



**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y
DESARROLLO TERRITORIAL**

**RESOLUCIÓN NÚMERO
(0021)**

4 de enero de 2010

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

**LA DIRECTORA DE ECOSISTEMAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE,
VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

En ejercicio de las facultades delegadas por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución No. 1393 del 8 de Agosto de 2007, y en especial las conferidas por el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1.993, el artículo 6 numeral 10 del Decreto ley 216 de 2003, y

C O N S I D E R A N D O

ANTECEDENTES

Que a través de la Resolución 1859 del 28 de septiembre de 2009, la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial efectuó la sustracción parcial de la Reserva Forestal Protectora del Río Nare para la realización del proyecto Parque Regional Ecoturístico ARVÍ, en el municipio de Medellín, departamento de Antioquia. La reserva forestal en cuestión, fue declarada por el INDERENA a través del Acuerdo 031 de Noviembre 20 de 1970, aprobado a través de la Resolución Ejecutiva 024 de 1971 del Ministerio de Agricultura.

Que con el objeto de dar coherencia y articulación al proceso de sustracción de la reserva forestal protectora, con los objetivos de conservación de la misma, en el acto administrativo citado se impusieron una serie de términos, condiciones y obligaciones en materia ambiental al Parque Regional Ecoturístico ARVÍ. De igual forma, se establecieron una serie de obligaciones a las Corporaciones Autónomas Regionales de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE - y del Centro de Antioquía – CORANTIOQUIA -, en su calidad de administradoras de la citada reserva forestal, conforme lo dispone el artículo 31 numeral 16 de La ley 99 de 1993.

En ese sentido, en el artículo sexto de la Resolución 1859 de 2009 se dispuso:

“ARTÍCULO SEXTO.- La Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquía -CORANTIOQUIA-, deberán formular el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora de Río Nare, siguiendo los lineamientos que para tal

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

fin se anexan al presente acto administrativo y hacen parte integral del mismo, con fundamento en lo cual este Ministerio procederá a su adopción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993”.

Que dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución 1859 de 2009, la misma fue comunicada a Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquía - CORANTIOQUIA -, el día 13 de octubre de 2009, según consta en el radicado No. 910-13584 de la corporación citada.

RECURSO DE REPOSICIÓN

Que el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquía - CORANTIOQUIA -, a través de escrito remitido vía fax el día 20 de octubre de 2009 al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 1859 de 2009.

Que en virtud del recurso de reposición, se solicita que la Resolución 1859 de 2009 sea revocada en su integridad o que en su defecto se revoque el artículo 6 del acto administrativo citado.

PERTINENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Que previamente a entrar a resolver los argumentos expuestos por el recurrente, es preciso determinar la pertinencia o no de resolver el mismo, conforme a las normas que regulan la materia.

Que en ese sentido, se debe manifestar que el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo señala los requisitos que deben cumplir los recursos en la vía gubernativa, a saber:

“(…)

1. Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido; y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente.

(…)”.

Que una vez verificada la documentación remitida a este Ministerio, se pudo determinar que el escrito contentivo del recurso de reposición adolece de falta de presentación personal, siendo este uno de los requisitos contemplados en la norma antes transcrita, de manera tal que es preciso determinar si la ausencia de dicho requisito es causal para rechazar por improcedente el recurso de reposición interpuesto.

Dado que el libro primero del Código Contencioso Administrativo no establece el objeto y la formalidad de la presentación personal en materia de recursos en la vía gubernativa, debemos acudir por remisión al Código de Procedimiento Civil, el cual en el inciso tercero del artículo 107 dispone:

“La presentación personal de los escritos que la requieran, deberá hacerse en la forma y con los efectos indicados para la demanda en el artículo 84.”

A su vez, el artículo 84 de la norma citada señala:

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

“Artículo 84. Presentación de la demanda.

Las firmas de la demanda deberán autenticarse por quienes la suscriban, mediante comparecencia personal ante el secretario de cualquier despacho judicial, o ante notario de cualquier círculo; para efectos procesales, se considerará presentada el día en que se reciba en el despacho de su destino.”

En el presente caso resulta evidente que el Director General de CORANTIOQUIA al remitir vía fax al Ministerio de Ambiente el escrito contentivo del recurso de reposición que nos ocupa, no efectuó previamente el acto formal de la presentación personal, cuyo objeto primordial es determinar la identidad del recurrente y la calidad que ostenta.

