

Bogotá, D.C., diciembre de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Ciudad

Expedientes: D-15781 y 15782 (acumulados)

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 55 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”.

Concepto No.: 7530

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con las públicas de inconstitucionalidad presentadas ante esa Corporación por los ciudadanos Eduardo José Henríquez Noguera (D-15781) y Gilberto Augusto Blanco Zúñiga (D-15782).

I. ANTECEDENTES

El 06 y 08 de marzo de 2025, los accionantes Eduardo José Henríquez Noguera (D-15781) y Gilberto Blanco Zúñiga (D-15782), respectivamente, presentaron demandas de inconstitucionalidad contra la expresión que se subraya del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, por considerar que desconoce los artículos 150.7 de la Carta Política y el Convenio 160 de la OIT:

“Artículo 55. Concesión forestal campesina. Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2 de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal.
(...)

Parágrafo 2o. La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces otorgará la concesión forestal campesina por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas otorgadas en un sistema de consulta pública”.

El primer cargo admitido se refiere a la presunta vulneración de la autonomía de las Corporaciones Autónomas en su dimensión orgánica y funcional (art. 150.7 C.P.), pues el parágrafo 2, al sujetar la concesión forestal campesina a un concepto previo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, desconoce que las Corporaciones tienen plena autonomía para el ejercicio de sus funciones dentro de su respectiva jurisdicción y no tienen superior jerárquico o funcional, por lo que sus

decisiones no deben estar bajo el escrutinio de otra entidad o autoridad, sin importar si el concepto en comento, resulta o no vinculante.

El segundo cargo tiene que ver con el desconocimiento del artículo 6 de la Convención 169 de la OIT, por cuanto en la aprobación de la disposición acusada no se consultó con las comunidades étnicamente diferenciadas que ocupan las zonas de reserva forestal señaladas en la Ley 2 de 1959, zonas sobre las que recaen las concesiones que serán otorgadas por las CAR, por lo que existe una afectación directa de su derecho a la consulta previa. Argumentan que, si bien el Plan Nacional de Desarrollo fue consultado con las comunidades, el artículo 55 finalmente aprobado difiere del consignado en el proyecto de ley original y que las garantías establecidas en los párrafos 5 y 6 del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023¹ no son suficientes como para admitir una ausencia de la afectación directa generada por la norma demandada.

El magistrado sustanciador, mediante Auto de 30 de abril de 2024: i) admitió la demanda con relación a los cargos por violación al numeral 7 del artículo 159 y del Convenio de la OIT 169; ii) fijó en lista la norma acusada por el término de 10 días; iii) invitó a distintas entidades para que emitieran concepto; y, iv) corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. Este último mediante Oficio 377 de 24 de octubre de 2025.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley de la República.

III. CUESTIÓN PREVIA - MANIFESTACIÓN DE TRANSPARENCIA

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos de constitucionalidad, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente inmerso en una causal de impedimento, en mi otrora calidad de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición del Proyecto de Ley No 338/23 Cámara – 274/23 Senado, que dio origen a la Ley 2294 de 2023. A lo largo del procedimiento legislativo otorgué constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado, realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribí, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República².

¹ "Parágrafo 5o. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas conforme a la normativa vigente. En la identificación, caracterización y georreferenciación del área de interés para la concesión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, deberá articular con la institucionalidad y autoridades indígenas la identificación de los territorios y territorialidades indígenas en zonas de Ley 2a de 1959.

No se realizarán concesiones en las áreas de interés donde existan solicitudes ante la autoridad competente con pretensiones de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y en los territorios y territorialidades indígenas que se encuentren inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Parágrafo 6o. En los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no se otorgarán las concesiones forestales campesinas de que trata el presente artículo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y sus derechos colectivos."

² Ver entre otras las Gacetas del Congreso No. 417, 855, 889 y 902 de 2023, 79, 1143 y 2072 de 2024.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el Alto Tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma.

Por ejemplo, en Auto 452 de 2025 proferido dentro del trámite D-16289, la Corte Constitucional estableció que, si bien participé en el proceso de formación de la norma objeto de control, en tanto ejercí las funciones propias de mi cargo como secretario general del Senado, lo cierto es que dicha actuación **no fue activa ni determinante** en el proceso de formación de la norma acusada, **ni guarda relación con el asunto que la Corte debe resolver**. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se había demostrado alguna circunstancia que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma.

En esta ocasión, al revisar el contenido de las demandas D-15781 y D-15782 y del auto admisorio, no hay duda sobre la naturaleza de los cargos propuestos. Se trata de planteamientos de fondo o sustanciales, que, en principio, no tienen ninguna conexión con las funciones que ejercí como secretario general del Senado de la República y, por tanto, estas últimas no guardan relación con la materia que le corresponde conocer a la Corte.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que formulo la presente manifestación de transparencia con el objetivo de advertir a la Corte que participé en la expedición de la norma, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes y, por tanto, no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, con el propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a los cargos admitidos, los problemas jurídicos a resolver se circunscriben a determinar si (i) la disposición acusada vulnera la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, consagrada en el artículo 150, numeral 7, de la Carta Política, al determinar que las mismas son competentes para otorgar la concesión forestal campesina, pero previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y (ii) si el parágrafo 2º del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 debió haber sido sometido a un proceso de consulta con los pueblos indígenas y tribales de conformidad con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991.

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico planteado en este proceso, el Ministerio Público analizará: (i) la articulación en el ejercicio de funciones entre autoridades ambientales y el alcance y límites de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR; (ii) el derecho a la consulta previa; (iii) el alcance de la disposición acusada, para finalmente, (iv) dar solución a los cargos admitidos.

1. La articulación en el ejercicio de funciones entre autoridades ambientales. Alcance y límites de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR

La Carta Política establece como obligación general del Estado la protección del medio ambiente y de los recursos naturales de la Nación³. Así, a lo largo de su articulado “establece deberes, y asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en la protección del medio ambiente”⁴.

En razón a que la función de protección del ambiente es una actividad estatal, ésta también se ejerce bajo los principios de la administración pública definidos en el artículo 209 constitucional (eficacia, economía, celeridad y coordinación), lo cual supone que “*las autoridades que ejercen competencias ambientales deben actuar de manera coordinada para lograr la protección eficiente, económica y célebre de los recursos naturales*”⁵.

De conformidad con lo anterior, y atendiendo a la concepción de Estado unitario, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la política ambiental debe ser una política ordenada desde el nivel central, cuya eficacia debe alcanzarse mediante la coordinación de los esfuerzos de las distintas instancias territoriales, por lo que se requiere de la existencia de un nivel central de decisión que diseñe los lineamientos básicos y los canales de cooperación entre las diferentes autoridades que funcionan descentralizada o desconcentradamente y que coordine las instancias locales a efectos de lograr una política ambiental homogénea y coherente en el nivel nacional⁶.

