



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

229

AUTO No. _____

(28 SEP 2021)

“Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549”

LA DIRECTORA DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de la función delegada por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 0053 del 24 de enero de 2012, Resolución 320 del 05 de abril de 2021, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió la **Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020** por medio de la cual efectuó, a favor del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**, con NIT. 800.215.807-2, la sustracción definitiva de 1,46 hectáreas de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo del Proyecto *“Construcción de seis taludes de emergencia en el corredor Cajamarca –Calarcá – en el marco de las obras de culminación de la construcción de los túneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el intercambiador Bermellón y el Túnel 16 (Km 38+815) – Segunda Calzada Tolima – Cruce de la Cordillera Central”* en el municipio de Cajamarca, departamento del Tolima.

Que, con fundamento en la sustracción efectuada, el artículo 2° del acto administrativo impuso la siguiente obligación de compensación:

*“**ARTÍCULO 2.** Por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, **REQUERIR** al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**, para que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, allegue ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la siguiente información: (...)”*

Que la Resolución 1337 de 2020 fue notificada por medios electrónicos el 29 de diciembre de 2020 y quedó ejecutoriada el 15 de enero de 2021, sin que contra ella se hubiese interpuesto recurso alguno.

Que, mediante radicado No. **1-2021-07026 del 26 de febrero del 2021**, el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-** solicitó prorrogar por tres (3) meses el plazo previsto en el artículo 2° de la Resolución 1337 de 2020.

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia de la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Que la Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 8°, 79° y 80° que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, adicionalmente es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, la Ley 2 de 1959 *"Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables"* estableció las Reservas Forestales del Pacífico, **Central**, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía.

Que el literal b) del artículo 1 de la Ley 2 de 1959 dispuso:

"b) Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;"

Que conforme a los artículos 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974 *"Código Nacional de 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, las cuales solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan, garantizando la recuperación y supervivencia de los mismos.

Que el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 *"Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente"* señala:

"Artículo 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva."

Que el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones"* impuso al Ministerio del Medio Ambiente la función de sustraer las reservas forestales nacionales.

Que de acuerdo con el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"* las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por esta cartera, pueden declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal.

Que el numeral 14, artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"*, reiteró la función contenida en el numeral 18, artículo 5 de la Ley 99 de 1993, según la cual corresponde a este

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"

Ministerio declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de la Reserva Forestal Nacionales.

Que, con fundamento en lo anterior, el artículo 2° de la Resolución 1526 de 2012 *"Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones"* determinó que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en reservas forestales nacionales incluidas las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social.

Que mediante la Resolución No. 53 del 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó 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.

Que a través de la Resolución 320 del 05 de abril de 2021 *"Por la cual se hace un nombramiento ordinario"* el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible nombró con carácter ordinario a la señora **MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL**, en el empleo de Director Técnico, código 0100, grado 22, de la Dirección de Bosques y Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Resolución 1137 del 23 de diciembre de 2020

Que, con fundamento en el procedimiento establecido por la Resolución 1526 de 2012, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió la **Resolución 1137 del 23 de diciembre de 2020** mediante la cual efectuó, a favor del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**, la sustracción **definitiva** de 1,46 hectáreas de la Reserva Forestal Central, para el desarrollo del Proyecto *"Construcción de seis taludes de emergencia en el corredor Cajamarca – Calarcá – en el marco de las obras de culminación de la construcción de los túneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el intercambiador Bermellón y el Túnel 16 (Km 38+815) – Segunda Calzada Tolima – Cruce de la Cordillera Central"*

Que el artículo 2° de la Resolución 1137 de 2020 otorgó un plazo de tres (3) meses, contados a partir de su ejecutoria, para que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-** allegara la información correspondiente al Plan de Restauración que debe desarrollar para compensar la sustracción definitiva efectuada.

