REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. 1487

(21 JUL 2017)

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

LA DIRECCIÓN 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, el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 y

CONSIDERANDO

Antecedentes

Que mediante radicado MADS No. E1-2016-021065 del 09 de agosto de 2016, la sociedad **MEYÁN S.A.,** con NIT 800.143.586-1, presentó solicitud de sustracción definitiva de la Reserva Forestal Central, establecida mediante la Ley 2ª de 1959, para el proyecto "*Mejoramiento, gestión predial, social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inzá Ruta 2602 sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa Vías para la Equidad*".

Que a través del Auto No. 422 del 25 de agosto de 2016, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dio inicio a la evaluación de la solicitud de sustracción definitiva de un área de la Reserva Forestal Central, de Ley 2ª de 1959, presentada por la sociedad **MEYÁN S.A**., con NIT 800.143.586-1, para el proyecto "*Mejoramiento, gestión predial social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inza ruta 2602 sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa Vías para la Equidad*" y, apertura al expediente SRF407.

Que con el radicado MADS No. E1-2016-029381 del 08 de noviembre de 2016, la sociedad **MEYÁN S.A**., con NIT 800.143.586-1, presentó información complementaria a la presentada en la solicitud de sustracción definitiva de un área de la Reserva Forestal Central, para el proyecto *Mejoramiento, gestión predial social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inza ruta 2602 sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa Vías para la Equidad.*

Que por medio de la Resolución No. 311 del 17 de febrero de 2017, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, efectuó la sustracción definitiva de 22,67 hectáreas de la Reserva Forestal Central, establecida mediante Ley 2ª de 1959, por solicitud de la

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

sociedad **MEYAN S.A.**, con NIT 800.143.586-1, para el proyecto *Mejoramiento, gestión predial social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inza ruta 2602 sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa Vías para la Equidad.*

Que con el radicado MADS No. E1-2017-005727 de 14 de marzo de 2017, la sociedad **MEYAN S.A.**, con NIT 800.143.586-1, presentó recurso de reposición en subsidio de apelación contra la Resolución No. 311 de 17 de febrero de 2017, solicitando se confiera un término inferior a los seis (6) años, para ejecutar la aplicación del cronograma de ejecución plasmado en el literal K) del artículo 4ª del citado acto administrativo.

I. COMPETENCIA PARA RESOLVER

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo 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.

Que el numeral 14 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, le reiteró la función a este Ministerio 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.

Que 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.

Que mediante la Resolución No. 0053 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.

II. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento, oportunidad y requisitos para la interposición del recurso de reposición se halla reglado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los artículos 74 al 82, que particularmente respecto del recurso de reposición al tenor literal expresan:

> ***"...ARTICULO 74. Recursos contra los actos administrativos.*** *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*
>
> *1. El de reposición, ante quien expidió la decisión, para que la aclare, modifique o revoque..."*

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

*"...**ARTICULO 76. Oportunidad y presentación.** De 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..."*

A su vez, el artículo 77 del Código enunciado señala en relación a los requisitos para la presentación de los recursos:

***"Articulo 77. Requisitos.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.*

Los recursos deberán reunir, además los siguientes requisitos:

1. *Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.*
2. *Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.*
3. *Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.*
4. *Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio."*

Para el presente caso, se tiene que el recurso interpuesto por la sociedad **MEYAN S.A.**, con NIT 800.143.586-1, reúne las formalidades legales requeridas para el efecto como son: haberse presentado dentro del término legal, expresando los argumentos para el efecto y haber sido interpuesto por el representante legal o su apoderado.

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."* [1]

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

[1] *Santofimio Gamboa Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 269*

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

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 al recurso de reposición interpuesto, por la sociedad **MEYAN S.A.**, con NIT 800.143.586-1, en contra de la Resolución No. 311 del 17 de febrero de 2017, procederá a dar solución al mismo, teniendo en cuenta para ello además de las consideraciones jurídicas que correspondan lo dispuesto en el concepto técnico No. 29 del 12 de junio de 2017, elaborados por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

III. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Que mediante el escrito con el radicado MADS No. E1-2017-005727 de 14 de marzo de 2017, la sociedad **MEYAN S.A.**, con NIT 800.143.586-1, interpone recurso de reposición contra la Resolución No. 311 del 17 de febrero de 2017, presentando la siguiente petición:

> *"Conceder un término inferior a los seis (6) años para ejecutar la aplicación del cronograma de ejecución plasmada en el LITERAL K del artículo 4º de la parte resolutiva de la resolución No. 0311 del 17 de febrero de 2017.""*

Exponiendo el siguiente argumento:

"(...)