Dentro de las entidades que se deben coordinar con el nivel central se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, “*entidades administrativas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía*”⁷. En relación con su naturaleza jurídica, la Corte Constitucional considera que es especial o *sui generis*, en razón a que:

- “1) No pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7);
- 2) No son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y
- 3) No son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial”⁸.

En relación con estas entidades, el constituyente no precisó las reglas en relación con sus funciones y grado de autonomía, más allá de lo reseñado en el artículo 150.7 de la Constitución. Ante esta generalidad, la Corte Constitucional ha sostenido que el efecto de esta condición es el reconocimiento de un amplio “*margin de configuración de considerable amplitud en la materia*”⁹ al legislador.

³ Cfr. Artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-534 de 1996.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

⁶ Ibid.

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 27 nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03629-00.

⁸ Concepto 111341 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública, citando entre otras, las Sentencias C-596 de 1998, C-554 de 2007 y C-462 de 2008 y el Auto 281 de 2006 de la Corte Constitucional.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

No obstante, dicho margen de acción del Congreso no es ilimitado, en tanto “el desarrollo normativo de las funciones de las CAR y la delimitación del grado de autonomía que estas tienen para ejercerlas no puede anular la competencia de protección ambiental que el constituyente confió a estas corporaciones”¹⁰.

Así, respecto de la autonomía otorgada a las CAR por el Constituyente, esta Corporación ha dispuesto que se configura como una garantía institucional que les confiere la potestad general de ejercer sus funciones con un determinado grado de libertad e independencia, de la cual deviene la prohibición de que el legislador, las autoridades nacionales y las entidades territoriales ejerzan una injerencia desproporcionada en el cumplimiento de sus competencias¹¹.

Esta autonomía tiene como propósito asegurar que las entidades que “tienen mayor conocimiento de los ecosistemas que pueden verse afectados por los impactos ambientales de los proyectos en cuestión”, sean quienes definan las reglas de protección y planeación medioambiental en cada caso¹². En concreto, el reconocimiento de la autonomía pretende:

- “(i) descentralizar la protección ambiental,
- (ii) garantizar que “las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales”¹¹⁰ y
- (iii) asegurar una mayor protección al medio ambiente que se ajuste a las necesidades específicas de las poblaciones y ecosistemas”¹³.

La autonomía de las CAR no fue definida por el constituyente de la misma manera en que se hizo respecto de las entidades territoriales. Así el núcleo de la autonomía de las CAR está condicionada a la configuración normativa que para el efecto diseñe el Legislador dentro de su discrecionalidad política, frente a la cual se han identificado tres facetas: orgánica, financiera y funcional¹⁴. Dichas dimensiones fueron definidas en la precitada Sentencia C-145 de 2021, de la siguiente manera:

- (i) La autonomía orgánica implica que, a pesar de ser consideradas entidades del orden nacional, “no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo” y tampoco “están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones”.
- (ii) La autonomía financiera, consiste en la facultad que ostentan para “percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones, las multas, etc.”.
- (iii) La autonomía funcional se concreta en la potestad de “exped[ir] regulaciones y fija[r] políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta”.

Así como existen límites al Legislador en procura de la protección de la autonomía de las CAR, la autonomía de las CAR también está sujeta a restricciones.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-578 de 1999.

En ese sentido, el Legislador puede limitar el ámbito de acción de estas entidades siempre y cuando i) no se anule la competencia de protección ambiental que el constituyente confió a estas corporaciones, ni ii) se deje sin contenido el régimen de autonomía que la Constitución misma les otorga. Al respecto, el Alto Tribunal manifestó que:

“Este mínimo debe ser determinado por el legislador y valorado por el juez constitucional, entre otros elementos, a partir de una articulación y armonización del principio ambiental de rigor subsidiario, el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución y el principio de gradación normativa”¹⁵

La articulación y armonización de estos preceptos devienen del deber constitucional de protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales, que exige la sinergia entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial. En efecto, *“la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente”¹⁶.*

Este sometimiento a las normas y decisiones de superior jerarquía, que es primordial en un Estado social de Derecho como el colombiano¹⁷, se concreta en materia ambiental mediante el principio de gradación normativa definido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. Este exige que *“las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias”.*

No obstante, de conformidad con el Alto Tribunal, *“el solo acatamiento de las normas y decisiones de superior jerarquía en esta materia no asegura la protección integral que requieren el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en la medida en que el contenido de aquellas puede ser inadecuado o insuficiente en una determinada circunscripción con un menor ámbito territorial, de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor”¹⁸.*

De allí la relevancia del principio de rigor subsidiario que implica que *“las normas y medidas de policía ambiental, (...) podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten”¹⁹.*

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2007.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

A pesar de que el principio de rigor subsidiario tiene consagración legal, la Corte Constitucional ha resaltado que tiene una importancia constitucional significativa y no contradice directamente el artículo 84 Superior²⁰, porque (i) tiene como propósito garantizar una mayor y mejor protección del medio ambiente y (ii) está intrínsecamente relacionado con la autonomía de las CAR que el artículo 150 numeral 7 de la Constitución reconoce²¹.

Este postulado constitucional, junto con el principio de gradación normativa, tienen por objeto garantizar la articulación entre los distintos niveles de la administración que tienen funciones de protección ambiental y salvaguardar el principio de legalidad como componente del derecho al debido proceso administrativo.

En tales términos, el Legislador está facultado para limitar la autonomía funcional de las CAR y prever “pautas o reglas generales a las que deban sujetarse” siempre y cuando dicha limitación “garantice que la unificación y estandarización de trámites y requisitos no anulen la función constitucional de salvaguarda ambiental a cargo de las CAR y no impliquen una afectación desproporcionada del mandato de protección diferenciada y especializada de los ecosistemas”²².

La Corte Constitucional ha identificado tres eventos en los cuales el Legislador puede restringir la mencionada autonomía de las CAR²³:

- a. El primer evento, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. No obstante, cuando se trata de asuntos regionales, el margen de potestad configurativa del Legislador para limitar la autonomía si bien se ve bastante reducido, no implica una imposibilidad de intervenir en las competencias regionales, sino que se traduce en “la prohibición de sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro”.
- b. En segundo lugar, por la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión que somete a las Corporaciones Autónomas Regionales “a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental”; y,
- c. Finalmente, su competencia puede verse restringida “por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente”. Es decir, el Legislador puede restringir su autonomía si con ello se garantiza el cumplimiento de los objetivos relacionados con la protección de “los intereses nacionales puestos en los recursos naturales”.

