmente declaradas como tales por el Estado, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable.

... ..”

a) Cargos de la demanda

La expresión “desarrollo sustentable”, que es la acusada del artículo 13, desconoce que algunos de los territorios comprendidos dentro de las Áreas de Reserva Forestal deben ser destinados única y exclusivamente a la conservación, para garantizar a las generaciones

futuras su derecho a disfrutar plenamente de los recursos naturales con los que cuenta el país; por ello, dentro de esas áreas deben dejarse intactas algunas zonas o territorios que, por sus especiales características, no pueden ser intervenidos ni siquiera de manera sustentable, pues ello pone en peligro su conservación para las generaciones futuras.

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitan desestimar los cargos por no estar desarrollados debidamente, ya que en términos ambientales lo “sustentable” es sinónimo de “sostenible”. Igualmente, no es cierto que la norma ordene que las áreas de conservación deban someterse siempre a procesos de aprovechamiento bajo el marco del desarrollo sostenible y tampoco lo es que el régimen para la categorización y conservación de las zonas de reserva forestal, previsto en la Ley 1021 de 2006, sea diferente de las normas anteriores.

El Departamento Nacional de Planeación comparte esa postura, por considerar que desde antes de la Ley parcialmente demandada existen áreas de reserva forestal de carácter protector, donde se pueden realizar actividades de aprovechamiento bajo criterios de sostenibilidad.

El ICA estima exequibles los segmentos acusados, toda vez que en su contexto la ley no solo permite promover, en forma sostenible, el desarrollo forestal sino la administración, ordenación, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos derivados, con los cuales se consolide el sistema forestal para la economía nacional.

c) Concepto del Procurador General de la Nación

A diferencia de lo señalado por los actores, para el director del Ministerio Público la expresión “y desarrollo sustentable” permite que el Estado cumpla con su deber de proteger el ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica, como son las de reserva forestal, mecanismo diseñado por el legislador para el manejo, preservación y restauración de los recursos naturales renovables, que además tiene asidero constitucional en los artículos 8, 63, 79, 80 y 339, siendo el Congreso el encargado de determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir las reservas o sustraer las áreas de las mismas, según lo demanden los intereses públicos o sociales.

Así, el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 1021 de 2006 establece que las Áreas de Reserva Forestal sólo podrán ser declaradas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando sean del orden nacional y por las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible en el nivel regional, agregando que el Gobierno Nacional establecerá el procedimiento para la declaratoria y el registro correspondiente de las Áreas de Reserva Forestal, que incluirá los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales necesarios para tal fin, con fundamento en los cuales se fijará cuál será la destinación del área, esto es, la conservación y el desarrollo sustentable exclusivamente, usos que de manera alguna riñen con este mecanismo de protección ambiental.

3. ARTÍCULO 14

“Artículo 14. Bosque natural. Para efectos de la presente ley, se denomina bosque natural al ecosistema compuesto por árboles y arbustos con predominio de especies autóctonas, en un espacio determinado y generados espontáneamente por sucesión natural.”

a) Cargos de la demanda

Se afirma que este precepto vulnera el concepto de desarrollo sostenible, en tanto define el bosque natural de manera tan simple y reduccionista que se olvida de la visión contenida en los tratados internacionales suscritos por Colombia, donde acertadamente se manifiesta que los bosques naturales son mucho más que árboles y arbustos, pues se trata de un concepto holístico que debe ser entendido desde una perspectiva ecosistémica.

Contrariamente al Convenio de Diversidad Biológica, según el cual los bosques son un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales, de microorganismos y su medio no viviente, que interactúan como una comunidad funcional, lo acusado señala como únicos elementos relevantes en un bosque los árboles y arbustos, definición que, se insiste en la demanda, resulta restrictiva frente a la definición que de los bosques se ha desarrollado en el derecho internacional del medio ambiente.

Adicionalmente, la norma acusada permite que el Estado incumpla con su deber de proteger el ambiente y las riquezas naturales, ya que la aplicación de la definición de bosque natural fomenta la destrucción de los ecosistemas nativos e impone mayor riesgo y menor nivel de protección sobre los mismos.