Que no obstante lo anterior, es preciso señalar que en el caso que nos ocupa, este Ministerio tiene certeza sobre la identidad del recurrente y el cargo que ostenta, de manera tal que atendiendo lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política que establece la presunción de la buena fe, conjuntamente con los artículos 209 y 228 ibídem; que contemplan lo concerniente a los principios que rigen la función administrativa y la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, procederemos a dar respuesta al recurso de reposición citado.

Que para mayor soporte de lo anterior, debemos expresar que los principios que rigen la función administrativa se encuentran consagrados además en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 489 de 1998.

Que el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, entre otras cosas dispone:

“ARTÍCULO 3. Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.

(...)

En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias.

(...)

Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

(...)”

Precisado lo anterior, procederemos a resolver los argumentos expuestos por el Director General de CORANTIOQUIA en el recurso de reposición citado, no sin antes reiterar la necesidad de dar cumplimiento a los requisitos contenidos en las normas procesales, las cuales son de orden público y por tanto de obligatorio cumplimiento.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

El recurrente fundamenta el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009, en los siguientes argumentos:

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

1. En primer lugar, sobre la obligación establecida por la Dirección de Ecosistemas en el artículo 6 de la Resolución 1859 de 2009, en el sentido que corresponde a CORNARE y CORANTIOQUIA, “formular el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora de Río Nare, siguiendo los lineamientos que para tal fin se anexan al presente acto administrativo y hacen parte integral del mismo, con fundamento en lo cual este Ministerio procederá a su adopción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993”, expresa el recurrente que el acto administrativo contentivo de dicho mandato no fue notificado, a pesar de estar imponiendo una obligación a la corporación y simplemente se ordena comunicar su contenido sin que la entidad haya actuado como parte dentro del respectivo trámite administrativo.

Frente a esa situación, el recurrente expone tres argumentos, a saber:

a. El primero en el sentido que el Ministerio está impartiendo una orden a las corporaciones autónomas regionales, desconociendo el régimen de autonomía al que están sujetas las mismas en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, de manera tal que por su naturaleza jurídica estas entidades “carecen de un superior funcional o jerárquico habilitado para impartirles ordenes respecto a funciones que no le han sido asignadas por la ley”.

b. En cuanto al segundo aspecto, el recurrente expresa que dicha obligación podría emanar de una delegación de funciones que el Ministerio realiza en las corporaciones citadas, aspecto éste que estima contrario a las normas que regulan la materia.

En ese sentido, estima que la Directora de Ecosistemas no se encuentra facultada para ese efecto, por cuanto la facultad que le ha sido delegada solamente es para sustraer las reservas forestales nacionales y además, por mandato legal, al corresponderle al Ministerio reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales, la delegación de esta función “continúa siendo del resorte exclusivo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.

c. Finalmente señala el recurrente que los “LINEAMIENTOS BASICOS DEL PLAN DE MANEJO PARA LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA” que les fueron entregados a CORANTIOQUIA en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 1859 de 2009 para la elaboración del plan de manejo de la reserva forestal, “deben ser formulados por el Gobierno Nacional para la debida ejecución de la ley, requisito que no se cumple en este caso”.

2. Por otra parte, señala CORANTIOQUIA que debido a que la Reserva Forestal Protectora del Río Nare se declaró a través del Acuerdo 0031 de 1970 del INDERENA y que en el artículo 3 del mismo, se dispuso que dicha reserva debería someterse a un Plan de Manejo para el uso adecuado de sus aguas, suelos y cobertura vegetal, sin que a la fecha se haya llevado a cabo, se está en presencia del fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, toda vez que han transcurrido más de cinco (5) años de estar en firme sin que la administración haya realizado los actos que le corresponden para ejecutarlo, según se dispone en el artículo 66 del CCA, numeral 3. Para el efecto, el recurrente cita apartes de la Sentencia 13433 del 3 de julio de 2003 del Consejo de Estado.

En tal sentido, estima el recurrente que el acto administrativo por el cual se declaró la reserva forestal carece de obligatoriedad tanto para la administración, como para los administrados.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

Concluye el recurrente expresando que en los “estudios realizados por las autoridades ambientales, se ha podido determinar que las características iniciales que sirvieron de fundamento para la declaratoria de la zona forestal protectora no persisten, por lo tanto hoy se carece de fundamentos de hecho para mantener la reserva. Esto refuerza el argumento de la pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento del acto basado en el numeral 2 del mismo artículo 66 del C.C.A.”.

Finalmente, el recurrente esboza una serie de conclusiones en las cuales reitera los argumentos anteriormente expuestos.

