



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. **0786**

(**17 MAY 2016**)

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

**LA DIRECTORA DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS
DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS.**

En ejercicio de la función delegada por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución No. 0053 del 24 de enero de 2012, y en concordancia con los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo.

I. ANTECEDENTES

Que mediante comunicación radicado MADS No. 4120-E1-33499 del 05 de octubre de 2015, el señor Carlos Arturo Contreras Durán, en representación legal de la sociedad Vías de las Américas S.A.S., interpuso recurso de reposición contra la Resolución (sic) 582 del 13 de marzo de 2015 expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**II. COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y
SERVICIOS ECOSISTEMICOS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El numeral 14 del artículo 2° del Decreto ley 3570 de 2011, le reiteró al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función señalada en el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 de declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de la Reserva Forestal Nacionales.

A su turno, el numeral 3° del artículo 16 del Decreto Ley 3570 de 2011, señaló como función de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la de rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer integrar o recategorizar las áreas de la Reserva Forestal Nacionales.

“por el cual se resuelve un recursos de reposición”

Mediante la Resolución No. 053 de 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delega en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de suscribir los actos administrativos relacionados con las solicitudes de sustracción de áreas de Reservas Forestales de orden Nacional.

III. PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo se contempla en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 74 y siguientes, los cuales con respecto del recurso de reposición expresan:

“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

“El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)

“Artículo 76: Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción. Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios”.

El recurso de reposición, constituye un medio jurídico mediante el cual, se controvierte por la parte interesada y reconocida en el proceso, los actos administrativos que ponen fin a las actuaciones administrativas, para que la Administración analice y corrija los errores en que haya podido incurrir, si lo considera legal y oportuno, en orden a modificar, aclarar o revocar el acto existente, para lo cual, se deben acatar rigurosamente los requisitos establecidos en el artículo 77 del Código Contencioso Administrativo.

Por su parte, frente al recurso de reposición ha manifestado la doctrina: “El de reposición se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, Se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y el debido proceso....”¹

En el presente caso se observa que el recurso de reposición fue presentado por la Sociedad Vías de las Américas S.A.S. dentro del término legal establecido, y

¹ Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

“por el cual se resuelve un recursos de reposición”

adicionalmente el recurso cumple con los requisitos de forma establecidos en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, agotando por tanto, los presupuestos legales necesarios para entrar a resolver de fondo el asunto, en particular.

Por su parte, con relación con la conclusión del procedimiento administrativo, expresa el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

“2 Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos”.

De igual manera, la doctrina especializada sobre el tema, en concordancia con la interpretación que al respecto ha realizado el Consejo de Estado, ha reconocido que la autoridad administrativa está obligada a decidir sobre las cuestiones que se hayan planteado con motivo del recurso argumentando que: *“La decisión que pone fin a la vía gubernativa deberá ser motivada tanto en sus aspectos de hecho como de derecho, lo mismo que en los de conveniencia si son del caso. Lo anterior se reafirma en razón de que estamos frente a una nueva decisión administrativa, que no se aparte formalmente de las producidas durante la etapa de la actuación administrativa. De aquí que el legislador exija los mismos requisitos que para la expedición del primer acto, para el acto final, esto es, para el que resuelve la vía gubernativa; en este sentido, abordará todas las cuestiones que se hayan planteado y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo hubieren sido antes.”*²

Lo anterior, encuentra pleno sustento en los principios orientadores de las actuaciones administrativas, especialmente, en los principios de economía, celeridad y eficacia, cuyo alcance ha sido definido en el artículo tercero del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, es deber de la administración decidir en derecho el acto impugnado, habiéndose ejercido en oportunidad legal el derecho de contradicción, que no solamente garantiza el derecho de conocer las decisiones de la administración sino también la oportunidad de controvertir por el medio de defensa aludido.

Así las cosas, es claro que en virtud de la competencia para conocer del recurso de reposición contra un acto administrativo, le exige e impone a la autoridad, el deber de analizar los diferentes factores dentro del cual la razonabilidad de la materia objeto de decisión debe primar y ser coherente con los principios que rigen las actuaciones administrativas. Por lo mismo, la evaluación y decisión sobre las solicitudes objeto del recurso presentadas en tiempo por el recurrente deben ser tenidas en cuenta al momento de la evaluación de la decisión que la administración adopte en la solución del recurso, siendo garantía para el administrado el respeto de sus derechos al debido proceso y a la defensa de sus intereses.