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitan desestimar los cargos, pues en su criterio la acusación es incomprensible, en cuanto ignora que la definición de bosque natural que contiene la norma acusada se debe interpretar a la luz de los tratados internacionales aprobados y ratificados por Colombia, siendo lo suficientemente amplia como para integrar los elementos que echan de menos los demandantes.

El Departamento Nacional de Planeación es de ese mismo criterio y agrega que la definición que consagra la norma acusada no da pie para que se descuide la conservación y manejo adecuado del bosque natural, ni resulta contraria al concepto de desarrollo sostenible y a la justicia intergeneracional.

El ICA considera que la norma acusada es exequible, porque la ley parcialmente acusada establece un esquema de clasificación de las áreas forestales, para efectos de ordenación y manejo sostenible.

Fedemaderas estima que el cargo carece de certeza y por ello debe desestimarse.

c) Concepto del Procurador General de la Nación

Para el Ministerio Público el cargo no está llamado a prosperar, pues las normas de Ley General Forestal deben ser estudiadas de manera sistemática y no aislada, lo que implica en cuanto al caso en estudio que el concepto de bosque natural deba interpretarse con otras normas relativas a ese tema, como el artículo 2° numeral 8° del citado ordenamiento, según el cual el manejo de los bosques debe ser integral, con el fin de mantener un nivel sostenible de productividad de sus recursos forestales maderables y no maderables, lo mismo que sus servicios ambientales, conservando sustancialmente la calidad original de sus ecosistemas y el desarrollo de plantaciones forestales.

Así mismo, el artículo 17 *ibidem* define el concepto de Manejo Forestal Sostenible y determina que para el aprovechamiento de los recursos con fines comerciales, se entenderá por manejo forestal sostenible el proceso para alcanzar uno o más de sus objetivos, hacia la producción de un flujo continuo de productos y servicios forestales deseados, “sin reducir sus

valores ambientales, sociales, culturales y económicos ni su productividad futura”.

El párrafo de ese mismo artículo determina que el manejo forestal es sostenible cuando el modo y los ciclos de intervención respetan la capacidad de regeneración natural y los requerimientos para la conservación de su estructura, composición, diversidad florística, suelos, cuerpo de agua y composición faunística, en niveles poblacionales sustancialmente estables.

Lo antes referido permite interpretar la norma demandada en el sentido de que para efectos del aprovechamiento de los recursos forestales, donde se encuentran los bosques naturales, debe hacerse de manera sostenible, respetando la capacidad de regeneración y conservación, no solo de árboles y arbustos sino de las especies que formen parte del ecosistema.

Por todo lo anterior, concluye el Procurador que la norma acusada no riñe con la Constitución Política, pues no impide que el Estado colombiano cumpla con su deber de protección del ambiente y de las riquezas naturales, garantizando el manejo sostenible de los recursos forestales.

4. ARTÍCULO 18

“Artículo 18. Trámites y procedimientos. Conforme con el reglamento que para tal fin expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es atribución legal de la Corporación Autónoma Regional o, en su caso, de Desarrollo Sostenible, de la respectiva jurisdicción, la calificación de las solicitudes y el otorgamiento de cualquier clase de derecho de aprovechamiento forestal en bosques naturales, así como su monitoreo y control, en observancia de los principios de transparencia, debido proceso y revisión de sus actos administrativos.”

a) Cargos de la demanda

La expresión “en su caso, de Desarrollo Sostenible”, contenida en el artículo 18 de la Ley General Forestal, también es regresiva para los demandantes, quienes argumentan que desconoce las obligaciones del Estado relacionadas con la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, consagradas en los artículos 8, 79, 80 y 334 superiores,