Ante la complejidad de la temática, la Corte Constitucional ha adoptado una metodología de interpretación constitucional para evaluar las intervenciones del Legislador en la autonomía de las CAR, a través del juicio de proporcionalidad²⁴. En ese

²⁰ “ARTICULO 84. 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”.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021.

²² Ibid.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

²⁴ Ver entre otras, las Sentencias C-894 de 2003, C-035 de 2016 y C-127 de 2018 y C-145 de 2021

sentido, dependiendo del nivel de afectación que la norma acusada infringe en el principio constitucional respectivo, se define la intensidad del test a aplicar²⁵.

2. La consulta previa

Dentro de los principales cambios que introdujo la Constitución Política de 1991 se encuentra el reconocimiento del carácter pluralista del Estado y la consecuente reivindicación y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. “Este pilar se consolidó a través de la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, la Carta reconoció a estos grupos como titulares de derechos”, dentro de los cuales incluyó “la libre determinación o autonomía “fundada en el reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo -pluralidad- y el valor de esa diversidad”²⁶.

Este derecho posee tres ámbitos de aplicación: “i) la participación en las decisiones que involucren sus derechos e intereses (ámbito externo); ii) la participación en la toma de decisiones políticas y iii) el autogobierno de los pueblos. Este se manifiesta en la jurisdicción especial indígena, la identificación de los territorios indígenas como entidades territoriales, y el gobierno propio mediante consejos conformados de acuerdo con sus usos y costumbres (ámbito interno, artículo 330 de la Constitución)”²⁷.

Conforme a lo anterior, las comunidades indígenas tienen derecho a tomar sus propias decisiones dentro de su territorio, en atención a su diversidad étnica, cultural, social, organizacional, política y jurídica, sin interferencia del Estado, y de conformidad con los límites que impone la Constitución y la ley²⁸.

El derecho de participación de las comunidades étnicas encuentra fundamento en el artículo 1 de la Constitución, que establece el carácter democrático y pluralista del Estado colombiano, en el artículo 2, que reconoce el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que las afectan, así como en los artículos 7 y 70 constitucionales, que establecen el deber de las autoridades de proteger y respetar la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Por su parte, el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho a la participación que, respecto de las comunidades indígenas, se materializa en una doble dimensión, esto es, por una parte, en la representación política de las comunidades indígenas en el Congreso de la República, a través de las circunscripciones especiales de Senado y Cámara de Representantes, según los artículos 171 y 176 Superiores y la garantía de participación en las decisiones que las afecten según el artículo 330 de la Carta y el Convenio 169 de la OIT, tal como se expone a continuación.

El Convenio 169 de la OIT establece en el artículo 6.1 que los gobiernos tienen la obligación, en aplicación de este instrumento de (i) 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 (literal a); (ii) establecer los

²⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-072 de 2021.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ello con fundamento en los artículos 7, 10, 63, 70, 171, 176, 246, 286, 329 y 330 de la Constitución Política y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2023.

medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen (literal b)-; y (iii) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y proporcionar los recursos necesarios para tal fin (literal c).

El artículo 7.1 prescribe que los pueblos interesados deben (iv) tener el derecho de decidir sobre sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural; y (v) participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente²⁹.

La Directiva Presidencial No. 01 de 2010 determinó que el Convenio 169 de la OIT “tiene aplicación a pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales palenqueras, y al pueblo Rom, que en adelante se denominaran (sic) Grupos Étnicos Nacionales”.

De igual manera, la Corte Constitucional ha reconocido la protección del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y ROM, a partir de su carácter de sujetos de especial protección constitucional y su calidad de minorías y/o grupos históricamente discriminados³⁰. En ese sentido, ha establecido que la consulta previa de estas comunidades étnicamente diferenciadas es un derecho fundamental innominado y autónomo³¹ que “se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades (...) y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”³².

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la consulta previa exige “que las comunidades sean consultadas sobre cualquier decisión que las afecte directamente, de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, que incide o incidirá claramente en sus vidas”³³.

En este sentido, los procesos de consulta garantizan el derecho de las comunidades étnicas para decidir acerca de sus propias prioridades o procesos de desarrollo, así como de “los efectos de actuaciones públicas o privadas que puedan afectar -de manera importante- sus vidas, creencias e instituciones, y los derechos que ejercen sobre las tierras que ocupan y utilizan”³⁴. Asimismo, a través de la consulta se contribuye a compensar prácticas o patrones históricos de discriminación de las comunidades étnicas en los procesos de toma de decisiones sobre las medidas que los afectan. Lo anterior, bajo el supuesto de que su participación activa y eficaz es necesaria para garantizar su autodeterminación, así como un presupuesto indispensable para el pleno goce y ejercicio de sus demás derechos e intereses³⁵.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-348 de 2021.

³⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-259 de 2013, T-026 de 2015 y C-348 de 2021.

³¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2021, C-054 de 2023 y T-472 de 2024.

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018

³³ Ibid.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-248 de 2024 y T-472 de 2024.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2024.

La Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme, que el objetivo principal de los procesos de consulta previa es intentar llegar, por medio de un diálogo intercultural entre iguales, a un acuerdo entre las partes -Estado y comunidades- o lograr “el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten”³⁶.

Según la Corte, esto implica que los procesos de consulta no pueden restringirse a la simple notificación a los pueblos interesados de las medidas o a la celebración de reuniones meramente informativas. Por el contrario, a partir del principio de buena fe, como condición imprescindible para la entendimiento y confianza de las partes, es que “los procesos de consulta deben garantizar que las comunidades étnicas contribuyan de forma activa a la evaluación previa de los posibles efectos de la actividad o proyecto en sus derechos sustantivos e intereses y, además, puedan expresar sus inquietudes sobre los impactos del proyecto, presentar alternativas y formular sus pretensiones”³⁷. Lo anterior, con el propósito de “llegar a acuerdos favorables a sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, proporcionarles beneficios tangibles y, por otra parte, promover el disfrute de sus derechos humanos”³⁸.

Así las cosas, la Corte ha dispuesto la obligatoriedad de agotar el requisito o deber de la consulta previa frente a los grupos étnicos, como parte del procedimiento de formación de medidas legislativas o administrativas, que tienen la potencialidad de afectar directamente a las comunidades indígenas o a otros pueblos tribales³⁹.

Según la jurisprudencia constitucional, la expresión medidas legislativas hace referencia en primer lugar a las leyes en sentido formal, pero también puede considerarse inclusiva de otras disposiciones normativas de carácter general, impersonal y abstracto, no expedidas por el Congreso de la República en el ejercicio de su función propiamente legislativa, como por ejemplo los decretos leyes o los actos legislativos⁴⁰.

Por su parte, las medidas administrativas son aquellas expedidas por autoridades de tal naturaleza del nivel nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que tengan poder decisario, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad, tales como gobernadores y alcaldes; que pueden ser de carácter general y particular que afecten o beneficien a las comunidades étnicas, como decretos reglamentarios o los relacionados con la ejecución de cualquier proyecto, obra y actividad (POA) que se realice en territorios étnicos y sus zonas de influencia⁴¹.