Conforme a las consideraciones de orden jurídico expuestas anteriormente, este Despacho en atención a la impugnación formulada por el recurrente la Resolución 2081 del 21 de septiembre de 2015, enunciada erróneamente como Resolución 582 del 13 de marzo de 2015 procederá a dar solución al recurso, teniendo en cuenta para ello, además de las consideraciones jurídicas que correspondan, el Concepto Técnico elaborado para el efecto.

² Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

“por el cual se resuelve un recursos de reposición”

IV. CONSIDERACIONES DE LA DIRECCION DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTEMICOS

Petición:

La sociedad vías de las Américas S.A.S. solicita modificar el plazo de presentación del plan de restauración contenido en el artículo tercero de la Resolución No. 2081 del 21 de septiembre de 2015, de tres meses a seis meses por la sustracción definitiva de un área para el proyecto Puente Cimitarra y sus accesos, argumentando que la obligación de presentación del plan de restauración debe cumplirse en forma posterior a la ejecutoria de la licencia ambiental del proyecto Puente Cimitarra y sus accesos, que a la fecha de presentación de este recurso, no ha sido otorgada.

Fundamentada su petición, en que a su criterio, el estudio de impacto ambiental que se presente ante la autoridad ambiental competente, no garantiza que la licencia ambiental sea otorgada, existiendo la posibilidad que esta sea negada. Por tanto, cualquier obligación del concesionario frente a la compensación por la sustracción de un área de la reserva forestal del río Magdalena para el referido proyecto, estará condicionada a la fecha de expedición de la licencia ambiental.

Consideraciones del Ministerio:

Este Ministerio aclara al recurrente que entre el proceso de evaluación de viabilidad de sustracción de un área de una reserva forestal y el licenciamiento ambiental existe una diferenciación clara como se expone a continuación:

Sustracción de áreas de Reserva Forestal

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

Conforme al artículo 206 y 207 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, 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 y productoras-protectoras, la cual solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezca garantizado para el efecto la recuperación y supervivencia de los mismos.

El artículo 210 del precitado Código, establece que “... Si en área de Reserva Forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remociones de bosques o cambio en el uso del suelos o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva...”.

Así mismo, el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, determinó como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la de reservar, alinderar y sustraer las áreas de las Reservas Forestales Nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento reiterado por el numeral 14 del artículo 2° del Decreto 3570 de 2011.

"por el cual se resuelve un recursos de reposición"

Por su parte, el Artículo 16 del Decreto en mención, señala como una de las funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:

3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

Posteriormente, mediante Resolución No. 0053 del 24 de enero de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, delego en el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de "Suscribir los actos administrativos relacionados con las sustracciones de reservar Forestales de carácter nacional".

Ahora bien, en el proceso de evaluación de una solicitud de sustracción de un área de una reserva forestal, si bien resulta de suma importancia conocer el proyecto de utilidad pública e interés social que se pretende desarrollar, debemos expresar que el énfasis de la evaluación ambiental está dirigida en función del área que se pretende sustraer y la que se mantiene como reserva, así como la interrelación de los recursos naturales allí presentes, con el fin de evitar su fraccionamiento, garantizar que se mantengan corredores biológicos, al igual que los bienes y servicios ambientales que presta el área de reserva.

Por tanto, se evalúan las medidas de manejo ambiental, incluyendo las compensatorias, desde este contexto. Vale la pena aclarar que dicha evaluación se refiere a la sustracción como quiera que la viabilidad ambiental de un proyecto es objeto de un trámite diferente el cual es la licencia ambiental, en los casos determinados por los numerales 2.2.2.3.2.2 Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales Sección 2, Capítulo 3 del Decreto 1076 de mayo de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En este sentido, este Ministerio deberá ser enfático en manifestar que al efectuar la sustracción de un área de la reserva forestal, no se está autorizando proyecto alguno, como tampoco el desarrollo de actividades específicas en esta materia, corresponde, en los casos en que sea necesario de acuerdo con la normativa ambiental vigente, a un proceso de evaluación diferente, tendiente a la obtención de un instrumento administrativo de manejo y control ambiental, que puede ser permiso, una concesión o una licencia ambiental.

