

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley No. 77 de 2023 Cámara “*Por la cual se expide la Ley General de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales y se dictan otras disposiciones*”

Autores	Honorable Senador Nicolas Albeiro Echeverry y honorable Representante a la Cámara Andrés Felipe Jiménez Vargas.
Fecha de presentación	2 de agosto de 2023
Estado	Trámite de Comisión
Referencia	Concepto No 01.2024

El Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 24 de agosto de 2023, el texto del Proyecto de Ley No. 77 de 2023 Cámara “*Por la cual se expide la Ley General de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales y se dictan otras disposiciones*” (en adelante “El Proyecto” o “La Propuesta”).

1. Contenido de El Proyecto

El Proyecto se encuentra compuesto por 164 artículos, divididos en 12 títulos, incluidos el de vigencia. Su objetivo principal es “*promover el desarrollo del sector forestal, la forestería y los sistemas agroforestales, prevenir la deforestación y establecer el Régimen Forestal Nacional, conformado por un conjunto coherente de normas legales y coordinaciones institucionales*. Adicionalmente, busca “*regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentivar la forestación, en especial, por parte de los pequeños propietarios forestales y aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional*” (Artículo 1).

En este sentido, La Propuesta se desarrolla así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
TÍTULO I	DISPOSICIONES GENERALES.
Capítulo I	Objeto de la Ley, Interés Estratégico, Principios e Institucionalidad.
Capítulo II	Definiciones.
Capítulo III	Atribuciones a los Organismos Responsables.
TÍTULO II	ENTIDAD PROMOTORA Y OPERADORES FORESTALES.
Capítulo I	De la institucionalidad y competencias.
TÍTULO III	POLÍTICA FORESTAL.
Capítulo I	Formulación, identificación y reglamentación.
Capítulo II	Rede limitación y titulación de las Reservas Forestales.

TITULO IV	SISTEMA NACIONAL FORESTAL Y EL CONSEA.
Capítulo I	Sistema Nacional Forestal.
TÍTULO V	DE LA PLANIFICACIÓN.
Capítulo I	Planes de ordenación forestal protectora.
Capítulo II	Calificación, Clasificación y Plan de Acción.
TÍTULO VI	DEL MANEJO Y ESTABLECIMIENTO DE LOS BOSQUES Y LAS PLANTACIONES.
Capítulo I	De los Planes de Establecimiento y Manejo Forestal.
TITULO VII	DE LOS BOSQUES Y LAS PLANTACIONES FORESTALES.
Capítulo I	De las Áreas Forestales y su clasificación.
Capítulo II	Del bosque nativo y las plantaciones forestales protectoras.
Capítulo III	Plan Nacional De Ordenamiento y Desarrollo Forestal y de Sistemas Agroforestales.
Capítulo IV	Forestería y modernización tecnológica.
TITULO VII	DEL FONDO PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES Y EL CIF PARA PROTECCIÓN.
Capítulo I	Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo y las Plantaciones Forestales Productoras.
TÍTULO VIII	DEL OPERADOR FORESTAL.
Capítulo I	Operadores Forestales. Marcas y Sellos Sociales y Ambientales
TITULO IX	ESTABLECIMIENTO Y APROVECHAMIENTO.
Capítulo I	De Las Plantaciones Forestales.
Capítulo II	Cofinanciación.
Capítulo III	Subsidios para la adecuación de tierras para la explotación forestal y de los sistemas agroforestales.
Capítulo IV	Asociaciones de usuarios.
Capítulo V	Caminos o carreteables y movilización.
Capítulo VI	De la Producción Industrial.
TITULO X	FINANCIACIÓN, ESTÍMULOS, INCENTIVOS Y EXENCIONES.
Capítulo I	De la Financiación Forestal y Exoneración a las Importaciones.
Capítulo II	Titularización y fondo forestal.
TITULO XI	OTRAS DISPOSICIONES.
Capítulo I	De la Protección de la Sanidad Forestal y los incendios.
Capítulo II	Acuerdos Intersectoriales.
Capítulo III	Servicios Ambientales y otros Beneficios Económicos.
Capítulo IV	Capacitación, Divulgación, Educación y Participación Comunitaria.
Capítulo V	De la investigación forestal.
Capítulo VI	De Las Competencias y de La Organización Institucional.
TITULO XII	DISPOSICIONES FINALES.