pues conforme a la Ley 99 de 1993 (artículos 31, 34, 35 y 39) los derechos de aprovechamiento sobre bosques naturales ubicados dentro de la jurisdicción de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible CDA, Corpoamazonía y Codechocó, no podían ser otorgados autónomamente por cada una de ellas, pues requerían el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitan desestimar los cargos, por cuanto en su criterio la norma demandada no elimina expresamente la intervención de este último en el trámite de los permisos o concesiones de aprovechamiento, lo que indica que la acusación no es lo suficientemente comprensible. Así mismo, si se determina que la función de aprobar permisos y concesiones fue derogada, queda en pie el control que deben ejercer las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Departamento Nacional de Planeación comparte esta visión, pues considera que al conferirse a las CAR la facultad de calificar las solicitudes de aprovechamiento forestal en bosques naturales, no se está derogando la aprobación previa de los permisos y concesiones por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y agrega que el hecho de que la Ley Forestal permita que esas entidades otorgue los permisos correspondientes no implica atentar contra la protección de los recursos naturales, pues existen criterios y procedimientos que se deben aplicar y sigue vigente la aprobación previa del ministerio para los casos de permisos y concesiones.

El ICA considera que la norma acusada es exequible, porque la eliminación de los salvoconductos persigue acabar con restricciones y abusos por parte de las autoridades y, de contera, estimular la actividad productiva conservando el desarrollo sostenible.

Fedemaderas considera que la simple lectura de la norma acusada muestra la falta de correspondencia entre la realidad jurídica y el cargo de inconstitucionalidad, mientras que los actores se limitan a efectuar simples conjeturas que no pueden considerarse fundamento del cargo de inconstitucionalidad, olvidando además que la Ley 1021 de 2006 contiene herramientas de control administrativo.

c) Concepto del Procurador

De la lectura sistemática del artículo 18 de la Ley 1021 de 2006, en concordancia con los artículos 5, numeral 42, 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993, infiere el Ministerio Público que la expresión acusada del artículo 18 de la Ley General Forestal no excluye la posibilidad de que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial apruebe el otorgamiento de cualquier clase de derecho de aprovechamiento forestal en bosques naturales ubicados en el Amazonas o en el Chocó biogeográfico; por el contrario, la intervención de dicho Ministerio en esos asuntos se ve reforzada frente al régimen anterior, si se tiene en cuenta que las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en esas áreas de importancia ecosistémica, para efectos del otorgamiento de tal clase de permisos, deben someterse al reglamento que con tal fin expida ese Ministerio, reglamento que debe contener las especificaciones técnicas para la elaboración, revisión y aprobación de los inventarios forestales y los planes de manejo.

5. ARTÍCULO 25

“Artículo 25. Caminos o carreteables forestales. Los caminos o carreteables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal de las plantaciones forestales, se consideran parte integral del proyecto forestal, y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

Cuando para la construcción de un camino o carreteable forestal se tenga que ocupar temporalmente un cauce natural o afectar un área de bosque natural, ubicados en el área del proyecto forestal, se cumplirán las condiciones generales que en función de su ulterior recuperación determine el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la correspondiente guía para la construcción de caminos forestales, la cual tendrá carácter vinculante y será definida en un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”

a) Cargos de la demanda

La expresión “y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley”, contenida en el inciso primero del artículo 25 acusado, lo mismo que el inciso segundo de la misma disposición, que se refiere a las condiciones que deben cumplirse para la construcción de un camino que pueda llegar a afectar temporalmente un cauce o un bosque natural, son normas regresivas, toda vez que eliminan el requisito de la licencia ambiental para la construcción de obras de infraestructura vial y el aprovechamiento de una plantación forestal, prevista en los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993, cuando tales obras se vayan a realizar en el Amazonas o en el Chocó.

Reemplazar la licencia ambiental, creada por la Ley 99 de 1993 como mecanismo de protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, por un reglamento o guía general, desconoce el valor de la prevención sobre la reparación y constituye un marcha atrás no justificable en materia ambiental, además de desconocer la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación (art. 8° Const.), por ir en contra de su deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible (art. 80 ib.) y vulnera el deber de intervención estatal para la preservación de un ambiente sano (art. 334 ib.).

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial nuevamente solicitan desestimación, al tildar la acusación de ostensiblemente temeraria, por la gran diferencia que existe entre un camino carretable y la infraestructura vial de país, además de tampoco ser cierto que la normatividad anterior exigiera licencia ambiental para los caminos.