De igual forma, debemos expresar que al efectuar la sustracción de un área de una reserva forestal, tampoco se está autorizando la realización de actividades de aprovechamiento forestal, de requerirse adelantar dicha actividad, es necesario que una vez efectuada la sustracción de la reserva forestal, se tramite y obtenga el permiso o autorización de aprovechamiento forestal único, ante la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en dicha área.

Licencia Ambiental

En cuanto a la Licencia debemos expresar que conforme al artículo 49 de la ley 99 de 1993, requieren de dicho instrumento: "La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

“por el cual se resuelve un recursos de reposición”

A su vez, el artículo 50 ibídem, señala que se entiende por licencia ambiental “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.

Por su parte, los artículos 52 de la ley citada y los numerales 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales Sección 2, Capítulo 3 del Decreto 1076 de Mayo de 2015 señalan expresamente los proyectos, obras o actividades que estén sujetas a la obtención previa de licencia ambiental, de manera tal que no hay lugar a equívocos frente a los casos en que es exigible dicho instrumento y no puede confundirse la necesidad de obtener la misma o los permisos, concesiones o autorizaciones a que nos hemos referido previamente.

La Ley citada y los numerales a los que se ha hecho mención del Decreto 1076 de 2015, de manera expresa señalan que para la obtención de una licencia ambiental, se debe presentar un estudio de impacto ambiental con un contenido específico para lo cual se establecen los respectivos términos de referencia.

En virtud de lo anterior, no se debe confundir el procedimiento dirigido a la sustracción de un área de una nueva reserva forestal que realiza este Ministerio, con el otorgamiento de una licencia ambiental, de un permiso, concesión u otro tipo de autorización ambiental, por cuanto son situaciones diferentes, con procedimientos, requisitos distintos y para lo cual se debe contar con estudios ambientales con alcances acordes al tipo de instrumento administrativo.

En este orden de ideas, queda claro entonces la diferencia entre el procedimiento de sustracción de un área de una reserva forestal a cargo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos MADS y el procedimiento de licenciamiento ambiental a cargo de la autoridad ambiental que corresponda.

Por tanto, es válido señalar que el trámite y la decisión de ordenamiento que autoriza la sustracción de un área de una reserva forestal, debe realizarse de manera simultánea al licenciamiento ambiental; sin embargo, la licencia ambiental no podrá ser otorgada, sin la sustracción previa del área.

Ahora bien, la obligación contenida en el artículo tercero de la Resolución MADS 2081 de 2015, impone como obligación al recurrente, presentar para aprobación de este Ministerio, de un plan de restauración por la sustracción del área de la reserva forestal del Río Magdalena, que será objeto de análisis y evaluación para su posterior aprobación, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de dicha resolución, lo que solo ocurrirá después de surtir el trámite de notificación del presente acto administrativo por lo cual se resuelve el recurso de reposición, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En tal sentido no es de recibo la solicitud del recurrente de ampliar el término para presentar el plan de restauración (de tres meses a seis meses) contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, teniendo en cuenta que la firmeza de la Resolución 2081 de 2015, solo operará cuando esta decisión surta el trámite de la notificación y quede en firme.

"por el cual se resuelve un recursos de reposición"

Además debe tener presente el recurrente que la obligación impuesta por la sustracción, es la de presentar el plan de restauración, para su correspondiente aprobación por parte de este Ministerio, sin que ello implique su ejecución.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. No reponer la Resolución MADS No. 2081 del 21 de septiembre de 2015 proferida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, por medio de la cual se sustrajo de manera definitiva un área de la Reserva Forestal del Rio Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959, para la construcción del Puente Cimitarra y sus accesos, solicitada por la sociedad Vías de las Américas S.A.S., de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. Confirmar en todas sus partes la resolución MADS No. 2081 del 21 de septiembre de 2015 proferida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, por medio de la cual se sustrajo de manera definitiva un área de la Reserva Forestal del Rio Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959, para la construcción del Puente Cimitarra y sus accesos.

Artículo 3. Notificar el presente acto administrativo al representante legal de la sociedad Vías de las Américas S.A.S. y/o a su apoderado debidamente constituido.

Artículo 4. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno por la vía gubernativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 17 MAY 2016



MARIA CLAUDIA GARCIA DAVILA

Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Proyectó: Claudia Patiño / Abogado D.B.B.S.E. MADS

Revisó: Luis F. Camargo / Profesional Especializado DBBSE. MADS

Expediente: SRF 356