Sobre la exigencia de la consulta previa, la Corte ha fijado reglas básicas sobre su aplicación⁴²:

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*. 1 de julio de 2013. A/HRC/24/41, párr. 59.

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 2010 reiterada en la Sentencia C-348 de 2021.

⁴¹ Cfr. Concepto 164291 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública y Cartilla ABC. Consulta previa a comunidades étnicas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado disponible en <https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0757.pdf> Circular 12 de 2024

⁴² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-767 de 2012, C-674 de 2017 y C-067 de 2018.

(i) El derecho a la consulta previa se extiende en favor de los diferentes grupos étnicos, entendiendo que el concepto comprende, para el caso colombiano, a las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y al pueblo ROM.

(ii) La consulta previa debe llevarse a cabo sin importar el tema o asunto tratado por la medida administrativa o legislativa, incluyendo las reformas constitucionales, siempre que ellas sean susceptibles de producir una afectación directa a los grupos étnicos. Lo anterior, sobre la base de que el Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad de conformidad con el artículo 93 constitucional, al regular este requisito, no fija ninguna restricción temática para su realización.

(iii) El concepto de afectación directa supone que la norma altera el estatus de la persona o de la comunidad, siendo indiferente el efecto positivo o negativo de la medida adoptada.

En igual sentido, la Sentencia SU-123 de 2018⁴³ recogió ejemplos de eventos en los que existen afectaciones directas a las comunidades étnicas y precisó que hay situaciones en las que, a pesar de no existir evidencia razonable de una afectación directa, procede la consulta. En ese sentido, enunció como supuestos de procedencia de la consulta previa cuando (i) una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (iii) se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; y (iv) se interfiera en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.

En todo caso, la jurisprudencia de la Corte ha aclarado que no es correcto afirmar que los grupos étnicos nacionales tienen derecho -por el sólo hecho de ser minorías étnicas- a ser consultados, pues se desconocería un principio axial del ordenamiento jurídico, como lo es la inexistencia de derechos absolutos, por lo que el derecho a la consulta previa se condiciona a una afectación directa para el desarrollo de la comunidad étnica⁴⁴.

De otra parte, mediante la Sentencia SU-111 de 2020⁴⁵, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció que “el derecho a la consulta previa, como instrumento de protección externa, es funcional para lograr que las comunidades étnicas se defiendan de las decisiones exógenas a la comunidad, esto es, decisiones de la sociedad mayoritaria en la que estas comunidades están englobadas. **Por consiguiente, en relación con las decisiones endógenas o internas de las propias comunidades, este derecho pierde efectividad**, lo cual no quiere decir que en este ámbito no haya lugar a otros mecanismos de participación. La obligación de consultar previamente cualquier medida puede constituir un obstáculo y paralizar la gestión de las comunidades, por lo cual ellas pueden ejercer el derecho a la participación mediante otros mecanismos dispuestos en sus reglamentos internos” (negrillas por fuera del texto).

⁴³ Reiterada en las Sentencias C-348 de 2021 y C-054 de 2023.

⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2021 y SU-123 de 2018.

⁴⁵ En ese asunto, la Corte Constitucional estudió la acción de tutela presentada por unas personas que adujeron hacer parte del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, quienes reprocharon que dicho consejo se comprometió a desarrollar dos proyectos agroindustriales con la Agencia Nacional de Tierras y AGROMAR, sin que dichos proyectos hubieran sido consultados. Conforme a lo anterior, consideraron que se desconocieron sus derechos a la propiedad colectiva, a la consulta previa, a la participación y al medio ambiente.

En la referida sentencia, la Corte no tuteló el derecho a la consulta previa, puesto que encontró que los accionantes reprochaban medidas legislativas o administrativas que fueron producto de la propia voluntad y del ejercicio del derecho a la autonomía del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla sobre aprovechamiento de sus recursos naturales⁴⁶. Para la Procuraduría, este tipo de decisiones judiciales se fundamentan en la maximización de los principios de autonomía y autogobierno, por lo que en dicho escenario y en respeto de las decisiones propias e internas de las comunidades, injerencias externas desde instancias judiciales de la sociedad mayoritaria no resultaban constitucionalmente admisibles.

Según lo anterior, la consulta previa debe llevarse respecto de las medidas administrativas o legislativas, que sean susceptibles de generar una afectación a los grupos étnicamente diferenciados. Sin embargo, cuando las medidas son internas de las propias comunidades, el derecho a la consulta previa pierde efectividad, mas no el derecho a la participación de las comunidades a través de otros mecanismos dispuestos en sus reglamentos internos, como pueden ser asociaciones, consejos, juntas directivas o representantes.

Ahora, en lo relativo al consentimiento previo libre e informado, la jurisprudencia de la Corte ha establecido su procedencia, en atención al grado de afectación de los pueblos étnicamente diferenciados. Así, ha resaltado que en los eventos en los que la medida no afecta directamente al pueblo étnico, “la participación corresponderá al estándar de intervención básico que se relaciona con la inclusión de las comunidades en los órganos decisarios nacionales o la mediación de sus organizaciones en cualquier escenario que les interese”⁴⁷.

Por su parte, cuando la medida sea susceptible de afectar directamente al pueblo étnico, se deben aplicar las reglas de deliberación con las comunidades tradicionales, conforme al derecho a la consulta previa y con el propósito de llegar a un acuerdo. En todo caso, cuando la consulta sea realizada de forma adecuada pero no se materialice un acuerdo, la administración debe implementar la medida con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad⁴⁸.

Asimismo, las decisiones que se adopten en el marco de la consulta previa no representan un poder de veto sobre las autoridades, pues esta garantía constitucional “no puede convertirse en una barrera arbitraria (carente de razones), para impedir la implementación de medidas administrativas o legislativas”, puesto que la finalidad de la consulta previa es garantizar los derechos de las comunidades, siendo la consulta un mecanismo de participación⁴⁹.

Finalmente, en los eventos en los que la medida genera una afectación directa intensa, que amenace la subsistencia de la comunidad tradicional, se requiere el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades tradicionales y en caso de no llegar a un acuerdo, prevalecerá la protección de estas comunidades. La jurisprudencia de la Corte ha explicado que este evento se produce en estos tres casos excepcionales: (i) traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; (ii) el almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en

⁴⁶ Al respecto, se pueden observar los fundamentos 119 a 121 de la Sentencia SU-111 de 2020.

⁴⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018.

⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2021 y SU-123 de 2018.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-704 de 2016.

sus territorios; y (iii) medidas que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia⁵⁰.