El Departamento Nacional de Planeación es de la misma opinión, siendo que los caminos carreteables para aprovechamiento forestal nunca han requerido licencia ambiental.

Para Fedemaderas ni la ley forestal ni los decretos que la han desarrollado, exigen licencia ambiental para construir un camino carretable, que sí debe otorgarse cuando se trate de vías o redes que integren la infraestructura del transporte.

c) Concepto del Procurador

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, no todos los proyectos, obras o industrias requieren licencia ambiental, pues corresponde al legislador y al Gobierno Nacional determinar cuáles son las actividades que pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y que, por lo tanto, necesiten tal autorización.

Ni la precitada Ley, ni el Decreto 1220 de 2005 exigen Licencia Ambiental para los caminos o carreteables forestales, luego frente a estos ordenamientos no puede afirmarse que el artículo 25 de la Ley General Forestal sea regresivo en este aspecto. Los caminos o carreteables necesarios para lograr el aprovechamiento de las plantaciones forestales, tal como señala el artículo 25 atacado, son parte integral del proyecto y, por lo tanto, están amparados por la autorización que la misma ley o el Estado otorguen para desarrollar el proyecto forestal en general.

No es necesario realizar un análisis profundo para establecer que esos caminos o carreteables forestales, a que hace alusión el artículo 25 de la Ley General Forestal, difieren de un proyecto de “construcción de infraestructura vial”, que según los artículos 34, 53 y 39 de la Ley 99 de 1993 requieren licencia ambiental, porque el legislador consideró que, dada su magnitud y autonomía, pueden generar un deterioro grave a los recursos naturales renovables y al medio ambiente, particularmente en Amazonas y Chocó.

Conceptúa entonces el Procurador que el legislador no dejó sin control la construcción de los caminos o carreteables forestales, entendiéndose por tales aquellos relacionados y asociados directamente con el desarrollo de un proyecto forestal en particular, menos cuando puedan llegar a afectar, aún temporalmente, recursos de especial importancia como los cuerpos de agua o las áreas de bosque natural, pues efectivamente forman parte de un proyecto, obra o actividad que debe contar con una autorización estatal, que abarque ese tipo de infraestructura necesaria para el desarrollo del mismo.

6. ARTÍCULO 27

“Artículo 27. Plan de establecimiento y manejo forestal. Toda plantación forestal, agroforestal o silvopastoril que se establezca con financiación total o parcial de recursos estatales,

créditos internacionales canalizados por entidades públicas, cooperación técnica internacional, financiación por la venta de servicios ambientales en el marco de un acuerdo multilateral, las que apliquen para el otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF), o aquellas que se establezcan en predios de propiedad del Estado, deberá elaborar y obtener la aprobación del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal por parte de la autoridad competente, de acuerdo con las reglamentaciones existentes o las que se expidan para el efecto.”

Esta norma atenta contra el desarrollo sostenible, según los censores, en tanto el aludido Plan de Establecimiento y Manejo Forestal debe ser un requisito para todas las plantaciones que se establezcan en el país y no solamente para aquellas que taxativamente enumera la disposición demandada. Por sus características, el citado instrumento ha sido reconocido como fundamental por parte de diversas autoridades en el tema, para garantizar la sostenibilidad ecológica ante plantaciones que admitan aprovechamiento comercial.

El hecho de que el Estado acepte que algunas plantaciones se desarrollen sin plan de establecimiento y manejo forestal, va contra la justicia intergeneracional, la protección de las riquezas naturales (art. 8 Const.), la preservación de un ambiente sano (art. 334 ib.) y la función ecológica de la propiedad (art. 58 ib.).

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitan desestimar los cargos, como quiera que la acusación no es comprensible y también porque conforme a lo dispuesto en la Ley 139 de 1994, que creó el certificado de incentivo forestal, las personas interesadas en acceder a ese beneficio deben cumplir un plan de establecimiento y manejo forestal, que debe ser elaborado por la Corporaciones Autónomas Regionales cuando actúan como responsables de plantaciones forestales de carácter protector, no siendo dicho certificado un instrumento de control, ya que esa función la tienen otros mecanismos de monitoreo previstos en la Ley Forestal.