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO

Con relación a los argumentos expuestos por el Director General de CORANTIOQUIA, es preciso señalar lo siguiente:

1. En cuanto al primer argumento expuesto por el recurrente, relacionado con la obligación establecida por este Ministerio a través de la Dirección de Ecosistemas, en el artículo 6 de la Resolución 1859 de 2009, en cuanto a que CORNARE y CORANTIOQUIA, formulen el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora del Río Nare, siguiendo los lineamientos que establecidos en la resolución recurrida y con fundamento en el cual este Ministerio procederá a la adopción del mismo debemos señalar lo siguiente:

En primer lugar debemos señalar que a través de la Resolución 1859 de 2009, se efectuó un detallado análisis normativo sobre la naturaleza jurídica de la reserva forestal protectora en cuestión y las funciones de este Ministerio en relación con dichas áreas, tal y como se expresa en los folios 2 a 10 y 20 a 22, quedando lo suficientemente clara dicha situación, de manera tal que es inobjetable que estamos frente a una reserva forestal protectora del orden nacional, y en tal sentido, la norma que aplica para las mismas se encuentra contemplada en los artículos 204, 206, 207, 210 del Decreto ley 2811 de 1974 y en lo pertinente, por lo dispuesto en el Decreto 877 de 1976. Lo anterior sin perjuicio de las facultades de reservar, alinderar y sustraer dichas áreas, así como reglamentar su uso y funcionamiento, que corresponde a este Ministerio, conforme a lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 6 numeral 10 del Decreto 216 de 2003.

De igual forma, es claro que para que las entidades competentes, en este caso el Ministerio, proceda a adelantar actuaciones administrativas de la naturaleza de la que nos ocupa, es preciso que exista un interesado y una petición particular y concreta. En este caso, el interesado en la sustracción de la reserva forestal citada, es la Corporación Parque Regional Ecoturístico ARVÍ y fue a quien se le impusieron una serie de términos, condiciones y obligaciones en relación con la reserva forestal, y así mismo, fue a la directora del Parque Regional Ecoturístico ARVÍ, como directa interesada en los resultados de la actuación administrativa que nos ocupa, a quien se ordenó la notificación correspondiente.

Ahora, es cierto que en el artículo 6 del acto administrativo se estableció a las dos corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en el área donde se encuentra la reserva forestal protectora que formularan el plan de manejo de la misma, para su posterior adopción por parte de este Ministerio, para lo cual se ordenó que se les comunicara dicha decisión, lo cual tiene su razón de ser en las siguientes argumentos:

Como expresamos en el acto administrativo recurrido, es clara la facultad que tiene el Ministerio de reservar, alinderar, sustraer y reglamentar el uso y

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

funcionamiento de las reservas forestales nacionales, tal y como se expresa en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 6 numeral 10 del Decreto ley 216 de 2003; de igual manera, no debe perderse de vista que fue la misma Ley 99 de 1993, la que en su artículo 31 numeral 16 estableció a las corporaciones autónomas regionales la facultad de administrar este tipo de áreas.

En ese orden de ideas, debemos señalar que este Ministerio se encuentra adelantando un proceso de ordenamiento y zonificación de las reservas forestales existentes, para lo cual inició con las siete (7) grandes reservas forestales establecidas mediante el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 y las cuales abarcan alrededor de cincuenta y dos millones de hectáreas (52.000.000 ha), extensión esta que corresponde casi a la mitad del territorio continental del país, constituyéndose esta actividad en un enorme esfuerzo nacional, que por primera vez en Colombia permitirá vislumbrar la realidad frente a este tipo de reservas y adoptar las medidas necesarias para su conservación, uso sostenible, manejo y demás medidas a que haya lugar. Para este efecto se están invirtiendo enormes recursos financieros, administrativos, operativos y económicos, en un proceso complejo, difícil y extenso que requiere del concurso de los actores institucionales y privados presentes en estas áreas.

De igual manera, este Ministerio avanzará en los procesos de ordenamiento y zonificación de las reservas forestales nacionales protectoras, las cuales abarcan alrededor de quinientas mil hectáreas (500.000 ha) distribuidas en cincuenta y nueve reservas. Sobre estas áreas, es claro para el Ministerio que si bien las Corporaciones Autónomas Regionales no pueden reservarlas, alinderarlas, sustraerlas, ni reglamentar su uso y funcionamiento, es claro que están facultadas para adelantar y si es del caso, otorgar las licencias, permisos, concesiones y autorizaciones de índole ambiental que se les soliciten y que conforme al régimen de usos previsto en el Decreto ley 2811 de 1874 sean factibles de autorizar en dichas áreas y además, adelantar los procesos tendientes a su conservación y manejo sostenible.