Como instancia de concertación de medidas legislativas de alcance nacional se ha instituido la Mesa Permanente de Concertación Indígena – MPC. La MPC es una instancia de discusión creada mediante el Decreto 1397 de 1996 que tiene por objeto “concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen”⁵¹, que tiene dentro de sus funciones: “[c]oncertar el desarrollo de los derechos constitucionales indígenas en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos y la legislación ambiental”⁵².

La MPC está conformada por representantes del Gobierno nacional, por los senadores indígenas, los exconstituyentes indígenas, los presidentes de la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC y de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana -OPIAC, los delegados de la Confederación Indígena Tairona y los de cada macrorregión CORPES o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Nacional, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

La MPC ha sido reconocida por la Corte Constitucional como una instancia legítima de deliberación y consenso de las medidas legislativas, en especial, de los proyectos de ley que se someten a consideración del Congreso de la República. No obstante, no la reconoce como única vía pues en providencias como la Sentencia C-702 de 2010, citando la C-030 de 2008, argumenta que adicional a la Mesa Permanente se puede acudir a otras instancias y mecanismos de consulta que resulten más adecuados.

En todo caso, la entidad respectiva debe brindarles a las comunidades, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto legislativo sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso⁵³. En consecuencia, cada proceso de consulta previa “no se caracteriza por ser un simple ejercicio jurídico de respeto del derecho de defensa de quienes pueden verse afectados con una actuación del Estado, sino porque se busca asegurar por medio de esta consulta previa la efectiva protección de los intereses colectivos y derechos fundamentales de las referidas comunidades”⁵⁴.

3. Alcance de la disposición acusada

El parágrafo 2 del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 demandado establece que las CAR serán las responsables de otorgar concesiones forestales campesinas mediante acto administrativo, “previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

La concesión forestal campesina es un modo de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público, por la cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las

⁵⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-256 de 2015 y SU-123 de 2018.

⁵¹ Artículo 11 del Decreto 1397 de 1996.

⁵² Artículo 12 ibid.

⁵³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 2010.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2008.

zonas de reserva de la Ley 2^a de 1959, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal, tales como el ministerio de la ley, permiso y asociación⁵⁵.

Las zonas de reserva forestal sobre las cuales se puede otorgar las concesiones son terrenos en los que es conveniente mantener el bosque o recuperarlo si ha desaparecido, con el propósito de proteger las cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad⁵⁶. Así, de conformidad con la Ley 2^a de 1959 existen las zonas de reserva forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía.

Por regla general, está prohibida la explotación de bosques en terrenos baldíos de la Nación que hagan parte de las zonas de reserva forestal, razón por la cual, cualquier actividad que se deseé desarrollar en estos territorios, conforme a la ley, debe orientarse a evitar la erosión de las tierras, proveer la conservación de las aguas y realizarse con autorización estatal, so pena de que los permisos respectivos caduquen⁵⁷.

La concesión forestal campesina es de carácter persistente y tiene por objeto que las comunidades dignifiquen su modo de vida a través de la conservación de los bosques. Para ello, deberán promover la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2^a de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales⁵⁸. Estas concesiones son estrategias para garantizar que las comunidades campesinas permanezcan en las Reservas Forestales de la Ley 2^a de 1959, compatibilizando los usos del suelo con los objetivos de la conservación⁵⁹.

El carácter persistente de la concesión implica que el aprovechamiento que se haga con base en ésta debe efectuarse con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque, es decir, que se garantice la permanencia del bosque, a partir de técnicas silvícolas, que permitan su renovación⁶⁰.

Las concesiones se deben desarrollar con acompañamiento de las entidades estatales, en especial de las CAR que tienen dentro de sus funciones, prestar la asistencia técnica a particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, bajo la forma que establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el MADS⁶¹.

De conformidad con el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, los beneficiarios de la concesión forestal campesina serán las organizaciones campesinas, familias

⁵⁵ Cfr. Artículo 51 del Decreto Ley 2811 de 1974 y artículo 55 de la Ley 2294 de 2023.

⁵⁶ Artículo 4 del Decreto Ley 2278 de 1953.

⁵⁷ Artículos 5, 7 y 8 de la Ley 2 de 1959.

⁵⁸ Artículo 55 de la Ley 2294 de 2023.

⁵⁹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Pág. 54

⁶⁰ Artículo 2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015.

⁶¹ Cfr. Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y 55 de la Ley 2294 de 2023.

campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 y la política de paz total de la Ley 2272 de 2022, con criterio de arraigo territorial y en condiciones de vulnerabilidad, que se encuentren al interior de las zonas de reserva de Ley 2^a de 1959, y se comprometan con la conservación del bosque y la no deforestación.

En general, las concesiones se deben fijar teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad económica para cuyo ejercicio se otorga, y la necesidad de que el concesionario disponga del recurso por un tiempo suficiente para que la respectiva explotación resulte económicamente rentable y socialmente benéfica⁶². En el caso de las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó la concesión y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de lo señalado por los artículos 61 y 62 del Decreto Ley 2811 de 1974, debe fijar los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

Esta reglamentación se estableció mediante Resolución 57 de 2025⁶³, que tiene por objeto fijar los requisitos y condiciones para el otorgamiento y seguimiento a las concesiones forestales campesinas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

De conformidad con esta norma, el trámite de las concesiones forestales campesinas inicia con la solicitud de la organización campesina interesada a través del diligenciamiento del Formato Único Nacional de Solicitud de Aprovechamiento Forestal y Manejo Sostenible de Flora Silvestre y los Productos Forestales no Maderables, ante la Corporación Autónoma Regional o de desarrollo sostenible.

La copia del auto de inicio se debe remitir al MADS, para que, en el término de 10 días, emita el concepto previo “en lo relacionado con la ubicación de las concesiones forestales campesinas dentro de la priorización de zonas para la contención de la deforestación”⁶⁴. Para el Ministerio Público, la exigencia del concepto radica en que la priorización y la actualización de las zonas para la contención de la deforestación debe ser actualizada de forma anual a nivel nacional por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de la Cartera mencionada cartera⁶⁵.

De igual manera, la emisión de un concepto por parte del Ministerio de Ambiente se fundamenta en la necesidad de garantizar que las concesiones forestales se otorguen únicamente en los baldíos del territorio nacional en los que no haya presencia de comunidades étnicas, puesto que, de conformidad con los párrafos 5 y 6 del artículo

⁶² Artículo 60 del Decreto Ley 2811 de 1974

⁶³ “Por medio de la cual se reglamenta el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 relacionado con las concesiones forestales campesinas”

⁶⁴ Artículo 13 de la Resolución 57 de 2025

⁶⁵ Cfr. Artículos 4 y 5 de la Resolución 57 de 2025

55 de la Ley 2294 de 2023, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, le corresponde identificar con la institucionalidad y autoridades indígenas los territorios y territorialidades indígenas en zonas de Ley 2a de 1959, y que en todo caso las mismas no se deben reconocer en los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En ese orden de ideas, para la Procuraduría el concepto que se requiere también atiende a la finalidad de garantizar que las concesiones forestales campesinas no generen afectaciones a las comunidades étnicas presentes en las zonas de reserva forestal, en la medida que esta concesión está dirigida a los campesinos asociados u organizados de la forma dispuesta en el artículo 55 *ídem* y no a otros sujetos de protección como indígenas, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros⁶⁶.