HECHOS

1. *El 09 de agosto de 2016, presentamos solicitud de sustracción definitiva de la reserva forestal Central, para el proyecto "Mejoramiento, gestión predial, social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inza Ruta 2602 Sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa "Vías para la Equidad".*

2. *El día 25 de agosto de 2016, el Ministerio abrió el expediente No. SRF-407.*

3. *El 08 de Noviembre de 2016, radicamos un memorial allegando información complementaria al expediente SRF-407.*

4. *El 17 de febrero de 2017 el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, profirió la resolución No. 0311 "Por la cual se sustrae de manera definitiva unas áreas de la Reserva Forestal de Central establecida mediante Ley 2ª de 1959 y se toman otras disposiciones".*

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

5. *El 03 de marzo de 2017 nos notificamos de la resolución.*

6. *Al realizar la revisión de la resolución establecimos que el término otorgado en el literal k del artículo 4°, para aplicación del programa dentro del plan de restauración que debemos allegar, es muy amplio en consideración al término de ejecución del contrato 1515 de 2015 suscrito con el INVIAS (...)*

FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN

De conformidad, con los hechos que preceden a nuestra petición y en consideración a lo indicado en el hecho No. 6° Ut supra, el término previsto en la resolución desborda todas las expectativas en consonancia con el término de ejecución del contrato 1515 de 2015.

Dicho término fue señalado así, en la resolución:

"K. Cronograma de ejecución, ajustado a un tiempo de por lo menos seis (06) años, señalando claramente las etapas de ejecución, tiempos de iniciación de actividades, establecimiento de coberturas y tratamientos, mantenimiento, seguimiento y monitoreo"

Tal apreciación se efectúa en virtud a que el tiempo que fijan para la ejecución del cronograma, es mucho mayor al que la empresa estará ejecutando el contrato 1515 de 2015 cuyo objeto a contratar fue: "Mejoramiento, gestión predial, social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inza Ruta 2602 Sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa "Vías para la Equidad", suscrito con el INVIAS.

En el referido contrato se pactó un plazo de ejecución de TREINTA Y UN (31) meses contados a partir de la orden de iniciación. Y el acta de iniciación se suscribió el 25 de enero de 2016. En consecuencia, las obras en estricto derecho y cláusulas contractuales, estarían concluyéndose aproximadamente a mediados del año 2018.

Ahora bien, en consideración a que sólo restaría obras por ejecutar durante un año y medio aproximadamente, respetuosamente estimamos que la imposición de un término tan amplio como lo dictaminó su Despacho, de seis (06) años, supera ampliamente las expectativas para ejecutar y entregar totalmente las obras contratadas.

Así las cosas, para la empresa es esencial para el cumplimiento cabal y satisfactorio de las obligaciones emanadas de la resolución No. 0311 del 17 de febrero de 2017, que el término establecido en el literal k) del artículo 4° de dicha resolución, sea consonante y acorde con el término de ejecución y entrega de las obras del contrato 1515 de 2015, por el cual se solicitó la medida de sustracción del área. (...)"

Consideraciones del Ministerio frente al argumento expuesto.

Del argumento expuesto por el recurrente, esta Autoridad Ambiental considera necesario precisar que la decisión de sustraer un área de Reserva Forestal, obedece a un pronunciamiento que realiza la administración en torno al cambio de uso del suelo de un área que había sido reservada para alcanzar tres objetivos principales: el desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos, las aguas y la protección de la vida silvestre, lo que conlleva para el beneficio de la decisión, la imposición de una serie de obligaciones, condiciones y medidas de compensación, buscando resarcir

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

la pérdida del patrimonio natural producto de la sustracción, tal como se indica en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011: "(…) *En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente* ***impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación****, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.* (…)"

Ahora bien, la Resolución 1526 de 2012 a través de la cual este Ministerio estableció los requisitos y el procedimiento de sustracción de área de Reservas Forestales para el desarrollo de las actividades consideradas de utilidad pública o interés social, también indica, *"… se entiende por restauración, la restauración ecológica como el proceso de contribuir al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido con base en un sistema de referencia. Es una actividad deliberada que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sostenibilidad y busca iniciar o facilitar la reanudación de estos procesos, los cuales retomarán el ecosistema a la trayectoria deseada*" y en ese mismo sentido la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (2012) cita a la Society for Ecological Restoration (2002), donde define a la restauración ecológica como un proceso dirigido, o por lo menos deliberado, por medio del cual se ejecutan acciones que ayudan a que un ecosistema que ha sido alterado, recupere su estado inicial, o por lo menos llegue a un punto de buena salud, integridad y sostenibilidad.

Partiendo de esta aclaración, es claro que el titular de la sustracción efectuada mediante la Resolución No. 311 del 17 de febrero de 2017, asume el cumplimiento de las obligaciones que se imponen en razón a la misma, con la cuales tal como se indicó, se pretende resarcir la pérdida del patrimonio natural generado con dicha decisión, es así que el cumplimiento dichas obligaciones son totalmente independientes de las obligaciones contractuales que pueda tenga el beneficiario de la sustracción, así que su cumplimiento no puede entenderse condicionado a asuntos contractuales, en razón que a través de la imposición se pretende es coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente.