2. Alcance del pronunciamiento

El Consejo considera que El Proyecto persigue un fin legítimo e importante, pues pretende adecuar el aparato institucional del Estado para promover, fomentar y

estimular la implementación de escenarios productivos en el marco de globalización y competitividad, específicamente del sector agropecuario y forestal.

Asimismo, El Proyecto representa una apuesta de desarrollo económico de los territorios del país, pues pretende potenciar las ventajas comparativas que tiene Colombia, esto es, su capacidad hídrica, solar, talento humano, y zonas aptas, con el propósito de fortalecer las economías regionales y locales desde lo rural, a partir de proyectos productivos competitivos.

De otro lado, su justificación legal encuentra fundamento en que la actividad forestal se encuentra regulada en leyes que están derogadas o fueron modificadas, y que si bien se ha dado expedición de leyes y decretos que han unificado criterios más claros sobre la materia, persiste la necesidad de promover medidas legislativas que busquen la protección y conservación efectiva de los recursos naturales renovables y el ambiente.

Sobre la base de lo anterior, el título I titulado “*Disposiciones Generales*”, consagra el objeto de El Proyecto, los intereses estratégicos, y los principios orientadores del texto (capítulo I). Asimismo, establece las definiciones (capítulo II); las atribuciones a los Organismos Responsables tales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y las Unidades Administrativas Especiales Forestales (capítulo III).

Seguidamente, el título II denominado “*Entidad promotora forestal y operadores forestales*”, consagra la creación de la Entidad Promotora Colombiana de Bosques PROCOLBOSQUES como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, que asumirá las funciones de organismo administrador, promotor y de fomento de los bosques en Colombia (capítulo I).

De otro lado, el título III titulado “*Política Forestal*”, establece la formulación de la política de desarrollo forestal a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como la identificación y reglamentación de zonas forestales y de sistemas agroforestales (capítulo I). Además, se hace la reglamentación de las reservas forestales establecidas en la ley 2ª de 1959; la adjudicación, titulación y otorgamiento de predios y baldíos en las zonas excluidas de las reservas forestales, y se regula lo propio a la identificación de zonas de interés de desarrollo rural, económico y social zidres (capítulo III).

El título IV denominado “*Sistema Nacional Forestal y el CONSEA*”, crea el Sistema Nacional Forestal (SNF), como un organismo de consulta, asesoría, seguimiento, evaluación y concertación de la política forestal nacional integrado por los organismos y entidades del sector central, descentralizado, territorial, y por organismos de carácter privado, y se establecen sus funciones (capítulo I).

A su turno, el título V “*De la planificación*”, establece los planes de ordenación forestal protectora, para desarrollar la Política de Bosques nativos, Plantaciones Forestales y de

Sistemas Agroforestales (capítulo I); y la calificación y clasificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal (capítulo II).

Seguidamente, el título VI “*Del Manejo Y Establecimiento De Los Bosques Y Las Plantaciones*”, consagra que toda plantación forestal que se establezca con financiación total o parcial de recursos estatales, créditos internacionales canalizados por entidades públicas, cooperación técnica internacional, entre otros, deberá elaborar y obtener la aprobación del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF) por parte de PROCOLBOSQUES, de acuerdo con las reglamentaciones existentes o que se expidan para el efecto (capítulo I).