4. Análisis del caso en concreto

Para el Ministerio Público los cargos admitidos de las demandas no están llamados a prosperar en la medida que el parágrafo 2 del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, no vulnera la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales ni desconoce el derecho de consulta previa, según pasa a explicarse.

En relación con el **primer cargo**, el artículo 55, parágrafo 2 de la Ley 2294 de 2023 es respetuoso de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales en la medida que se trata de un mecanismo de articulación entre las entidades del nivel nacional y aquellas encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en una parte determinada o específica del territorio nacional.

Tal como fue desarrollado, la Corte Constitucional ha optado por la aplicación de la metodología del *test* de proporcionalidad, en los casos en que se alega una intromisión injustificada del Legislador en ámbitos que corresponden a la autonomía de las CAR⁶⁷. En el presente asunto, la Procuraduría considera que ha de aplicarse dicho *test*, en su intensidad leve, dada la amplia libertad de configuración sobre la materia y en razón al carácter no vinculante que por regla general sigue a los conceptos⁶⁸.

El *test* leve, es el ordinario, y se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último “*adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero*”⁶⁹.

En relación con la finalidad de la medida demandada, si bien no se menciona de forma expresa en la exposición de motivos de la Ley 2294, se infiere que obedeció justamente para garantizar un ejercicio armónico entre el nivel central y regional, por cuanto en el Proyecto de Ley No. 338 de 2023 Cámara - 274 de 2023 Senado, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida*” original, el otorgamiento de la concesión estaba en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siendo modificado en la ponencia para segundo y cuarto

⁶⁶ Cfr. Parágrafos 5 y 6 del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023.

⁶⁷ Ver entre otras las Sentencias C-894 de 2003, C-035 de 2016 y C-127 de 2018 y C-145 de 2021

⁶⁸ “*Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo*”. Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 2005.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-104 de 2016.

debate en las Plenarias de Cámara y Senado, respectivamente. Inicialmente, en relación con las concesiones forestales para campesinos se contemplaba lo siguiente:

"ARTÍCULO 41. CONCESIONES PARA EL USO FORESTAL Y DE LA BIODIVERSIDAD EN ZONAS DE RESERVA DE LEY 2 DE 1959 Y BALDIOS DE LA NACIÓN. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el manejo y administración de las reservas forestales de Ley 2 de 1959 y los baldíos de la nación, podrá suscribir con organizaciones campesinas y familias campesinas concesiones hasta por treinta (30) años renovables, con el objeto de controlar la deforestación, la degradación de ecosistemas naturales y promover el desarrollo de actividades de restauración y rehabilitación, así como de gestionar, promover y fomentar el desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad del país mediante el manejo sostenible de los bosques y la biodiversidad, la reducción de la deforestación de tierras de vocación forestal, sin que haya transformación del dominio público, sin generar cambios en el uso del suelo, en la naturaleza misma de la Reserva Forestal y acorde con los usos definidos para cada una de sus zonificaciones o del régimen de usos aplicable al área del baldío.

El procedimiento de celebración del contrato deberá incluir los siguientes elementos:

1. Manifestación de interés de las organizaciones o familias campesinas,
2. Identificación, caracterización y georreferenciación del área de interés.
3. Evaluación de las condiciones de arraigo territorial.
4. Definición de las condiciones técnicas de manejo y uso forestal la concesión.

El ministerio de ambiente y desarrollo sostenible reglamentará estos elementos de conformidad con el parágrafo del presente artículo.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se reserva la facultad de declarar la caducidad de la concesión en caso de que, los concesionarios no acrediten anualmente el adecuado manejo forestal acorde con lo definido en la concesión y los usos del área, así mismo, cuando el monitoreo efectuado por las autoridades ambientales competentes evidencie inconsistencias en el aprovechamiento y manejo forestal. En consecuencia, serán causales de caducidad de la concesión las siguientes:

- a) La cesión del derecho al uso del recurso, hecha a terceros sin autorización del concedente;
- b) El destino de la concesión para uso diferente al señalado en la resolución de zonificación o en el contrato de concesión;
- c) El incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas o pactadas;
- d) El incumplimiento grave o reiterado de las normas sobre preservación de recursos, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado de aviso dentro de los quince días siguientes al acaecimiento de la misma;
- e) No usar la concesión durante dos años;
- f) La disminución progresiva o el agotamiento del recurso;
- g) Las demás que expresamente se consignen en el contrato de concesión y las establecidas en el Decreto- Ley 2811 de 1974.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, velará por la participación de los ciudadanos los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el desarrollo de la normativa que genere para la reglamentación de las concesiones para la gestión forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva de Ley 2 de 1959 y baldíos de la nación, al efecto generará espacios diferenciales de participación en la etapa de consulta pública”⁷⁰.

⁷⁰ Gaceta del Congreso No. 18 de 2023.

Sobre el particular es de resaltar que, mediante concepto del 18 de abril de 2023, ASOCARS recomendó la eliminación de este artículo por configurarse como “*un instrumento de centralización de las decisiones en torno al manejo forestal y de la biodiversidad de país, vaciando o desconociendo las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, como administradoras del ambiente y los recursos naturales renovables en sus jurisdicciones*”. Ello por cuanto, “*las zonas de ley 2 de 1959 se traslapan con el área de jurisdicción de las CAR, y con territorios de grupos étnicos, y en muchas de las cuales se ha transformado de hecho su vocación, y en tal medida, no puede el Plan Nacional de Desarrollo atribuir competencias exclusivas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre decisiones que afectan el territorio*”⁷¹.

En las ponencias para segundo y cuarto debate en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, se adoptó la redacción que se conserva en la Ley 2294 bajo la argumentación que *in extenso* se cita:

“Artículo 49º. Se modifica el artículo en el sentido de clarificar su alcance, señalando que la figura de concesión forestal campesina es el modo por el cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, que se encuentren ubicados en las zonas de reserva forestal de conformidad con las disposiciones de la Ley 2 de 1959. Estas concesiones forestales deberán contar con el acompañamiento del Estado. Así mismo, se señala que dicha figura será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual se promoverá la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2 de 1959. Se señala que los beneficiarios de la concesión forestal campesina serán las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 y la política de paz total de la Ley 2272 de 2022. Por último, se aclara que el término máximo de concesión será de hasta 30 años”⁷².