En tal sentido, este Ministerio a través de la Dirección de Ecosistemas al ordenar que CORANTIOQUIA y CORNARE, como administradoras de la Reserva Forestal Protectora del Río Nare, formulen el plan de manejo de la misma, no hizo otra cosa que precisar el alcance una de las alternativas que involucra la facultad de administración que tienen dichas entidades frente a la reserva forestal citada. Para el efecto anterior, debemos expresar que este Ministerio cuenta además, con el sustento de lo dispuesto en los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, como veremos posteriormente.

Es decir que este Ministerio, no puede estar extralimitándose en sus funciones, como lo expresa el recurrente, cuando sencillamente está señalando que se debe dar cumplimiento a la ley a través de una actividad particular y concreta enmarcada dentro de las funciones de las CARS, porque quien mejor que las administradoras de las reservas forestales nacionales y de los recursos naturales renovables del área de su jurisdicción, con la especialidad que tienen en el manejo del tema ambiental, con el conocimiento directo de su jurisdicción, de la realidad ambiental, social y económica del área a su cargo, a quienes además les corresponde concertar el componente ambiental de los planes de ordenamiento territorial conforme se dispone en la Ley 507 de 1999 y en ese sentido, velar porque se respeten las determinantes ambientales contempladas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, para que sean las que formulen el instrumento que permitirá zonificar y ordenar la reserva forestal protectora que nos ocupa.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

Esta situación, para nada atenta contra el régimen de autonomía establecida por la Constitución y la ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, autonomía esta que tiene su límite en las mismas disposiciones legales y reglamentarias.

En ese sentido, es preciso recordar que las CARS hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, que como tal cuenta con un ente rector que es este Ministerio, según se dispone en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, y en tal sentido, corresponde a esta entidad formular la política y expedir 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, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, de manera tal que compete a las demás entidades públicas, entre ellas las CARS y a los particulares, dar cumplimiento a las disposiciones emanadas del Ministerio.

De igual forma, no debe olvidarse que el mismo artículo 23 de la Ley 99 de 1993 al referirse a la naturaleza jurídica de las CARS, dispuso que “son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”. (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, en los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, se dispone:

“ARTÍCULO 30.- Objeto. *Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.*

ARTÍCULO 31.- Funciones. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

2. *Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE;*

(...)

16. (...) *Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.*

(...). (Resaltado fuera de texto).

De manera tal que no estamos frente a un régimen de autonomía absoluto como lo expresa el recurrente, tanto las CARS, como las demás entidades del Estado, están sujetas a unas disposiciones superiores dirigidas a dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, conforme se dispone en el artículo 2 de la Constitución Política. Igualmente, están sujetas los principios que rigen la función administrativa y la necesidad de articular y coordinar sus actuaciones con otras entidades públicas, según lo señala el artículo 209 Constitucional.

Para mayor claridad, debemos expresar que en esta materia, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha precisado el alcance de dicha

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

autonomía. En ese sentido, a través de la Sentencia C-894 de 2003, Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, entre otras cosas señaló:

“(…)

2.5 Armonización de las competencias constitucionales concurrentes: reserva legal y autonomía

(…)

Ahora bien, la labor de determinación de competencias en materia ambiental no es una tarea sencilla, precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto. Sin embargo, al interior de la misma Constitución existen una serie de principios de coordinación administrativa. Algunos de ellos son de carácter general, como el carácter unitario del Estado de derecho, y otros se predicán específicamente de órganos o categorías de entidades, como lo es la autonomía de las entidades territoriales, y de las corporaciones autónomas regionales. De tal modo, a pesar de la confluencia de aspectos de interés nacional, regional y territorial, dentro de las funciones que competen a las corporaciones regionales, su creación y funcionamiento deben regularse dentro de un régimen de autonomía, en virtud de un expreso mandato constitucional. Aun así, la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno. Por el contrario, en lo que respecta a los órganos del Estado, el concepto mismo de autonomía lleva implícita la limitación de dicha facultad. En relación con el concepto de autonomía, esta Corte ha sostenido desde sus inicios que se trata de un atributo limitado, pues de todos modos las entidades autónomas están sujetas a algún tipo de control –directo o indirecto– por parte de la autoridad central, y variable, en la medida en que el grado de autonomía depende de el alcance de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado. Al respecto ha dicho:

“La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.)” Sentencia C-517/92 (M.P. Ciro Angarita Barón)

El alcance de la autonomía constitucional otorgada a cada entidad del Estado está determinado por cuestiones de diversa índole. En primer lugar, las atribuciones deben ser suficientes para permitirle a las entidades ejercer sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes, y permitirles realizar los objetivos que la Carta política les encomienda. De tal forma, debe haber una correspondencia entre las atribuciones otorgadas legalmente, los principios constitucionales aplicables a la función administrativa en general, y los principios constitucionales específicos que rigen en concreto sus actividades. En segunda

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

medida, sus facultades de autorregulación deben ser lo suficientemente amplias para que puedan llevar a cabo sus cometidos constitucionales.