Que las disposiciones contenidas en la Resolución 1337 de 2020 se encuentran en firme, gozan de presunción de legalidad y tienen carácter ejecutorio, por lo que su cumplimiento puede ser exigido por esta autoridad administrativa por sí misma y de manera inmediata sin mediación de otra autoridad, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

Prórrogas en el procedimiento administrativo reglamentado mediante la Resolución 1526 de 2012

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1526 de 2012, por medio de la cual estableció los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales, las cuales comprenden las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y las reservas forestales declaradas por el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena, el Ministerio de Agricultura y las áreas de reservas forestales regionales, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques.

Que el referido acto administrativo no hace referencia al procedimiento administrativo que esta Autoridad Administrativa debe seguir para resolver las solicitudes de prórroga que, en el marco de sus competencias, le corresponde resolver en relación con el cumplimiento de las medidas de compensación por la sustracción definitiva de reservas forestales del orden nacional.

Que, sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que las autoridades administrativas no pueden invocar la falta de procedimiento administrativo para eludir el ejercicio de sus competencias. En consecuencia, bien sea por virtud de la aplicación analógica de una ley similar o de la aplicación supletiva de la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", siempre será posible solucionar vacíos en las normas de procedimiento aplicables para el ejercicio de una determinada función administrativa

Analogía legis

Que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la figura de la analogía consiste en *"...la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual."* Cuando la aplicación de la ley se hace a una situación jurídica no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual a la que si lo está, para los efectos de su regulación jurídica, nos encontramos ante la denominada analogía jurídica legis, mientras que cuando la aplicación de la ley se hace a partir de diversas disposiciones del ordenamiento, extrayendo los principios generales que las conforman y se aplica a casos o situaciones no previstas de modo expreso en una norma determinada, se estará acudiendo a la denominada analogía jurídica juris.

Que con fundamento en lo previsto por el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, conforme al cual *"Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho"*, el Consejo de Estado precisó que se trata de una figura que supone *"...(i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho. Si se dan estas condiciones, se permite aplicar la ley análoga o semejante"*.

Que, sin perjuicio de lo anterior, en virtud del principio de legalidad que rige a todas las autoridades administrativas, su aplicación encuentra límites en la imposibilidad de asignar competencias a una autoridad pública por analogía y en la restrictiva aplicación en materia tributaria, sancionatoria, de inhabilidades e incompatibilidades y, en general,

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"

cuando se utilice para extender el ámbito de aplicación de normas exceptivas o prohibitivas.

Que para el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, "*Cuando la competencia administrativa existe y de lo que se trata es de establecer el procedimiento para su aplicación, ... la analogía puede ser utilizada para asegurar el cumplimiento de la función asignada...*" pues, según lo ha advertido, las autoridades administrativas no pueden invocar falta de un procedimiento administrativo para eludir el ejercicio de sus competencias.

Prorrogas en la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" y en el Decreto 19 de 2012

Que, consultada la Ley 1437 de 2011, se encuentra que su artículo 17° señala:

"Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito. (...)

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual (...)"

Que el citado artículo es la única disposición contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece las condiciones a considerar, por parte de la administración, al momento de resolver solicitudes de prórroga presentadas por un administrado.

Que, de otra parte, esta Dirección se permite hacer referencia a lo previsto por el artículo 35 del Decreto 19 de 2012, citado a continuación:

"Artículo 35. Solicitud de renovación de permisos, licencias o autorizaciones. Cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación.

Si no existe plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso, licencia o autorización, ésta deberá presentarse cinco días antes del vencimiento del permiso, licencia o autorización, con los efectos señalados en el inciso anterior."

Análisis del caso en concreto

Que considerando que la Resolución 1526 de 2012 no hace referencia al trámite que debe darse a las solicitudes de prórroga que corresponda conocer esta Autoridad Administrativa, resulta procedente dar aplicación a la figura de la analogía jurídica, teniendo en cuenta para ello lo previsto en los artículos 17 del "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" y 35 del Decreto 19 de 2012.

Que, de acuerdo con el artículo 17 en comento, la solicitud de prórroga 1) debe ser presentada antes de vencer el plazo, 2) podrá ser concedida hasta por un término igual al inicialmente otorgado y 3) debe invocar una justa causa.