Así, si bien no se menciona de forma expresa la participación de las CAR y el concepto previo del MADS dentro de la argumentación, se infiere que esta modificación fue una forma de coordinar las competencias de las entidades involucradas, garantizando que las CAR como máxima autoridad ambiental en su territorio sea la que otorgue la concesión, pero de forma articulada con los lineamientos del MADS, al exigir que previo su reconocimiento, se cuente con el concepto del órgano rector del SINA.

Esta finalidad identificada por el Ministerio Público es *legítima*, pues tal como fue desarrollado precedentemente, la protección del ambiente y el deber de garantizar el desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales en el marco de su manejo y aprovechamiento, es una obligación que el constituyente asignó al Estado en su conjunto y no a autoridades específicas, la cual se desarrolla bajo los principios de eficacia, economía, celeridad y coordinación⁷³, tal como se persigue con la modificación efectuada al artículo 49 del Proyecto de Ley No.

⁷¹ Gaceta del Congreso 335 de 2023. Pág. 21

⁷² Gaceta del Congreso 388 de 2023. Página 4. Y Gaceta 386 de 2023. Pag 4.

⁷³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

338 de 2023 Cámara - 274 de 2023 Senado, que daría lugar al artículo 55 de la Ley 2294 de 2023.

Esto en la medida que, a partir de una interpretación sistemática de estos postulados con los principios fundantes del Estado, la Corte Constitucional ha encontrado que se ajusta a la Carta medidas ambientales ordenadas desde el nivel central, cuya eficacia depende del accionar articulado de las diferentes instancias territoriales y administrativas competentes, que coordinen las instancias locales con el propósito de lograr una política ambiental homogénea y coherente en el nivel nacional⁷⁴.

Ahora bien, el medio escogido, es decir, el establecimiento de un concepto previo por parte del MADS antes del otorgamiento de una concesión por parte de una CAR, es igualmente *legítimo* pues el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa para regular las funciones de estas corporaciones y definir los mecanismos mediante los cuales deben ejercer su autonomía, sin que se desarticulen del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Si bien la libertad de configuración legislativa no es absoluta, la modificación realizada por el Legislador no es contraria al ordenamiento superior, sino que se ajusta a los parámetros de gradación normativa y rigor subsidiario necesarios para garantizar la sinergia entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial. En esa medida, además de resultar legítimo, el medio es idóneo por las siguientes razones:

En primer lugar, el principio de gradación normativa se ve concretado en la medida que, a través de la emisión del concepto previo se brindan mayores elementos de análisis para las CAR, que aseguren el respeto de normas de carácter legal relacionadas con la protección y aprovechamiento de las zonas de reserva forestal, así como de los lineamientos que sobre la materia dicte el Gobierno nacional a través del MADS, recordando que de conformidad con el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, dicha cartera es el órgano rector del SINA.

Sobre este último punto, el ordenamiento legal dispone como principios generales de la política ambiental que “*la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado*” y que “*el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo*”⁷⁵.

En concreto, la Ley 99 de 1993 que fija los estándares generales de la política ambiental colombiana, define las competencias principales de los diferentes órganos con responsabilidades ambientales a través de la creación del Sistema Nacional Ambiental – SINA, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 en comento.

De conformidad con esta disposición legal, la jerarquía del Sistema Nacional Ambiental, para todos los efectos, está compuesta por el siguiente orden

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

descendente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos, distritos y municipios⁷⁶.

En ese sentido, esa cartera es el órgano rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de lo cual le corresponde, entre otras funciones, definir, en los términos de la ley, las políticas y las regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible⁷⁷.

Dentro de las funciones específicas asignadas a esta cartera se encuentran⁷⁸:

- i) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA);
- ii) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;
- iii) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las CAR, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por el beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables;
- iv) Velar por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
- v) Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres;
- vi) Fijar los cupos globales y determinar las especies para el aprovechamiento de bosques naturales y la obtención de especímenes de flora y fauna silvestres, teniendo en cuenta la oferta y la capacidad de renovación de dichos recursos, con base en los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán los correspondientes permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento.

En términos generales, dichas funciones encuentran respaldo constitucional en la medida que, de conformidad con el artículo 80 Superior la planificación de la política ambiental conlleva la existencia de un ente del nivel central de la administración que fije las pautas que han de guiar el sistema y coordine la actuación de cada una de las entidades, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de protección del ambiente⁷⁹.

En segundo lugar, el carácter no vinculante del concepto es compatible con el principio de rigor subsidiario, en la medida que las consideraciones del MADS que en él se

⁷⁶ Parágrafo del artículo 4 de la Ley 99 de 1993.

⁷⁷ Artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

plasmen, serán aplicadas por las CAR según la realidad de los territorios de su jurisdicción, en aras de asegurar una mayor protección a los recursos presentes en las zonas forestales en las cuales se otorgará la concesión.

En concreto, el Ministerio Público considera que no se vacían las competencias de las CAR pues no se anulan las obligaciones de protección ambiental que el constituyente confió a estas corporaciones, ni se deja sin contenido el régimen de autonomía que la Constitución misma les otorga, pues quienes reciben, tramitan y deciden sobre la concesión son dichas Entidades y no otras.

Así, la exigencia de concepto previo se puede considerar como una manifestación de la cohesión ecológica que impone la naturaleza central del Estado colombiano y la necesidad de unidad de gestión que exige el modelo descentralizado, tal como en su momento se avaló respecto de “*la posibilidad de intervención preventiva o concomitante del Ministerio en los planes y programas ambientales que pudieran afectar sectores generales del territorio*”⁸⁰, más aún cuando al MADS le corresponde “*fijar los cupos globales y determinar las especies para el aprovechamiento de bosques naturales y la obtención de especímenes de flora y fauna silvestres, teniendo en cuenta la oferta y la capacidad de renovación de dichos recursos, con base en los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán los correspondientes permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento*”⁸¹.

En ese sentido, si bien las concesiones se otorgan respecto de territorios específicos que hacen parte de las jurisdicciones de las CAR, los mismos tienen incidencia no solo regional sino nacional, al tratarse de baldíos rurales pertenecientes a la Nación y de poseer un gran valor ambiental, al ser ecosistemas estratégicos determinantes en la protección de fuentes de agua y de prevención de desastres, entre otros.

En este orden, y considerando que la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las demás autoridades ambientales no es absoluta sino concurrente, es dable concluir que el concepto que se cuestiona por parte de los demandantes no desconoce la autonomía de las citadas entidades.