Por otra parte, la autonomía de una entidad está limitada por la incidencia que tengan sus funciones sobre otros bienes jurídico - constitucionales, más allá de los cometidos encargados a ellas. En esa medida, el legislador puede limitar su autonomía, en la medida en que alguna de sus funciones repercutan significativamente sobre intereses o bienes jurídicos cuya protección supere el ámbito de su competencia.

En esta última situación, la proyección del bien jurídico protegido determina el alcance de la autonomía en el ejercicio de una función encargada a una entidad estatal. A este respecto, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, y en relación con diversas materias. Una de ellas ha sido, precisamente, la distribución de competencias medioambientales, entre las entidades territoriales y las autoridades centrales. En tales casos, ha reiterado que uno de los parámetros de análisis de constitucionalidad, por presunta violación de la autonomía de una entidad, consiste en establecer si el asunto ambiental, objeto de la respectiva función, trasciende el ámbito municipal, departamental, o regional. Según este parámetro, el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido.

(...). (Subrayado fuera de texto).

En virtud de lo anterior, este Ministerio a través de la resolución recurrida, no hizo más que reiterar y precisar lo que está expreso en la ley para un caso particular y concreto, de ninguna manera se ha pretendido desconocer el régimen legal imperante en materia ambiental, de hecho lo que se pretende es avanzar de manera armónica y coordinada en los procesos que se relacionan con las reservas forestales protectoras, que involucran intereses locales, regionales y nacionales, y evitar situaciones que vayan en desmedro de los principios que rigen la función administrativa.

Con la formulación del plan de manejo de la Reserva Forestal protectora en cabeza de la CORANTIOQUIA y CORNARE, además de dar cumplimiento a su deber legal, se podrá lograr el objetivo común de cohesionar y articular acciones en aras de la conservación y uso sostenible de dicha área, lo cual tienen plena coincidencia con la obligación de conservar las áreas de especial importancia estratégica a que se refiere el artículo 79 de la Constitución Política y del deber de planificación de los recursos naturales a cargo del Estado, conforme se dispone en el artículo 80 ibídem.

Por las razones anteriores, no son de recibo los argumentos señalados por el recurrente sobre una presunta delegación de funciones en cabeza de CORANTIOQUIA, este importante mecanismo, que si bien está consagrado en la Constitución Política y la ley, especialmente la 489 de 1998, y permite articular y facilitar el cumplimiento de las funciones estatales, no tiene cabida en el asunto que nos ocupa, además de que debe estar expresamente consagrado y se debe contar adicionalmente con un convenio entre las entidades interesadas, a través del cual se señalen expresamente las funciones que se pretenden delegar y las obligaciones de cada una de ellas, tal y como se dispone en la ley citada.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

Precisamente por el desconocimiento que existe sobre la Reserva Forestal Protectora del Río Nare, es que es importante articular y cohesionar las actuaciones de las diferentes entidades que tienen relación con la misma, en ese sentido, en la página 19 del acto administrativo recurrido, se hizo expresa referencia a la necesidad de contar con un plan de manejo para la misma. En tal sentido, se expresó:

“Esta Reserva Forestal Protectora, es un área natural protegida establecida por una autoridad de carácter nacional como es el Ministerio de Agricultura; así mismo, en esta área geográfica CORANTIOQUIA y CORNARE han gestionado el denominado Territorio ARVÍ, que es un reconocimiento a la importancia natural y cultural del área. En dicho territorio se han desarrollado y proyectado iniciativas que no consideran la previa existencia de una reserva del orden nacional y las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales para con las mismas. Por este motivo es perentorio entrar a formular el Plan de Manejo que conjugue el accionar de todas las autoridades ambientales y los entes territoriales, así como las diferentes figuras que se le han asignado al área”.

Por esa razón y por la importancia ambiental que presenta el área, tal y como quedó expreso en la Resolución 1859 de 2009, es necesario contar con un plan de manejo para dicha reserva forestal.