Que, teniendo en cuenta que la Resolución 1337 de 2020 quedó ejecutoriada el 15 de enero de 2021, el plazo de tres (03) meses para dar cumplimiento a la obligación establecida en su artículo 2° finalizó el día 15 de abril de 2021.

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"

Que, en tal sentido, se evidencia que la solicitud de prórroga presentada mediante el radicado No. 1-2021-07026 del 26 de febrero del 2021 **fue allegada oportunamente, antes de la expiración del plazo**, siendo procedente resolverla favorablemente.

Que, si bien esta autoridad administrativa considera pertinente acceder a la solicitud presentada, la ampliación del plazo previsto en el artículo 2° de la Resolución 1337 de 2020 sólo podría extenderse por un término igual al inicialmente otorgado, es decir hasta el 16 de junio de 2021, fecha que ya acaeció.

Que teniendo en cuenta la tardanza en la respuesta a la solicitud de prórroga presentada por **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos se permite recordar que en virtud del principio de eficacia, las autoridades administrativas buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para tal efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten¹.

Que, en consecuencia, esta Dirección considera pertinente acudir nuevamente a la figura de la *analogía jurídica*² para resolver la solicitud presentada por el INVIAS, teniendo en cuenta para ello lo dispuesto por el artículo 35 del Decreto 19 de 2012.

Que, en virtud de la aplicación analógica del mentado artículo 35, conforme al cual los plazos se entenderán prorrogados hasta tanto la administración produzca la respectiva decisión, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos informa al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-** que el término otorgado por el artículo 2° de la Resolución 1337 de 2020 se entenderá ampliado durante el tiempo comprendido entre el vencimiento del plazo inicial y la ejecutoria del presente acto administrativo.

Que, teniendo en cuenta que lo dispuesto por el artículo 35 en mención no exime a las autoridades administrativas de adoptar un pronunciamiento de fondo respecto a las solicitudes de prórroga que deba conocer, con el fin de garantizar el debido proceso administrativo³, el principio de eficacia⁴ y permitir que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-** cuente con un tiempo razonable entre la notificación del presente acto administrativo y el momento en el cual deba presentar la información requerida por el artículo 2° de la Resolución 1337 de 2020, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos otorgará el plazo de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.

Que, en mérito de lo expuesto, la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

DISPONE

ARTÍCULO 1.- PRORROGAR por un (01) mes, contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, el plazo otorgado al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -**

¹ Numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011

² Sentencia C 083 de 1995 de la Corte Constitucional "La analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma."

³ Artículo 29, Constitución Política de 1991

⁴ El numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 determinó que "En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa."

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"

INVIAS-, con NIT. 800.215.807-2, mediante el artículo 2° de la Resolución 1337 del 23 de diciembre de 2020.

ARTÍCULO 2.- NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**, con NIT. 800.215.807-2, a su apoderado legalmente constituido o a la persona que se autorice, en los términos previstos por los artículos 67 al 69 y 71 de la Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

De acuerdo con la información que obra en el expediente SRF 549, la dirección física del instituto es la Calle 25 G No.73 B -90, Edificio Central Point Pisos 4, 5, 6 y 8 en la ciudad de Bogotá D.C. y la electrónica: igarcia@invias.gov.co

ARTÍCULO 3.- De conformidad con el artículo 75° de la Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, contra el presente acto administrativo de ejecución no proceden recursos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

28 SEP 2021

Dada en Bogotá D.C., a los _____


MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL

Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: Andrés Felipe Miranda Díaz / Abogado contratista DBBSE
Revisó: Karol Betancourt Cruz/ Abogada contratista DBBSE
Alcy Juvenal Pinedo / Abogado contratista DBBSE
Carlos Garrid Rivera Ospina / Coordinador Grupo GIBRFN
Auto: *"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 2° de la Resolución No. 1337 del 23 de diciembre de 2020, en el marco del expediente SRF 549"*
Proyecto: Construcción de seis taludes de emergencia en el corredor Cajamarca –Calarcá – en el marco de las obras de culminación de la construcción de los túneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el intercambiador Bermellón y el Túnel 16 (Km 38+815) – Segunda Caizada Tolima – Cruce de la Cordillera Central.
Solicitante: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-