Vale destacar que, al decidir sobre un caso semejante, la Corte Constitucional en la Sentencia C-447 de 2025, manifestó que la exigencia de conceptos previos de las carteras ministeriales en relación con funciones propias de las entidades territoriales es acorde con la Constitución, “*siempre y cuando no sea obligatorio, en la medida en que constituye una forma legítima de articulación entre el nivel nacional y las entidades territoriales*”. Así, según esta jurisprudencia, los conceptos previos pueden “*servir como un lineamiento para las corporaciones competentes, pero contar con él no puede ser obligatorio para que las entidades territoriales ejerzan las competencias que les corresponden, pues de lo contrario se anularía su capacidad autónoma para definir estas materias*”.

Al respecto, es preciso recordar que las entidades territoriales gozan de un mayor grado de autonomía constitucionalmente reconocida y protegida, con alcance en materia política, fiscal y administrativa. A diferencia de lo que ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales, a las cuales, la Carta Política les reconoce

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

autonomía, esta es principalmente técnica, administrativa y funcional y; por lo tanto, el margen de discrecionalidad del Legislador es mayor respecto de estas últimas.

No obstante, la jurisprudencia constitucional considera que, algunas intervenciones a las entidades territoriales, tales como la exigencia de conceptos previos por parte de entidades del nivel central, no vacía el núcleo esencial de la autonomía de las mismas. Con mayor razón, podría concluirse que respecto de las CAR hay menores razones para afirmar que su autonomía podría verse afectada.

Por lo anterior, el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del parágrafo 2 del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 demandado por no resultar contrario al artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política.

En el mismo sentido, la Procuraduría encuentra que el **segundo cargo** tampoco está llamado a prosperar, por cuanto, de conformidad con el acervo probatorio allegado al proceso, el Plan Nacional de Desarrollo fue consultado previamente con los pueblos y comunidades étnicas, a través de instancias como la MPC. Así, sobre proyectos forestales se acordó que “*El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impulsará en el marco de sus de sus competencias un plan de acción interno para el fortalecimiento (formación, capacitación) y creación de empresas comunitarias forestales basadas en la economía social y solidaria de la biodiversidad, dirigido a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que desarrollem proyectos forestales de transformación, producción y generación de valor agregado; este plan de acción incluirá enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación*”⁸².

A pesar de lo anterior, si bien el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 versa sobre concesiones forestales, dicha disposición no requiere de consulta previa por cuanto es una medida general que aplica para las comunidades campesinas y que excluye cualquier otorgamiento dentro de los territorios de comunidades étnicas según lo dispuesto en los párrafos 5 y 6 de la misma norma.

Sobre la afectación directa de una medida legislativa a los pueblos indígenas y tribales, la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2017 señaló que la misma constituye un criterio jurisprudencial determinante frente a la protección de la consulta previa, razón por la cual resulta obligatorio identificar si la norma objeto de control causa un impacto cierto a los citados grupos humanos.

En el mismo fallo dijo la Corte:

“Pese a la dificultad que puede significar la delimitación del concepto de afectación o incidencia directa, esta Corporación se ha ocupado de indicar ciertos parámetros con base en los cuales es posible determinar si se está en presencia o no de una disposición normativa cuya entidad es tal que genera un impacto cierto sobre las comunidades étnicamente diferenciadas. De esta forma, la Corte ha hablado de una afectación directa cuando, por ejemplo, (i) el cuerpo normativo integra previsiones expresas que interfieren en los intereses de los grupos colectivos; (ii) la materia del proyecto tiene un vínculo intrínseco con

⁸² Memorandos No. 2025-3-002104-033374 Id: 647166 y 2025-2-002401-033231 Id: 646344 del Ministerio del Interior allegados al expediente el 10 de noviembre de 2025.

la identidad étnica y cultural de los titulares de consulta;⁸³ (iii) se desarrollan de forma importante los contenidos del Convenio 169 de la OIT;⁸⁴ (iv) el objeto principal de la norma es el de regular determinadas comunidades étnicas o impactarlas con mayores efectos que los que percibirían los demás destinatarios;⁸⁵ o (v) se regulan materias respecto de las cuales estos pueblos cuentan con titularidad especial de derechos, por ejemplo educación⁸⁶".

En el caso que nos ocupa, se deduce que la disposición acusada no causa una afectación directa a los grupos étnicos, si se tiene en cuenta que de conformidad con los párrafos 5 y 6 de la misma norma demanda, se especifica que las concesiones forestales campesinas no se otorgarán cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas o territorios colectivos de poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente. En ese sentido, en la identificación, caracterización y georreferenciación del área de interés para la concesión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, se debe articular con la institucionalidad y autoridades indígenas para la identificación de los territorios y territorialidades indígenas en zonas de Ley 2a de 1959⁸⁷.

Tampoco se realizarán concesiones en las áreas de interés donde existan solicitudes ante la autoridad competente con pretensiones de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y en los territorios y territorialidades indígenas que se encuentren inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente⁸⁸.

En concordancia con el parágrafo 5º del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, la norma cuestionada prohíbe que, en los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se otorguen las concesiones forestales campesinas de que trata el citado artículo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y sus derechos colectivos⁸⁹.

De igual manera los sujetos a los que se dirige la concesión forestal campesina son las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, y no directamente los pueblos protegidos con el Convenio 160 de la OIT.

En atención a lo anterior, la norma sujeta a control constitucional en esta oportunidad no afecta de manera directa a los pueblos indígenas y tribales, luego no se desconoció su derecho a la consulta previa.

Del análisis realizado, se concluye que la disposición acusada no vulnera la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, ni desconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta previa de medidas legislativas que puedan afectarlos directamente.

⁸³ Estos dos criterios son analizados, principalmente en la sentencia C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁴ Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁵ Sentencia C-063 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁶ Sentencia C-196 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁷ Parágrafo 5º, artículo 55 Ley 2294 de 2023

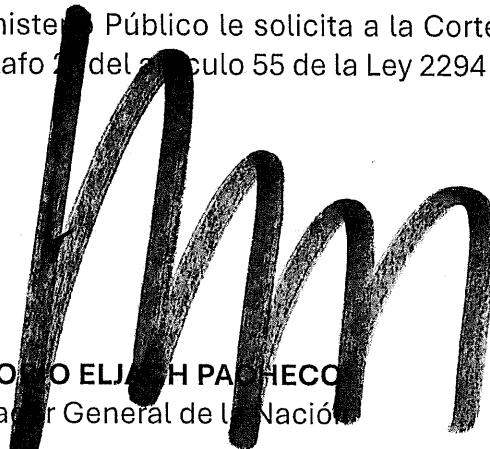
⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Parágrafo 6º, artículo 55 de la Ley 2294 de 2023

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** el parágrafo 2º del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, por los aspectos aquí analizados.

Atentamente,


GREGORIO ELIAS H PÁRAMO HECCO
Procurador General de la Nación

MLOB/DPPG/CRM