



19 ABR. 2012

MEMORANDO

41 20 - 2 - 28794

Bogotá, D. C., fecha 19 de abril de 2012

PARA: Rodrigo Suarez Castro
Subdirector de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales.

DE: Roberth Lesmes Orjuela
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Solicitud de Apoyo Jurídico.

En atención a su solicitud de apoyo de la Oficina Asesora Jurídica con respecto a la vigencia y aplicación del artículo séptimo del Decreto 877 de 1976 "por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones", es necesario tener en cuenta lo siguiente:

1. PROBLEMA JURÍDICO

¿El artículo séptimo del Decreto 877 de 1976 está vigente como fundamento jurídico en la toma de decisiones dentro de los trámites de solicitud de permisos para el aprovechamiento forestal persistente?

2. CONSIDERACIONES

Conforme a lo establecido en el artículo 1° de la ley 2 de 1959 "Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables", se determinaron cuáles son las "Zonas Forestales Protectoras", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953.

Con la entrada en vigencia del Decreto -Ley 2811 de 1974 "por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", se define el manejo de los suelos forestales y se clasifican por su naturaleza las denominadas áreas forestales.

Yamileh Campes
19-04-12
2:33 PM



El decreto 877 de 1976 “por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”, en su artículo séptimo relacionan las áreas forestales consideradas como protectoras.

Por medio del Decreto 1791 de 1996 “se establece el régimen de aprovechamiento forestal” y se definen los tipos de aprovechamiento forestal.

Teniendo en cuenta la normativa relacionada, en aras de dar respuesta a su requerimiento se hace pertinente con fundamento el sistema jurídico Colombiano, traer el concepto que de Área Forestal Protectora y de Aprovechamiento Forestal se prevé:

El Código de Recursos Naturales -Decreto 2811 de 1974- definía el área de reserva forestal protectora de la siguiente forma:

El artículo 202º.- Modificado por el art. 203, Ley 1450 de 2011 establece: *“El presente Título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente Código, se denominan áreas forestales.*

Las áreas forestales podrán ser productoras, protectoras y protectoras-productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada según estudios ecológicos y socioeconómicos”. (Negrilla fuera de texto)

Por su parte el artículo 204 señala: *“Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.*

En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque”.

A su vez el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011 modificadorio del artículo 202 del Decreto 2811 de 1974 define:

“Artículo 203. Áreas forestales. Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.



Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales". **(Negrilla fuera de texto)**

En cuanto a las áreas de reserva forestal y a su aprovechamiento forestal, el Decreto – Ley 2811 de 1974 dispone:

“Artículo 206º.- Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”.

“Artículo 211º.- Se entiende por aprovechamiento forestal la extracción de productos de un bosque”.

“Artículo 212º.- Los aprovechamientos pueden ser persistentes, únicos o domésticos”.

“Artículo 213º.- Son aprovechamientos forestales persistentes los que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso”.

En igual sentido el Decreto 1791 de 1996 dispone:

“Artículo 1º.- Para efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

Aprovechamiento forestal. Es la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación”.

De las normas transcritas puede determinarse que las Áreas Forestales Protectoras, tienen como finalidad la conservación permanentemente de una zona, para la protección de los recursos naturales renovables.



Sin embargo, con la expedición del Decreto 877 de 1976 se había definido que las áreas forestales consideradas como protectoras, son las relacionadas en su artículo séptimo (el cual es objeto de consulta); en este artículo se observan condiciones geomorfológicas y consideraciones especiales que resultan determinantes para que sean incluidas dentro de la clasificación enunciada.

Por lo que en este punto se resalta que la declaración e importancia de un Área Forestal Protectora y la limitación al aprovechamiento de sus recursos obedece a la imperiosa protección que demanda un ecosistema determinado por sus características especiales, del cual se deben conservar las condiciones mínimas que dieron lugar a su formación y no a una clasificación taxativa del ordenamiento jurídico, por lo tanto los preceptos de la clasificación dada por el artículo séptimo del Decreto 877 de 1976, aleja la norma de su realidad fundante.

Es así que del análisis que se realiza de la materia, se puede inferir la existencia de una incompatibilidad normativa dada por la ambigüedad que se genera frente a la definición que se hace con respecto a la Áreas Forestales Protectoras, en donde por un lado, de acuerdo con el Decreto - Ley 2811 de 1974, se establecía que esta declaratoria se hacía como resultado de un estudio ecológico y socioeconómico de la zona, precepto que fue modificado por el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, en el sentido de complementarlo enunciando la competencia funcional para la realización de estas declaratorias y, adicional a ello, ratificando la importancia de que se tome esta determinación **con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos** lo cual entraría a determinar la especialidad regulatoria de esta norma; por otro lado lo referido en del Decreto 877 de 1976, define las Áreas Forestales Protectoras conforme con lo listado el artículo séptimo del mismo, lo cual resulta excluyente de las áreas que representan especial importancia protectora y que de no estar listadas serían obviadas, lo cual no permite una compatibilidad entre los dos ordenamientos normativos.