En cuanto a lo expuesto por el Director de CORANTIOQUIA, en el sentido que los “LINEAMIENTOS BASICOS DEL PLAN DE MANEJO PARA LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA” que les fueron entregados a CORANTIOQUIA en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 1859 de 2009 para la elaboración del plan de manejo de la reserva forestal, “deben ser formulados por el Gobierno Nacional para la debida ejecución de la ley, requisito que no se cumple en este caso”, debemos expresar que estos argumentos carecen de fundamento legal, debido a que es claro que en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 18 de la Ley 99 de 1993 y artículo 6 numeral 10 del Decreto ley 216 de 2003, corresponde a este Ministerio reservar, alinderar, sustraer, y reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales, de manera tal que todos los protocolos, guías, términos de referencia, directrices, lineamientos, convenios, contratos y demás mecanismos e instrumentos legales que adopte o expida para dar cumplimiento a dicha función son del exclusivo resorte de esta entidad. Adicionalmente, no debe olvidarse que este Ministerio hace parte del gobierno nacional, como parte integrante el poder ejecutivo del orden nacional.

Por lo anterior, no son de recibo los argumentos citados.

2. En cuanto al segundo punto de los argumentos expuestos por el recurrente, sobre la presunta pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo 0031 de 1970 por el cual el INDERENA declaró la Reserva Forestal Protectora del Río Nare por cuanto la misma no se sometió a un Plan de Manejo para el uso adecuado de sus aguas, suelos y cobertura vegetal y porque, conforme a los “estudios realizados por las autoridades ambientales, se ha podido determinar que las características iniciales que sirvieron de fundamento para la declaratoria de la zona forestal protectora no persisten”, estimamos pertinente manifestar lo siguiente:

En primer lugar, debemos señalar lo que al respecto dispone el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, saber:

“ARTÍCULO 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan su vigencia”.

El recurrente señala que en el caso que nos ocupa, se han presentado los presupuestos contemplados en los numerales 2 y 3.

Frente a los argumentos esgrimidos por el recurrente debemos expresar, que admitir este tipo de razonamientos, conllevaría a concluir que en el país no existen reservas forestales, ni las siete establecidas mediante la Ley de 1959, ni las cincuenta y nueve reservas forestales protectoras declaradas en su momento por el Ministerio de la Economía Nacional, el INDERENA y el Ministerio de Agricultura, porque de hecho, sobre todas ellas pesa la obligación de establecer un plan de manejo, tarea nada fácil por la extensión del territorio y la complejidad que presentan las mismas. De manera tal que sólo contaríamos con la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, que es una reserva forestal nacional y cuyo plan de manejo fue elaborado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR -, de acuerdo con las directrices impartidas por este Ministerio, sin que hubiese dificultad alguna al respecto.

En ese orden de ideas, deberíamos concluir que las mismas cincuenta y cinco áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales, tampoco existirían, porque la inmensa mayoría de las áreas declaradas en los años setenta, en virtud de lo dispuesto en la Ley 2 de 1959, del Decreto ley 2811 de 1974 y el Decreto 622 de 1977, sólo hasta hace muy pocos años, cuentan con el respectivo plan de manejo.

Así mismo ocurriría con los distritos de manejo integrado declarados por las CARS, que aún hoy día no cuentan con planes de manejo ambiental. Es decir que conforme a la lectura desafortunada que hace la autoridad ambiental del centro de Antioquia de la normativa ambiental colombiana, en este país no existen áreas protegidas, debido a que dentro de los cinco años siguientes a su declaratoria no se adoptó el respectivo plan de manejo, o cuentan con procesos de intervención antrópica en su interior que no coinciden con el régimen de usos que señalan las normas.

Precisado lo anterior, debemos recordarle al recurrente, que la adopción, implementación y/o formulación del correspondiente plan de manejo de un área protegida, y en este caso, debemos ser enfáticos en señalar que las reservas forestales protectoras lo son, no se constituye en el referente de validez del acto administrativo a través del cual se efectúa su declaratoria.

De hecho, en el caso de las reservas forestales declaradas por el INDERENA, el presupuesto de validez de la misma, consistía en que en virtud de lo dispuesto en los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley 133 de 1976, el acuerdo respectivo fuese aprobado y autorizado por el Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva, lo cual se realizaba a través del Ministerio de Agricultura y se procediese a la publicación en el Diario Oficial.