Sumado a lo anterior, esta Cartera en el marco del presente recurso de reposición evaluó desde la parte técnica la petición presentada, considerando:

> *"(…) En este orden de ideas, es necesario señalar que el literal k) del artículo cuarto, de la Resolución 311 de 2017, frente al cual el recurrente fundamenta el recurso y la petición correspondiente, tiene como fin el alcance del propósito de los procesos de restauración, en función de la recuperación de un ecosistema en los términos ya expresados por la Resolución 1526 de 2012, en su artículo décimo. De ahí que se haya dispuesto en la providencia recurrida, en lo que respecta al cronograma de ejecución, una temporalidad de por lo menos seis (6) años, propendiendo por asegurar que el resultado de las actividades deliberadas de restauración sea un sistema estable y resiliente, lo cual está en concordancia con lo señalado por el PNR (Plan Nacional de Restauración: restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas, 2015), en el cual se señala a la restauración ecológica como objetivo, indicando para el mismo "restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además, el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios".*

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

Por consiguiente, la temporalidad de por lo menos seis (6) años, establecida en el acto administrativo recurrido, corresponde a un tiempo mínimo en el cual el recurrente, debe ejecutar las acciones de restauración de modo que el resultado de las mismas conduzca a obtener un sistema autosostenible, objetivo que como se ha demostrado en la argumentación expuesta, hace parte inherente de un proceso de restauración ecológica, para lo cual el hoy recurrente debe diseñar y ejecutar un plan de restauración de conformidad con los requisitos mínimos establecidos en el artículo cuarto de la Resolución 311 de 2017.

Además de lo anterior, en la fundamentación de la petición presentada por el recurrente, no se expone elemento alguno que permita determinar que en un tiempo inferior a los seis (6) años, establecidos como tiempo mínimo en el cual se deberán desarrollar el plan de restauración, se asegure un resultado conforme al alcance de un proceso de restauración ecológica, por el contrario, dicho aspecto está absolutamente ausente del contenido de la petición, privilegiando aspectos contractuales que no se compadecen con la dinámica de los procesos naturales, y en este caso particular con el tiempo que le puede tomar al ecosistema tomar y mantener trayectoria objetivo en función del ecosistema de referencia que se defina en el plan de restauración. (...)"

Hechas las anteriores consideraciones, es menester señalar que, de acuerdo con el análisis realizado por esta Dirección, no es procedente modificar el plazo señalado en el literal K) del artículo 4 de la Resolución 0311 del 17 de febrero de 2017.

Que mediante la Resolución No. 134 del 31 de enero de 2017, se nombró de carácter ordinario al doctor **CESAR AUGUSTO REY ÁNGEL**, en el empleo de Director Técnico Código 0100 grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que en mérito de lo expuesto,

R E S U E L V E.

Artículo 1- Negar la solicitud de modificación del literal K) del artículo 4º de la Resolución No. 0311 del 17 de febrero de 2017, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2.- Los demás términos, condiciones y obligaciones establecidas en Resolución No. 0311 del 17 de febrero de 2017, continúan vigentes.

Artículo 3.- NOTIFICACIONES.- Ordenar la notificación del contenido del presente acto administrativo al representante legal de la sociedad **MEYAN S.A.**, con NIT 800.143.586-1, o a su apoderado debidamente constituido o a la persona que esta autorice, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69, y 71 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Artículo 4.- Comunicar el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), los municipios de Inza y Totoró, en el Departamento del Cauca y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios para su conocimiento y fines pertinentes.

"Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición"

Artículo 5.- PUBLICACIÓN.- Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 6.- RECURSOS.- Se advierte que contra el presente acto administrativo no procede el recurso de reposición de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 21 JUL 2017

CESAR AUGUSTO REY ÁNGEL
Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Proyectó: Yenny Paola Lozano Romero / Abogada contratista DBBSE MADS
Revisó: Sandra Carolina Diaz Mesa / Profesional Especializado de la DBBSE - MADS
Revisó: Myriam Amparo Andrade H. /Revisora Jurídica de la DBBSE MADS
Concepto técnico: 29 del 12 de junio de 2017
Expediente: SRF 0407
Auto: Por la cual se resuelve un recurso de reposición
Proyecto: Mejoramiento, gestión predial, social y ambiental de la vía Popayán – Totoró – Inzá Ruta 2602 sector Córdoba – Totoró – Popayán en el Departamento del Cauca para el programa Vías para la Equidad
Solicitante: MEYAN S.A.