Así las cosas, según las reglas de interpretación normativa consagradas en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, se prevé que una disposición legal se estima insubsistente por declaración expresa del legislador **o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores**; concordante con lo señalado ha sido la Corte Constitucional la que en los diferentes pronunciamientos se ha manifestado en el sentido de señalar que: "la derogatoria es aquel efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, **la cual puede ser expresa o tácita**. Este último evento tiene lugar al menos en dos hipótesis: (i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior, o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia. Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que la derogatoria de una ley puede ser "expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la



anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley"¹. **(Negrillas y subrayado fuera de texto)**

De igual manera "Entre los criterios que el derecho brinda para solucionar antinomias², se cuestiona en primera instancia la vigencia temporal de las normas, estableciéndose que frente a una antinomia jurídica el operador del derecho debe aplicar el criterio denominado *lex posterior*, según el cual, la norma posterior en el tiempo tiene como efecto jurídico, que la norma anterior que regulaba el mismo supuesto pierde vigencia. Quiere decir que se presentará el fenómeno de la derogación o derogatoria.³

El fenómeno de la derogación de las normas lo ha definido la doctrina como la "acción o efecto de la cesación de la vigencia de una norma por la aprobación y entrada en vigor de una norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otro adverso"⁴.

Con base en las anteriores consideraciones se puede concluir que con la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011, la cual conforme con lo dispuesto en su artículo 203 modificó el artículo 202 del Decreto – Ley 2811 de 1974; se derogó de forma tácita el artículo séptimo del Decreto 877 de 1976, teniendo en cuenta que la norma posterior no solo es de mayor jerarquía normativa, sino que además ratifica lo preceptuado por un Decreto – Ley y señala los requisitos esenciales que dan lugar a la declaración de un Área Forestal Protectora, con lo cual queda declarada la especialidad regulatoria de la norma.

Al tenor de lo anterior, el artículo 71 del Código Civil Colombiano contempla la mencionada institución, cuando establece que una ley nueva puede estipular la derogatoria de una antigua y que la imposibilidad de conciliar el contenido de una ley antigua con el de una ley nueva, implica que la primera pierde vigencia, esto es, es *reemplazada por la segunda*⁵.

¹ Sentencia C 823 de 2006.

² Sentencia C-318 de 2007. "Dentro de los criterios para solucionar antinomias, los principios generales del derecho han establecido los análisis de: *lex posterior, lex superior, lex especial, favorabilidad (principalmente en materia penal, laboral y en normas de orden público como las de familia, entre otras), aplicación de principios generales, entre otros.*"

³ Sentencia C-318 de 2007.

⁴ SANTAMARÍA PASTOR Juan Alfonso. Fundamentos de Derecho Administrativo I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A... Madrid 1991. Pág. 415.

⁵ CÓDIGO CIVIL. Artículo 71. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita.

Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

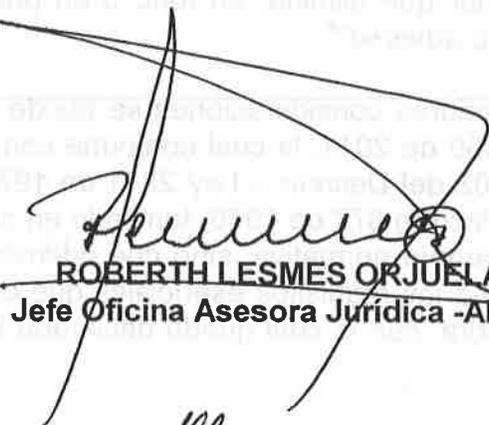


Así, pues, la derogación puede operar de diversos modos, de manera expresa (*cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Art 71 C.C*) o tácita (*cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. Art 71 C.C*).

3. SE RESPONDE

Vistos los antecedentes y hecho el análisis normativo del artículo séptimo del Decreto 877 de 1976, éste se encuentra derogado de forma tácita con la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011, que establece, define y clasifica los criterios bajo los cuales se debe regular el manejo de los suelos forestales y de los bosques que contienen, lo que resulta contrario a lo preceptuado en la norma objeto de análisis como se explicó.

Cordialmente,



ROBERTH LESMES ORJUELA
Jefe Oficina Asesora Jurídica -ANLA

Elaboró: Julián David Benítez Rincón – Abogado OAJ – ANLA
Revisó: Daniel Ricardo Pérez Delgado - Profesional Especializado OAJ – ANLA