El Departamento Nacional de Planeación comparte esta opinión y añade que los demandantes interpretan la norma acusada en forma aislada y descontextualizada, ya que conforme a otras disposiciones de la Ley Forestal, el plan nacional de establecimiento y manejo forestal (PEMF) debe adoptarse para toda clase de plantación, así fuere de propiedad

del Estado o con fines de protección.

Fedemaderas cree que no hay razón constitucional válida para imponer mayores cargas a los propietarios de plantaciones forestales privadas y que la exigencia del PEMF constituiría una violación al derecho a la igualdad.

c) Concepto del Procurador General de la Nación

Las plantaciones forestales pueden tener carácter productor o protector. Las primeras tienen por objeto el aprovechamiento comercial y el fin prioritario de las segundas es generar servicios ambientales y resguardar uno o varios recursos naturales renovables y el ambiente; éstas únicamente podrán ser objeto de aprovechamiento maderable mediante sistemas que garanticen la conservación de la cobertura arbórea, suficiente para brindar los servicios ambientales a que están destinadas y para ello deben corresponder al PEMF, que preverá el sistema de corte, extracción y cosecha aplicable (artículos 22 y 26 L. 1021 de 2006).

Así, a diferencia de lo dicho por los actores, no solo las plantaciones forestales señaladas en el artículo 27 acusado deben obtener aprobación en el PEMF, sino también aquellas que tengan carácter protector, excluyéndose de este requisito aquellas con fines de aprovechamiento comercial que, por su misma naturaleza, implican el derecho de su titular al aprovechamiento (art. 24 ib.).

Desde este punto de vista, no encuentra el Ministerio Público que la disposición acusada atente contra la justicia intergeneracional, la protección de las riquezas naturales de la Nación (art. 8° Const.), la preservación de un ambiente sano (art. 334 ib.) y la función ecológica de la propiedad (art. 58 ib.), que acusan los actores.

7. ARTÍCULO 28

Artículo 28. Libre aprovechamiento y movilización. No se requiere permiso o autorización para el establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales comerciales o sistemas agroforestales. Así mismo no se requiere guía de transporte forestal para la movilización de sus productos.

Para efectos de transporte, el reglamento determinará la forma de identificar los productos de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, con el fin de diferenciarlos claramente de los productos de bosques naturales.

PARAGRAFO 1º. Para la movilización de material vegetal o reproductivo destinado al establecimiento de plantaciones forestales no se requerirá permiso.”

a) Cargos de la demanda.

b) Intervenciones

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial piden desestimar los cargos, al estimar que no recaen sobre el contenido de la norma acusada sino sobre las consecuencias de su desarrollo por parte del reglamento y, además, porque se justificaba la eliminación del salvoconducto por su inoperancia, al haber contribuido a generar trámites y costos innecesarios que causaron corrupción, compensada con la creación de nuevos instrumentos para el monitoreo y control del aprovechamiento forestal.

Fedemaderas considera que eximir del salvoconducto a los productores y transportadores de madera no es una medida regresiva, pues la Ley 1021 no elimina todos los controles de la movilización de los productos forestales, mientras los argumentos de los demandantes no son admisibles, al apoyarse en conjeturas y suposiciones y no en la violación de una norma superior.

c) Concepto del Procurador General de la Nación

Estando de acuerdo con la inexequibilidad, anota que si bien el legislador goza de libertad para establecer los mecanismos o instrumentos de gestión ambiental, esa libertad está limitada por principios fundamentales y derechos constitucionales, como el deber del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación mediante la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, con miras a garantizar el derecho de todas las personas a

gozar de un ambiente sano (artículos 8°, 79 y 80 superiores).

La norma acusada no establece parámetros con base en los cuales el ejecutivo pueda realizar tal reglamentación, situación que fue advertida por la Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios durante el trámite del proyecto que dio lugar a la Ley General Forestal, precisando que ni el artículo 28 de la Ley 1021 de 2006, ni el decreto reglamentario, otorgaron competencia a la autoridad ambiental para ejercer un control previo a la movilización o transporte de los productos forestales o agroforestales.