El plan de manejo de la reserva forestal, se constituye entonces en el instrumento a través del cual se zonifica y se establece de manera coherente el régimen de usos de la reserva forestal, es decir que es el instrumento orientador de lo que

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

conforme al marco normativo que regula la materia, se puede o no hacer en el área citada, más su adopción no se constituye en requisito de validez de la reserva forestal citada, según se dispone en las normas que regulaban y regulan la materia, de manera tal que carece de fundamento jurídico el argumento expuesto por el recurrente sobre esta materia.

Preocupa a este Ministerio, que sea precisamente la autoridad ambiental a quien corresponde administrar el área de reserva forestal citada, la que esboce este tipo de argumentos, que además de no contar con sustento jurídico, van en contravía de las disposiciones constitucionales y legales que consagran la necesidad de conservar y planificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y los fines esenciales del Estado, que en materia ambiental, se traducen de manera expresa en la necesidad de conservar nuestro patrimonio natural.

Con lo anterior, no pretende desconocer esta entidad que existen serias afectaciones en la reserva forestal que nos ocupa, las cuales evidentemente van en contravía con los objetivos de conservación de la misma, pero es precisamente este tipo de situaciones las que nos ponen de presente la necesidad de actuar de manera adecuada y articulada para evitar que este tipo de situaciones se sigan presentando.

En ese sentido, en el acto administrativo recurrido, si bien se identifican impactos negativos sobre la reserva forestal, también se identifican importantes valores ambientales que se mantienen en su interior, y se destaca la importancia que para la ciudad de Medellín y el área circundante tiene esta reserva y el proyecto ecoturístico a realizar. Entre otras cosas se expresa en el citado acto administrativo:

Pág. 11.

“El proyecto tiene una finalidad ecoturística orientada a compatibilizar actividades propias de los habitantes de una urbe como Medellín, con el disfrute por parte de los pobladores de esta ciudad de escenarios cercanos a dicho entorno, que contienen un alto valor escénico y paisajístico, además de unos reconocidos valores culturales asociados a sus vestigios arqueológicos y valores naturales por la presencia de relictos de bosque subandino de la región; todo lo anterior sumado a la prestación de bienes y servicios ambientales vitales para el desarrollo de la Ciudad.

(...)

Pags 16 y 17

“En el área en que se ha establecido el Parque Regional Ecoturístico ARVÍ, a pesar de encontrarse al interior de una Reserva Forestal Protectora del orden nacional, ya existen obras de infraestructura vial, para capacitación y turismo, construidas en décadas anteriores, administradas por la Universidad Nacional de Colombia y por COMFENALCO; así mismo se evidencia en este sector una alta concentración de propiedad privada, que incluye algunos núcleos poblados y diferente infraestructura de servicios.

(...)

De acuerdo a la información suministrada, la Reserva Forestal Protectora del río Nare, se considera un área de vital importancia para el municipio de Medellín y su área metropolitana, siendo la misma objeto de medidas de protección y conservación desde el siglo XIX. Aunque se ha reconocido la importancia estratégica del área y que la mayor parte de la propiedad de las tierras

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

corresponde a las Empresas Públicas de Medellín, la actividad turística desordenada ha causado un impacto negativo, que con el desarrollo del proyecto se pretende minimizar, así como poner en conocimiento de los visitantes la importancia ecológica del área y el desarrollo de valores en torno a su conservación.

Dentro de la Reserva Forestal Protectora se han establecido áreas para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación lideradas por la Universidad Nacional de Colombia que han contribuido a generar conocimiento sobre los ecosistemas que originalmente existían en el área, la recuperación de los suelos y a su conservación. Una importante extensión de las coberturas forestales presentes obedecen al establecimiento por parte de las Empresas Públicas de Medellín cerca de 2000 hectáreas de plantaciones forestales y a la regeneración natural de bosques nativos donde predominan los robledales, lo cual obedeció a que el área estaba destinada como reserva para abastecer de agua a la ciudad de Medellín.

(...)

Pags 19 y 20

La mayor parte del área del Parque se localiza en la parte alta cuenca de las quebradas Piedras Blancas y Chorrillos, caracterizadas por registrar una alta disponibilidad del recurso hídrico a lo largo del año sin presentarse un déficit significativo en el periodo seco, que alimentan el embalse de Piedras Blancas que abastece parte del acueducto de Medellín; dicho embalse también recibe aguas por bombeo desde la quebrada La Honda (20 l/seg), posee una capacidad de almacenamiento de diez y seis millones de metros cúbicos. No obstante la infraestructura a desarrollar se localiza principalmente aguas abajo del embalse y sus dimensiones no representan una afectación directa de la disponibilidad de recurso hídrico.