El título VII “*De Los Bosques Y Las Plantaciones Forestales*”, por su parte, establece una clasificación de las tierras y recursos forestales (capítulo I); la obligación de que quien esté interesado en adelantar un aprovechamiento nativo o de plantación forestal protectora de tipo comercial, deberá elaborar un plan de establecimiento, manejo y aprovechamiento forestal de bosque nativo o de plantación forestal protectora (capítulo II); regula lo propio al Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Forestal y de Sistemas Agroforestales, el cual será el marco orientador de la política de desarrollo forestal del país. Indica que dicho plan deberá actualizarse y ejecutarse a través de proyectos forestales, de forestería y de sistemas agroforestales regionales, departamentales, distritales y/o municipales (capítulo III); y finalmente regula lo relacionado a la política de innovación, generación y transferencia de tecnologías para cumplir con las estrategias para el desarrollo forestal (capítulo IV).

Seguidamente, el título VII “*Del fondo para la conservación de los bosques y el CIF para protección*”, regula lo relacionado al Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo que será destinado a la conservación, recuperación o manejo sustentable del bosque nativo y las plantaciones forestales protectoras (capítulo I). Asimismo, el título VIII “*Del operador forestal*”, desarrolla lo propio a los Operadores Forestales que son las personas naturales o jurídicas que realizan actividades forestales y/o agroforestales, y sus funciones, y las Marcas y Sellos Sociales y Ambientales (capítulo I).

El Título IX “*Establecimiento y Aprovechamiento*”, regula lo relacionado a la plantación forestal entendida como todo cultivo originado por la intervención directa del hombre (capítulo I), lo propio para la autorización para la cofinanciación de proyectos forestales y de sistemas agroforestales (capítulo II); los aspectos relacionados con los subsidios para la adecuación de tierras para la explotación forestal y de los sistemas agroforestales (capítulo III); y reglamenta la figura de las asociaciones de usuarios de los Proyectos de Adecuación de Tierras (capítulo IV).

Además de lo anterior, dispone que los caminos o carretables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal de las plantaciones forestales o de sistemas agroforestales, no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales (capítulo V); y que el Estado promoverá el desarrollo industrial y la modernización del sector forestal

para aumentar la competitividad de la industria maderera, de los sistemas agroforestales y demás productos comercializables del bosque y las plantaciones forestales (capítulo VI).

De otro lado, el título X “*Financiación, Estímulos, Incentivos Y Exenciones*”, establece como será la Financiación Forestal y Exoneración a las Importaciones, y asimismo la vigencia de dichos incentivos (capítulo I); y asimismo que se estructurará un programa de Titularización Forestal como mecanismo financiero del Fondo Forestal Nacional para financiar el desarrollo de proyectos forestales (capítulo II).

El título XI “*Otras disposiciones*”, consagra que se deberá adoptar el Plan Nacional de Prevención, control de Incendios Forestales y restauración de Áreas Afectadas, de acuerdo con los principios básicos y el plan estratégico (capítulo I); que los Acuerdos Intersectoriales que se celebren para preservar o aprovechar los recursos forestales y agroforestales, deberán identificar los pormenores respecto a los procesos empleados para tomar decisiones sobre el uso de la tierra y el recurso hídrico, por lo tanto, involucrarán el interés general (capítulo II).

Asimismo, que para la estabilidad del empleo y el desarrollo de las industrias forestales y agroforestales se fortalecerá la capacitación de la fuerza de trabajo en todas las áreas del conocimiento de los bosques, las plantaciones forestales y agroforestales y su cultura (capítulo IV); y establece en cabeza del Gobierno Nacional estructurar un Plan Nacional de Investigación Forestal, tendiente principalmente a asegurar la conformación de paquetes tecnológicos de productos y especies promisorias para satisfacer las necesidades y requerimientos de los mercados nacionales e internacionales (capítulo V).

Finalmente, el título XII “*Disposiciones Finales*”, establece que el Gobierno Nacional creará, formulará, establecerá, estructurará, promoverá y/o reglamentará los contenidos de la ley; y, asimismo, los aspectos propios de la promulgación y divulgación de dicha Ley (capítulo I).