Al relegar al reglamento la determinación de la forma de identificación de los productos de plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, sin señalar la ley los criterios, parámetros o bases con fundamento en los cuales el ejecutivo debe expedir tal reglamentación, se desconoce el deber del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación, mediante la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, con miras a garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, consagrado en los artículos 8, 79 y 80 superiores.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución.

2. Cosa juzgada constitucional

Advierte la Corte que en relación con las disposiciones demandadas de la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal”, ha operado la cosa juzgada constitucional (art. 243 Const.), toda vez que en sentencia C-030 proferida el 23 de enero de 2008, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, se declaró inexecutable en su integridad ese ordenamiento legal, por haberse omitido en su expedición el requisito de la consulta a las comunidades interesadas, para el caso los pueblos indígenas y tribales, según estatuye el Convenio 169 de la OIT (1989), particularmente en su artículo 6°.

Para llegar a tal determinación, la Corte reiteró su línea jurisprudencial sobre reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, como principio constitucional y fundamento de la

nacionalidad colombiana. (arts. 7° y 70 Const.), destacando que esa especial protección se traduce en el deber de adelantar procesos de consulta con las comunidades indígenas y tribales para la adopción y la ejecución de decisiones susceptibles de afectarlas, deber que es expresión y desarrollo de los siguientes artículos de la Constitución: 1°, que define a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista; 2°, que establece como finalidad del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; 7°, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; 40-2, que garantiza el derecho de todo ciudadano a la participación democrática; y 70, que considera la cultura fundamento de la nacionalidad, en sus diversas manifestaciones.

Dentro de ese marco, recordó esta corporación que en cuanto hace a los pueblos indígenas y tribales, una de las formas de participación democrática previstas en la Carta es el derecho a la consulta, artículos 329 y 330, que disponen la participación de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios, derecho que tiene un reforzamiento en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por Ley 21 de 1991, destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para precaver su subsistencia como grupos humanos.

Como ha señalado la jurisprudencia, dicho Convenio forma parte del bloque de constitucionalidad. En su artículo 6º dispone que los gobiernos deberán “a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

La Corte encontró (i) que la Ley General Forestal era una regulación integral de la materia; (ii) que pese a que consagraba previsiones conforme a las cuales se preservaba la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas para los aprovechamientos forestales en sus territorios, establecía políticas generales, definiciones, pautas y criterios, que aunque no se aplicasen directamente a los territorios indígenas, si eran susceptibles de afectar las áreas en las que de manera general se encuentran asentadas las comunidades, lo cual, a su vez, podía repercutir sobre sus formas de vida y sobre la relación tan estrecha que mantienen con el bosque; (iii) que en esa medida, y como quiera que, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y en particular con el Convenio 169 de la OIT (parte del bloque de

constitucionalidad), en la adopción de la ley debió haberse consultado a esas comunidades, para buscar aproximaciones sobre la manera de evitar que las afectara negativamente, e incluso sobre el contenido mismo de las pautas y criterios que, aún cuando de aplicación general, pueden tener una repercusión directa sobre los territorios indígenas y tribales, o sobre sus formas de vida; (iv) que esa consulta, que tiene unas características especiales, no se cumplió en ese caso, y la misma no puede sustituirse por el proceso participativo que de manera general se desarrolló en torno al proyecto de ley; y (v) que para que se hubiese cumplido con el requisito de la consulta, habría sido necesario poner en conocimiento de dichas comunidades el proyecto de ley; ilustrarlas sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas; y darles oportunidades efectivas para que se pronunciaran al respecto.

Con base en tales consideraciones, concluyó la Corte Constitucional que ante la omisión de la consulta, en materia que afecta profundamente la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, no había alternativa distinta a declarar la inexecutable de la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal”, que de esta manera quedó excluida del ordenamiento jurídico, en su totalidad.

Por consiguiente, en esta oportunidad la Corte tendrá que estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia C-030 de 2008.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-030 de enero 23 de 2008, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

Presidente

-Con aclaración de voto-

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente con permiso

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Impedimento aceptado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General