(...).”

Como se puede apreciar hoy día persisten valiosos servicios y bienes ambientales en la Reserva Forestal Protectora del Río Nare, que ameritan su conservación. Frente a las intervenciones existentes, este Ministerio adoptará en su oportunidad las determinaciones pertinentes, para lo cual el plan de manejo se constituye en un instrumento de fundamental importancia.

En ese sentido, debemos reiterar que por el hecho que se hayan presentado diferentes actividades antrópicas que van en contravía con los objetivos de conservación de la reserva forestal protectora, antes que constituirse en argumentos para desconocer dicha área especial, precisamente deben considerarse para evitar que este tipo de situaciones se sigan presentando y trabajar de manera armónica y coordinada en la conservación y manejo integral de las áreas que aún existen, como quedó claro en el acto administrativo recurrido.

Por lo anterior, no son de recibo los argumentos del recurrente

Que finalmente, se debe tener en cuenta que en los artículos 204, 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974 se establece el régimen de usos de las reservas forestales protectoras y que conforme a lo dispuesto en numeral 1 literal c del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, “Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran (...) las reservas forestales nacionales” se constituyen en normas de superior jerarquía y por tanto deben ser acatadas y

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

adoptadas por los municipios y distritos en los respectivos planes de ordenamiento territorial y que en tal virtud, este tipo de disposiciones no se pueden desconocer.

Que en tal virtud, ante la necesidad de conservar la Reserva Forestal Protectora del Río Nare y de dar cumplimiento a las disposiciones legales que rigen la materia, se procederá a requerir a los Municipios de Medellín, Envigado, Guarne, y Rionegro en el departamento de Antioquia, para que las determinaciones adoptadas en los respectivos planes de ordenamiento territorial respeten el uso del suelo establecido para la reserva forestal citada, y además, se requerirá a las oficinas de planeación de los municipios respectivos o las que hagan sus veces y a los curadores urbanos que deben abstenerse de expedir licencias urbanísticas en los predios que hacen parte de la reserva forestal que vayan en contravía de lo dispuesto en el Decreto ley 2811 de 1974 y consecuentemente con los objetivos de conservación y protección de la misma.

Que mediante el numeral 6 del artículo Segundo de la Resolución No. 1393 del 8 de agosto de 2007, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, delegó en el Director de Ecosistemas, entre otras, la función de *“Suscribir los actos administrativos relacionados con las sustracciones de reservas forestales de carácter nacional”*.

En mérito de lo expuesto,

R E S U E L V E

ARTÍCULO PRIMERO.- Confirmar en todas sus partes la Resolución 1859 de 2009 expedida por la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Requerir a los Municipios de Medellín, Envigado, Guarne, Rionegro y El Retiro en el departamento de Antioquia, para que las determinaciones adoptadas en los respectivos planes de ordenamiento territorial reconozcan y respeten la existencia de la Reserva Forestal Protectora del Río Nare y el régimen de usos que conforme a lo dispuesto en los artículos 204, 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974 debe presentarse en la misma, hasta tanto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adopte las determinaciones correspondientes, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, numeral 1, literal c de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO TERCERO.- Requerir a las oficinas de planeación de los municipios señalados en el artículo anterior, o las que hagan sus veces y a los curadores urbanos, que deben abstenerse de expedir licencias urbanísticas en los predios que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora del río Nare que vayan en contravía de lo dispuesto en el Decreto ley 2811 de 1974 y consecuentemente con los objetivos de conservación y protección de la misma.

ARTÍCULO CUARTO.- El desconocimiento de lo aquí dispuesto dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley 1333 de 2009, sin perjuicio de las sanciones que en otras materias adopten las autoridades competentes.

ARTÍCULO QUINTO.- Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de este Ministerio, notificar el contenido del presente acto administrativo a la directora del Parque Regional Ecoturístico ARVÍ o a su

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1859 de 2009 y se adoptan otras determinaciones”

apoderado debidamente constituido y al Director General de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA -, o a su apoderado debidamente constituido.

ARTÍCULO SEXTO.- Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de este Ministerio, comunicar el presente acto administrativo a la Gobernación del Departamento de Antioquia, a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE, a los alcaldes de los Municipios de Medellín, Envigado, Guarne, y Rionegro en el departamento de Antioquia y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Publicar el presente en la Gaceta Oficial Ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO OCTAVO.- Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno y se da por agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

XIOMARA LUCÍA SANCLEMENTE MANRIQUE
Directora de Ecosistemas

Exp. SRF0068
R. Negrete M /Asesor D.E.