El Consejo considera que, si bien las disposiciones antes mencionadas revisten gran importancia para la consecución del objetivo de El Proyecto, tienen una limitada incidencia en materia político criminal. Por tanto, **el Consejo únicamente se pronunciará en relación con el parágrafo del artículo 144 y el artículo 167 de El Proyecto, en atención a que son los únicos segmentos de El Proyecto que podrían considerarse tiene incidencia en materia político criminal.**

3. Observaciones en materia de Política Criminal

El Consejo estima que El Proyecto tiene dos disposiciones que tienen incidencia en punto de política criminal. La primera de ellas, es el artículo 162, la cual no comporta mayor dificultad, pues establece que el desconocimiento de lo dispuesto en la presente

ley dará lugar a *“la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias establecidas señaladas en las normas legales vigentes, sin perjuicio de las sanciones de tipo penal y civil a que haya lugar”*.

En relación con esta disposición, se debe indicar que la misma no tiene una relevancia sustancial pues únicamente está reiterando que aquello que esté sancionado por la ley penal por revestir las características de delito, estará sometido a las sanciones penales. Se trata entonces de un segmento que no tiene ningún efecto práctico ni positivo ni negativo pues no modifica en nada las disposiciones vigentes.

El segundo de ellos es el artículo 144, el cual establece que para emplear el fuego en la destrucción de la vegetación arbórea en suelos fiscales o particulares que se deseen habilitar para la actividad agropecuaria, se requerirá de un permiso escrito otorgado por el Gobernador o alcalde al propietario del predio o a un tercero. Seguidamente consagra un párrafo que indica que *“el empleo del fuego en contravención a lo establecido en el presente artículo será sancionado penal y administrativamente, para lo cual el Gobierno Nacional procederá a su reglamentación en el marco de la ley penal y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Es conveniente resaltar que el párrafo del artículo 144, tal como está planteado faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la sanción penal a la que habrá lugar en aquellos casos en los que se emplee el fuego para la destrucción de la vegetación arbórea sin el permiso pertinente.

El Consejo considera que dicho apartado transgrede la cláusula general de competencia normativa en virtud de la cual le corresponde al Congreso de la República la creación de las leyes y que se deriva de los artículos 114 y 150 de la Constitución Política. Esto, en la medida en que dichos artículos establecen que es el Congreso el que dispone de la potestad genérica de desarrollar los mandatos superiores a través de la expedición de disposiciones legales, incluida la facultad de crear, modificar o suprimir conductas que revistan las características de delito. No es entonces el órgano ejecutivo el llamado a desarrollar sanciones de esta naturaleza como pareciera indicarlo la norma de El Proyecto.

El fundamento de esta atribución al órgano legislativo en materia penal es una competencia exclusiva y amplia que encuentra pleno respaldo constitucional en los principios democrático y de soberanía popular, previstos en los artículos 1 y 3 de la Constitución Política. Es precisamente con base en dicha potestad, que el órgano legislativo y no el ejecutivo, puede crear, modificar y suprimir figuras delictivas; introducir clasificaciones entre las mismas; establecer modalidades punitivas; graduar las penas que resulten aplicables; y fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de atenuación o agravación de las conductas penalizadas; entre otras.

Además, el Consejo considera que dicha disposición podría constituir una vulneración al principio de legalidad de la pena, el cual tiene fundamento en el artículo 29 de la

Constitución Política, al disponer que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes. Esto, en la medida en que el término “*leyes preexistentes*”, hace referencia a sólo el legislador, pues es el único que puede crear leyes-puede establecer hechos punibles y señalar las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellos.

Por lo anterior, se estima que una disposición que establece a cargo del órgano ejecutivo la elaboración de las leyes penales constituye una transgresión a la potestad exclusiva y amplia que se le confirió al legislador para la creación, supresión o modificación de tipos penales.

4. Conclusión:

Se emite concepto **DESFAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal, haciendo la salvedad que el alcance de esta decisión se proyecta únicamente sobre el párrafo del artículo 144 de El Proyecto.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal