



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Óscar Darío Amaya Navas

Bogotá, D.C., primero (1°) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Número único: 11001-03-06-000-2023-00626-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA-

Asunto: autoridad competente para tramitar solicitud de registro de plantación forestal

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 39, en armonía con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, modificado por los artículos 2° y 19 respectivamente, de la Ley 2080 de 2021, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información que obra en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El 6 de febrero de 2023, la sociedad Minera El Roble S.A. presentó ante el Instituto Colombiano Agropecuario, en adelante ICA, solicitud de registro de plantación forestal de la especie *pinus patula*, ubicada en el predio La Ereeza de la vereda La Quiebra del municipio de Caldas, con matrícula inmobiliaria núm. 001-383995.

2. El ICA, mediante Oficio del 25 de mayo de 2023, devolvió los «documentos del proceso de solicitud de registro de plantación forestal», al considerar que no tenía competencia para llevar a cabo dicho registro, dado que, al consultar el sistema de información para la planificación rural agropecuaria -SIPRA- encontró que el predio en el que se desarrolló la plantación está «ubicado dentro de la zona de bosques naturales y áreas no agropecuarias».

Debido a lo anterior, le sugirió a la sociedad peticionaria que realizara «su solicitud ante la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA».

3. Como consecuencia de lo anterior, el 14 de julio de 2023, la sociedad Minera El Roble S.A. presentó ante la Corporación Autónoma Regional del Centro de

Antioquia, en adelante CORANTIOQUIA, la solicitud de registro de plantación forestal.

4. Mediante acto administrativo del 8 de agosto de 2023, CORANTIOQUIA admitió la solicitud «de registro de plantaciones forestales protectoras y/o protectoras productoras, de un área de 2,5 hectáreas de la especie *Pinus patula*, ubicada en el predio La Ereeza, con matrícula inmobiliaria 001-383995, vereda La Quiebra, municipio de Caldas». Asimismo, ordenó la realización «de visita técnica».

5. El 25 de septiembre de 2023, CORANTIOQUIA resolvió suspender «el trámite de registro de plantación que se adelanta a nombre de la sociedad MINERA EI ROBLE S.A.», al considerar que no tiene competencia para efectuar dicho registro.

Al respecto, explicó que «la plantación del predio Ereeza, para la cual se solicita el registro no está ubicada en suelo de protección, no pudiendo considerarse como una plantación protectora o protectora-productora».

6. Finalmente, mediante Oficio del 25 de septiembre de 2023, CORANTIOQUIA remitió el presente asunto a esta Sala con el fin de que se dirima el conflicto de competencia suscitado entre esa autoridad y el ICA.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

En cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, inciso tercero, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, se comunicó la presentación del conflicto de competencias a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, y se fijó un edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que aquellos presentaran sus alegatos o consideraciones¹.

Obra constancia de que se informó sobre el presente conflicto al ICA, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al municipio de Caldas, a CORANTIOQUIA y a la sociedad Minera El Roble S.A.²

Dentro del término de la fijación del edicto, el ICA allegó alegatos; mientras que la otra autoridad involucrada y el particular interesado no presentaron alegatos ni consideraciones³.

¹ Edicto No. 606, índice 2, expediente digital.

² Archivo 2, índice 1, expediente digital.

³ Índice 3 y 4, expediente digital.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. CORANTIOQUIA

Esta autoridad no presentó alegatos; sin embargo, se tendrán en cuenta los argumentos que expuso para declarar su falta de competencia.

En primer lugar, precisó que, conforme lo dispone el Decreto 1532 de 2019⁴, las autoridades ambientales únicamente tienen competencia para registrar las plantaciones forestales protectoras-productoras y protectora, más no para las plantaciones con fines comerciales.

Asimismo, manifestó que no tiene competencia para registrar la plantación forestal del predio Ereeza, debido a que «el rodal se encuentra en suelo de expansión urbana, sin que exista plan parcial aprobado, el predio no se superpone con áreas protegidas; no existen fuentes hídricas en el inmueble». Es decir, que «no puede considerarse como una plantación protectora o protectora-productora».

2. ICA

Mediante escrito del 4 de octubre de 2023, el ICA presentó alegatos y argumentó que no tiene competencia para registrar la plantación ubicada en el predio Ereeza, debido a que, según la información que reposa en el SIPRA, se halla en zona de bosques naturales y áreas no agropecuarias.

En razón a lo anterior, consideró que la competencia recae en la autoridad ambiental de la jurisdicción del predio.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla general de competencia para resolver conflictos de competencia administrativos. Reiteración⁵

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» están integradas en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado, en su inciso 3, por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, que dispone:

⁴ «Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales».

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020220021100 del 25 de enero de 2023.

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.
[...].

En el mismo sentido, el artículo 112, numeral 10°, del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080, señala que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil es:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo [...].

Con base en las disposiciones mencionadas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas, a saber:

i) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El presente asunto es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto, en tanto se trata de determinar la autoridad competente para conocer la solicitud de registro de plantación forestal elevada por la sociedad Minera El Roble S.A.

ii) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.

En este caso, las dos autoridades involucradas, esto es, el ICA y CORANTIOQUIA, han negado tener la competencia para resolver la solicitud de registro de plantación forestal presentada por la sociedad Minera El Roble S.A.

iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o que, si se trata de autoridades del

orden territorial, no estén sometidas en ejercicio de la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Este conflicto negativo de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional, como lo son: el ICA y CORANTIOQUIA.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 ordena que «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán».

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, para el examen y la decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3º, por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del

asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

4.1. Síntesis del conflicto

La Sala estudia un conflicto negativo de competencias administrativas, el cual surgió porque el ICA consideró que no tiene competencia para llevar a cabo el registro de la plantación forestal ubicada en el predio la Ereeza de propiedad de la sociedad Minera El Roble S.A., habida cuenta que dicha plantación está «ubicad[a] dentro de la zona de bosques naturales y áreas no agropecuarias» y, debido a ello, es la autoridad ambiental la competente para adelantar el respectivo trámite.

Por su parte, CORANTIOQUIA consideró que dicho registro debía adelantarlos el ICA, en razón a que la plantación «se encuentra en suelo de expansión urbana, sin que exista plan parcial aprobado, el predio no se superpone con áreas protegidas; no existen fuentes hídricas en el inmueble», por lo que no podía «considerarse como una plantación protectora o protectora-productora».

4.2. Problema jurídico

En el presente asunto, le corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para tramitar la solicitud de registro de plantación forestal presentada por la sociedad Minera El Roble S.A.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a lo siguiente: **i)** concepto y clasificación de las áreas y plantaciones forestales. Reiteración. **ii)** naturaleza jurídica y funciones de las CAR. Reiteración; **iii)** creación y funciones del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Reiteración; **iv)** la delegación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para el ejercicio de la función de registro; **v)** reparto de competencias entre el ICA y las corporaciones autónomas regionales en materia de registro de plantaciones forestales. Reiteración; y **vi)** el caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable

5.1. Concepto y clasificación de las áreas y plantaciones forestales. Reiteración⁶

El artículo 202 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente⁷ define las **áreas forestales** como «los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen». El mismo artículo menciona que dichas áreas «podrán ser productoras, protectoras y protectoras - productoras».

Los artículos 203 a 205 del citado código definen cada una de estas áreas forestales así:

Artículo 203.- Es **área forestal productora** la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.

El **área es de producción directa** cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.

Es **área de producción indirecta** aquella en que se obtiene frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.

Artículo 204.- Se entiende por **área forestal protectora** la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.

En el **área forestal protectora** debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

Artículo 205.- Se entiende por **área forestal protectora-productora** la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables y que además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector. [Resalta la Sala].

El artículo 211 ibídem definió el **aprovechamiento forestal** como «la extracción de productos de un bosque». Asimismo, el artículo 212 estableció que los aprovechamientos forestales «pueden ser persistentes, únicos o domésticos», cuyas definiciones están contempladas en los artículos 213, 214 y 215.

⁶ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 18 de junio de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00025-00(C) y 11001-03-06-000-2015-00026-00(C).

⁷ Decreto Ley 2811 de 1974.

El artículo 225 del mismo estatuto introduce el concepto de **plantación**, cuando define las empresas forestales como las «que realizan actividades de plantación, aprovechamiento, transformación o comercialización de bosques o productos primarios forestales».

Finalmente, el artículo 230 define el concepto de plantación forestal, establece su clasificación y determina los diferentes aprovechamientos forestales que pueden efectuarse en cada caso, así:

Artículo 230. Se denomina **plantación forestal** el bosque originado por la reforestación y puede ser:

Plantación forestal industrial, la establecida en área forestal productora con el exclusivo propósito de destinarla a la producción directa o indirecta;

Plantación forestal protectora-productora, la que se establece en área forestal protectora en que el aprovechamiento directo o indirecto de la plantación está condicionado al mantenimiento de su efecto de protección del recurso;

Plantación forestal protectora, la que se siembra exclusivamente para proteger o recuperar algún recurso natural renovable y de la cual se pueda tener aprovechamiento indirecto. [Resalta la Sala].

Más adelante, el artículo 2.2.1.1.12.1 del Decreto 1076 de 2015⁸, sustituido por el artículo 3.º del Decreto 1532 de 2019⁹, definió las clases de plantaciones forestales:

ARTÍCULO 2.2.1.1.12.1. Clases de plantaciones forestales y competencias.
Las plantaciones forestales pueden ser:

a) Plantaciones forestales protectoras-productoras. Las que se establezcan en área forestal protectora en que el aprovechamiento directo o indirecto de la plantación está condicionado al mantenimiento de su efecto de protección del recurso. Además, se consideran plantaciones forestales protectoras - productoras las que se establecieron en áreas forestales protectoras productoras, clasificadas como tales antes de la vigencia de la Ley 1450 de 2011; las establecidas en cumplimiento del artículo 231 del Decreto Ley 2811 de 1974; y las que se establecen sin el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de reforestación.

[...]

⁸ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible».

⁹ «Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales».

b) Plantaciones forestales protectoras. Son las que se establecen en áreas forestales protectoras para proteger o recuperar algún recurso natural renovable. En ellas se puede adelantar aprovechamiento de productos forestales no maderables y desarrollar actividades de manejo silvicultural, asegurando la persistencia del recurso. (Subrayas por fuera del texto original)

A su vez, el artículo 2.3.3.2 del Decreto 1071 de 2015¹⁰, sustituido por el artículo 1.º del Decreto 2398 de 2019, contiene las definiciones de cultivo forestal con fines comerciales y de sistema agroforestal:

ARTÍCULO 2.3.3.2. Definiciones. Para efectos del presente título, se establecen las siguientes definiciones:

Cultivos o plantaciones forestales con fines comerciales. Siembra o plantación de especies arbóreas forestales realizada por la mano del hombre, para la obtención y comercialización de productos maderables, con densidad de siembra uniforme e Individuos coetáneos. Son sinónimos de plantaciones forestales con fines comerciales.

Sistema Agroforestal. Forma de producción que combina en el terreno especies forestales con especies agrícolas y/o áreas de producción ganadera, con una distribución espacio - temporal de los árboles en el sistema productivo que indica claramente su introducción como componente forestal.

5.2. Naturaleza jurídica y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. Reiteración¹¹

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política¹² determinaron la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, así como la garantía del derecho colectivo de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano.

¹⁰ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural».

¹¹ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 26 de noviembre de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00162-00(C). Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 17 de febrero de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00176-00(C).

¹² Constitución Política, Artículo 79. «Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. / Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines». // Artículo 80. «El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución./ Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. / Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas».

En armonía con esos mandatos, el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, sobre la competencia del Congreso de la República para definir la estructura de la administración pública nacional, precisó que al legislativo le correspondía «reglamentar» la creación y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales «dentro de un régimen de autonomía»¹³ pues, con antelación a la Constitución de 1991, las CAR eran consideradas como establecimientos públicos¹⁴.

El Congreso de la República expidió la Ley 99 de 1993¹⁵, en la que se definió la naturaleza jurídica de las CAR, así:

Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados 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.

Sobre las corporaciones autónomas, la Corte Constitucional en la Sentencia C-578 de 1999¹⁶ afirmó:

En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la

¹³ Constitución Política, Artículo 150. «Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta». (Destaca la Sala).

¹⁴ «Con anterioridad a la expedición de la Carta Fundamental de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales, fueron creadas por el Legislador como personas jurídicas de derecho público, con carácter de establecimientos públicos adscritos o vinculados a las entidades del orden central de la Rama Ejecutiva del Poder Público, para el ejercicio de funciones administrativas y la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01749-01(0398-08).

¹⁵ Ley 99 de 1993 (diciembre 22) «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».

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 578 del 11 de agosto de 1999.

descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo.

[...]

La ley 99 de 1993 reordenó el sector público encargado del manejo y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y, en tal virtud, realizó el correspondiente reparto de competencias en esta materia entre el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

La referida ley consagró las dos especies de corporaciones mencionadas, donde el elemento que las distingue y justifica es sólo de naturaleza técnica, mas no de esencia, porque desde esta perspectiva unas y otras siguen siendo, por igual, responsables de los mismos cometidos, es decir, de administrar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Dentro del indicado propósito la ley se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, para denotar que son organismos a los cuales se atribuye, entre otras competencias, la de autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (L. 99/93, art. 33), mientras que a las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (L. 99/93, parágrafo 1º art. 33 y arts. 34 a 41), por el contrario no se les asignan competencias en dicha materia. Ello se justifica en razón de que el objetivo primordial de estos organismos es el de preservar ecosistemas frágiles, pero de una extraordinaria importancia estratégica, tanto a nivel nacional como internacional, que constituyen una promisorio potencialidad de mercados en las áreas de la producción farmacológica o de la seguridad alimentaria. Por consiguiente, el aprovechamiento de recursos en dichos ecosistemas está vedado porque podría poner en peligro su integridad y con ello su significación social y ecológica en beneficio de la comunidad.

La consecuencia obvia del tratamiento que da la ley al primer tipo de corporaciones, se traduce en la capacidad de éstas para producir rentas, mediante el establecimiento de tasas retributivas o compensatorias por el aprovechamiento directo o indirecto de la atmósfera, del agua y del suelo o la reposición de los recursos naturales que administran e, inclusive, las derivadas del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad (L. 99/93, arts. 42 y 44), en tanto que, por las razones atrás indicadas, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible no tienen la capacidad para generar rentas propias, con ocasión de la administración del ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción.

La Sala de Consulta y Servicio Civil, en distintos pronunciamientos ha señalado las características que revisten a las Corporaciones Autónomas Regionales para su funcionamiento¹⁷:

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos: radicación núm. 814 del 29 de abril de 1996; radicación núm. 836 del 29 de julio de 1996; radicación núm. 963 del 3 de abril de 1997; y radicación núm. 2188 del 10 de febrero de 2014.

- Son personas jurídicas de naturaleza pública que integran la estructura administrativa del Estado.
- Su creación tiene origen legal.
- No hacen parte de las ramas del poder público.
- Pertenecen al orden nacional¹⁸.
- Gozan de autonomía administrativa, financiera y patrimonial.
- Están conformadas por entidades territoriales que configuran la geografía de un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica¹⁹.
- Tienen como objetivo la preservación del medio ambiente²⁰, la planeación y promoción de la política ambiental regional²¹.
- Su competencia es regional: porque «la realidad ecológica supera los linderos territoriales, es decir, los límites políticos de las entidades territoriales. En otras palabras, la jurisdicción de una CAR puede comprender varios municipios y varios departamentos»²².

La Ley 99 de 1993, en el artículo 30, definió el objeto de las CAR:

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.

Y en el artículo 31, la Ley 99 en cita determinó las funciones generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las cuales se destacan [las subrayas son de la Sala]:

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;

¹⁸ «Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo». Corte Constitucional. Sentencia C 127 del 21 de noviembre de 2018.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-554 del 25 de julio de 2007.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-794 del 29 de junio de 2000.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008

²² *Ibidem*.

[...]

5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

[...]

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

[...]

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con (sic) conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

[...]. (Subrayas de la Sala)

5.3. Creación y funciones del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Reiteración²³

El Decreto 1562 de 1962²⁴ creó la Corporación «Instituto Colombiano Agropecuario» (ICA) que, en virtud del Decreto Ley 3116 de 1963²⁵ fue reorganizada para que «continuará funcionando como un establecimiento público descentralizado para promover, coordinar y realizar la investigación, la enseñanza y la extensión agropecuarias».

Luego de varias reformas, el Decreto 3761 de 2009²⁶ define su objeto así:

²³ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 26 de noviembre de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00162-00(C). Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 17 de febrero de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00176-00(C).

²⁴ Decreto 1562 de 1962 (junio 15). Este decreto no tuvo epígrafe; trató aspectos económicos y de entidades financieras del sector agropecuario.

²⁵ Decreto 3116 de 1963 (diciembre 18) «Por el cual se reorganiza la Corporación Instituto Colombiano Agropecuario». Expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 21 de 1963.

²⁶ Decreto 3761 de 2009 (septiembre 30) «Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA».

ARTÍCULO 1°. Modifícase el artículo 5° del Decreto 4765 de 2008, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5°. Objeto. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.

Las actividades de investigación y de transferencia de tecnología contempladas desde su creación, serán ejecutadas por el Instituto mediante la asociación con personas naturales o jurídicas.

Las funciones generales del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) están establecidas en el artículo 6° del Decreto 4765 de 2008²⁷ y de ellas se destaca:

ARTÍCULO 6°. Funciones Generales. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tendrá las siguientes funciones:

[...]

19. Conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento, comercialización, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, productos y subproductos agropecuarios, directamente o a través de los entes territoriales o de terceros, en los asuntos propios de su competencia.

[...]. [Subraya la Sala].

Asimismo, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) ha ejercido por delegación, algunas de las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural relacionadas con el registro de los cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales y el procedimiento para efectuarlo, tal como se dispuso en las Resoluciones números 159 y 182²⁸ de 2008 expedidas por el mencionado ministerio.

²⁷ Decreto 4765 de 2008 (diciembre 18), «por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se dictan otras disposiciones». Modificado parcialmente por el Decreto 3761 de 2009.

²⁸ Resolución número 182 de 2008 (junio 5), «Por medio de la cual se fija el procedimiento y los requisitos para el registro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales, y se adopta el formato para la movilización».

5.4. La delegación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para el ejercicio de la función de registro. Reiteración²⁹

El artículo 3º del Decreto 1498 de 2008 estableció el registro de todos los cultivos forestales con fines comerciales y los sistemas agroforestales ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad que este delegue.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como titular de la función de registro de los cultivos forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales, expidió la Resolución núm. 159 del 14 de mayo de 2008³⁰, en la cual delegó en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA el ejercicio de esta función, así:

Que mediante Decreto 1498 del 7 de mayo de 2008 se reglamentó el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 139 de 1994.

Que el mencionado Decreto asignó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, las funciones relacionadas con el registro de cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales (...)

Que con fundamento en los principios constitucionales, en particular los atinentes a la economía y eficiencia de la función administrativa y considerando que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no cuenta con la logística necesaria para realizar directamente las funciones mencionadas, es viable, prudente y necesario delegar dicha función en una entidad del sector, que cuente con la infraestructura requerida.

Que el artículo 9º de la Ley 489 de 1998 autoriza a los Ministro (sic) a transferir el ejercicio de funciones que les han sido otorgadas en virtud de la ley, a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Que el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA”, es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creado por los Decretos 1562 de 1962 y 3116 de 1963, reestructurado por los Decretos 501 de 1989, 2326 de 1989, 2464 de 1990, 2141 de 1992, 2645 de 1993, 1840 de 1994 y 1454 de 2001, le corresponde como autoridad sanitaria, ejercer las acciones tendientes a preservar la armonía, protección y preservación de los recursos naturales, vegetales y forestales de importancia económica para el país, y cuenta con seccionales a nivel, nacional, lo cual le permite el cumplimiento de las funciones delegadas.

PRIMERO: Delegar en el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

²⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 18 de junio de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00026-00(C).

³⁰ Resolución N° 159 del 14 de mayo de 2008, “*por la cual se efectúa una delegación*”.

con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las funciones conferidas a través del Decreto 1498 de 2008, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución, excepto las relacionadas con el establecimiento de un mecanismo de los productos provenientes de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales.

Posteriormente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución núm. 182 del 5 de junio de 2008³¹, mediante la cual reiteró la delegación en el ICA del registro de los cultivos forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales, y además fijó el procedimiento para efectuarlo:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es la entidad competente para formular la política de cultivos forestales con fines comerciales de especies introducidas o autóctonas, con base en la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables formulada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señalar el procedimiento y los requisitos para el registro de los cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales de conformidad con la señalada en el parágrafo 3º del artículo tercero del Decreto 1498 de 2008.

[...]

Que compete al Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- efectuar el registro de los cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales conforme la delegación establecida mediante la Resolución No. 159 del 14 de mayo de 2008 y el convenio No. 111 de 2008.

Que en virtud de lo anterior,

RESUELVE

Artículo 1º- Toda persona natural o jurídica que se dedique a cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debe registrarse ante el ICA para lo cual debe presentar la solicitud ante la oficina seccional del ICA o quien haga sus veces, en la cual se encuentre el cultivo forestal o sistema agroforestal acompañada de la siguiente información:

[...]

³¹ Resolución número 182 de 2008, “por medio de la cual se fija el procedimiento y los requisitos para el registro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales, y se adopta el formato para la movilización”.

Artículo 2º- Verificada la información EL ICA o a quién este asigne, efectuará una visita al cultivo dentro de los 60 días siguientes al recibo de la solicitud.

[...]

Artículo 3º- Una vez se cumpla con los requisitos establecidos en la presente Resolución, el ICA expedirá el correspondiente registro, mediante Acto Administrativo motivado emitido por el respectivo Coordinador Seccional del ICA, o quien haga sus veces, dentro de la jurisdicción de su competencia, teniendo en cuenta los criterios señalados en el artículo 4º- del Decreto 1498 de 2008. [Resalta la Sala]

De las resoluciones citadas se infiere que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural delegó en el ICA la función de registro de los cultivos forestales con fines comerciales y de los sistemas agroforestales.

Ahora bien, es importante destacar que dentro de las consideraciones bajo las cuales se expide el Decreto 1071 de 2015, por el cual se compilan las normas que dieron lugar a la expedición de las resoluciones antes señaladas, se precisa lo siguiente:

Que en virtud de sus características propias, el contenido material de este decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados.

Por lo anterior, se concluye que, tal como lo señaló esta Sala³², «no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por las cuales se delega en el ICA la función de registro de los cultivos agroforestales con fines comerciales y/o sistemas agroforestales». Por tanto, actualmente, dicha delegación aún se encuentra surtiendo sus efectos.

5.5. Reparto de competencias entre el ICA y las corporaciones autónomas regionales en materia de registro de plantaciones forestales. Reiteración³³

Inicialmente, el Decreto 1791 de 1996³⁴ estableció que el registro de todas las plantaciones forestales, incluidas aquellas asociadas a cultivos agrícolas, debía realizarse ante las corporaciones autónomas regionales.

³² Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 18 de junio de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00026-00(C).

³³ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 18 de junio de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00025-00(C) y 11001-03-06-000-2015-00026-00 (C).

³⁴ «Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal».

Artículo 70. A partir de la vigencia del presente Decreto, **toda plantación forestal, cerca viva, barreras rompevientos, de sombríos o plantación asociada a cultivos agrícolas, deberán registrarse ante la Corporación en cuya jurisdicción se encuentre**, para lo cual el interesado deberá presentar por escrito a la Corporación, por lo menos, los siguientes documentos e información:

- a) Nombre del propietario. Si se trata de persona jurídica debe acreditar su existencia y representación legal.
- b) Ubicación del predio, indicando la jurisdicción departamental, municipal y veredal, donde está situado.
- c) Área o kilómetros de cerca viva y nombre de las especies plantadas.
- d) Año de establecimiento.

El registro se realizará mediante providencia, previa visita y concepto técnico.

Conforme a lo reglamentado por el Decreto 1791 de 1996, las corporaciones autónomas regionales estaban facultadas para registrar las plantaciones forestales localizadas en el área de su jurisdicción, previa visita y concepto técnico.

Sin embargo, el Decreto 1498 de 2008³⁵, modificó parcialmente las anteriores competencias de la siguiente manera:

Artículo 3°. Registro de cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales. **Todo sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad que este delegue.**

[...]

Parágrafo 4°. **El registro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras-productoras, se continuará efectuando por las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.** Cuando una plantación forestal protectora-productora se establezca en el marco del Certificado de Incentivo forestal creado por la Ley 139 de 1994, se registrará ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue. (Resalta la Sala).

Ahora bien, el Decreto 1071 de 2015, sustituido por el artículo 1.° del Decreto 2398 de 2019, el cual ratificó las reglas de competencia para el registro de las plantaciones forestales con fines comerciales y de sistema agroforestal, que hasta antes del

³⁵ «Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° de la Ley 139 de 1994».

Decreto 1498 de 2008 estaban a cargo de las corporaciones autónomas regionales, y determinó que el competente para resolver dichas solicitudes sería el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-. Veamos:

ARTÍCULO 2.3.3.4. Obligación de registrar. Toda persona natural o jurídica o patrimonio autónomo, que siembre plantaciones forestales con fines comerciales deberá registrarlos, a través de la Ventanilla única Forestal -VUF dentro de los dos (2) años siguientes a su establecimiento. .

[...]

ARTÍCULO 2.3.3.5. Verificación de la información. Para proceder con el registro la información indicada en el artículo anterior debe estar completa, lo cual deberá ser verificado por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Además, el ICA: realizará los cruces de información contra las capas geográficas de uso oficial que permitan identificar si el área cuyo registro se solicita está incluida dentro de la frontera agrícola, si está dentro de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, en zonas de reserva forestal, dentro de áreas con restricciones ambientales al uso establecidas en el correspondiente instrumento de ordenamiento territorial del municipio o si corresponde a una plantación establecida como medida de compensación o establecida .. con recursos del Sistema Nacional Ambiental -SINA.

Una vez esté completa la Información y constatada la inclusión en la frontera agrícola y la ausencia de restricciones ambientales que hagan Improcedente el registro, el ICA efectuará una visita técnica para verificar en campo la información aportada.

PARÁGRAFO. En caso de considerarlo necesario, el ICA solicitará concepto o visita conjunta de la autoridad ambiental, con jurisdicción en el correspondiente territorio.

ARTÍCULO 2.3.3.6. Registro. Cumplida la verificación establecida en el artículo precedente y sin perjuicio de la actualización a que haya lugar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3.3.9 del presente título, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- registrará por una sola vez la plantación forestal con fines comerciales.

[...]

ARTÍCULO 2.3.3.7. Negación del registro. El Instituto Colombiano Agropecuario-ICA negará el registro en los siguientes casos:

1. Si se comprueba que las plantaciones forestales con fines comerciales para las cuales se solicite el registro se encuentran dentro de áreas con bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría

de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales y coberturas vegetales naturales secas, o corresponden a una plantación establecida como medida de compensación o establecida con recursos del SINA.

2. Si se comprueba que el uso forestal con fines comerciales o el uso agrícola está prohibido en el correspondiente instrumento de ordenamiento territorial del municipio.

3. Si se determina que no se trata de plantaciones forestales con fines comerciales.

4. Cuando en la visita se constate que la -información a que hace referencia el artículo 2.3.3.4 del presente título no es veraz o consistente.

ARTÍCULO 2.33.8. Seguimiento. El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA realizará visitas aleatorias de seguimiento a las plantaciones forestales con fines comerciales registradas, cuando se estime necesario, a fin de verificar su estado, para lo cual se podrá solicitar el acompañamiento de una autoridad de inspección, vigilancia y control. [Subrayas por fuera del texto original]

Por su parte, el artículo 2.2.1.1.12.1 del Decreto 1076 de 2015³⁶, sustituido por el artículo 3° del Decreto 1532 de 2019³⁷, determinó la autoridad competente para adelantar las actuaciones relacionadas con las plantaciones forestales protectoras – productoras y protectoras, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2.2.1.1.12.1. Clases de plantaciones forestales y competencias.

Las plantaciones forestales pueden ser:

a) Plantaciones forestales protectoras-productoras. [...].

El registro, aprovechamiento, y demás actuaciones relacionadas con las plantaciones forestales protectoras - productoras en cualquiera de sus modalidades será competencia de las autoridades ambientales regionales.

b) Plantaciones forestales protectoras. [...].

El registro, aprovechamiento, y demás actuaciones relacionadas con las plantaciones forestales protectoras en cualquiera de sus modalidades será competencia de las autoridades ambientales regionales.

³⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible».

³⁷ «Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales».

PARÁGRAFO 1. Las plantaciones forestales productoras de carácter industrial o comercial se asimilan a los cultivos forestales con fines comerciales. Su registro y demás actuaciones relacionadas serán competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [Subrayas por fuera del texto original]

Vista la normativa expuesta, se advierte, en relación con el registro de las plantaciones forestales con fines comerciales, lo siguiente:

- i) el Decreto 1071 de 2015, sustituido por el artículo 1.º del Decreto 2398 de 2019, el cual compila las normas reglamentarias del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, establece que la autoridad encargada de registrar una plantación forestal con fines comerciales es el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-.
- ii) En contraste, el Decreto 1076 de 2015, el cual compila las normas reglamentarias del sector ambiental, prevé que la autoridad encargada de adelantar la solicitud de registro de una plantación forestal con fines comerciales es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Respecto de lo anterior, debe señalarse que dicha disposición debe ser interpretada armónicamente con el contenido de las Resoluciones 159 y 182 de 2008, mediante las cuales el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como titular de la función de registro de los cultivos forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales delegó en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA el ejercicio de esta función.

Significa lo anterior que, aun cuando la referida disposición establece que es competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantar el trámite de registro de plantaciones forestales con fines comerciales, lo cierto es que dicha función fue delegada por esa cartera ministerial al Instituto Colombiano Agropecuario, por tanto, la autoridad encargada de esa clase de trámite es el ICA.

Teniendo la anterior precisión y el marco normativo aquí expuesto, la Sala **concluye** que actualmente la competencia para efectuar el registro de un cultivo forestal con fines comerciales, de una plantación forestal productora o de un sistema agroforestal corresponde al **Instituto Colombiano Agropecuario**; mientras que la competencia para registrar las plantaciones forestales protectoras y las plantaciones protectoras - productoras es de las **corporaciones autónomas regionales**.

6. Caso concreto

En el presente caso, el conflicto de competencias surgió como consecuencia de la solicitud de registro de una plantación forestal de la especie *pinus patula*, ubicada en

el predio La Ereeza de la vereda La Quebra del municipio de Caldas – Antioquia, con matrícula inmobiliaria núm. 001-383995, presentada por la sociedad Minera El Roble S.A.

Las autoridades involucradas niegan su competencia para adelantar dicho registro, debido a que, de un lado, el ICA considera que la plantación está «ubicad[a] dentro de la zona de bosques naturales y áreas no agropecuarias» y, debido a ello, es la autoridad ambiental la competente para adelantar el respectivo trámite. Mientras que CORANTIOQUIA manifiesta que la plantación «se encuentra en suelo de expansión urbana», por lo que no puede «considerarse como una plantación protectora o protectora-productora».

Ante este escenario, para resolver el presente asunto es necesario establecer si el suelo donde se encuentra la plantación forestal objeto de solicitud se halla en zona de protección ambiental o no, ya que este es el aspecto sobre el que las autoridades involucradas difieren y fundamentan su competencia para conocer del asunto.

Al respecto, obran en el expediente de la presente actuación administrativas los siguientes documentos:

- Oficio del 1° de diciembre de 2022, expedido por el secretario de planeación del municipio de Caldas – Antioquia, en el que certifica que «el predio objeto de solicitud, identificado con [...] matrícula 001-383995, ubicado en la vereda La Quebra, se encuentra en Zona de Expansión Urbana ZE8 y **no se halla en zona de protección ambiental**». [Negritas por fuera del texto original]

- Mapa de localización del predio en que se encuentra la plantación forestal objeto de solicitud, generada a través del sistema de información para la planificación rural agropecuaria -SIPRA-, en el que se evidencia que dicho terreno se encuentra en zona de bosques y áreas no agropecuarias, tal como se muestra a continuación:



- Informe técnico 160AS-IT2309-11182 del 5 de septiembre de 2023, realizado por el profesional especializado de la oficina territorial de Aburrá Sur de CORANTIOQUIA, en el que concluyó lo siguiente:

Realizada la visita al predio La Ereeza ubicado en la vereda La Quebra del municipio de Caldas, con el fin de efectuar el registro de una plantación se conceptúa lo siguiente:

- El **predio no se superpone con el área protegida de carácter regional delimitada.**

- Con relación al PBOT del municipio de Caldas aprobado mediante Acuerdo 014 de 2010, en cuanto a las restricciones a los usos del suelo rural, se determinó en el mapa de Usos del Suelo Rural, **el predio se ubica en su en la categoría de: Expansión, siendo este uso compatible con plantaciones protectoras productoras.**

- El volumen otorgado para su aprovechamiento de acuerdo a mediciones de campo corresponde a 476,8 m³ (Cuatrocientos setenta y seis con ocho metros cúbicos) de Pinus pátula.

- El aprovechamiento forestal deberán respetar los corredores de conservación de los retiros de las fuentes de agua y se deberá tomar todas las medidas necesarias para que en el proceso de aprovechamiento no se perturbe la vegetación nativa existente; en las áreas periféricas de la plantación.

- Como práctica de renovabilidad y conforme a lo establecido para las áreas se podrá establecer nuevamente plantaciones en el área de aprovechamiento.

- Para la expedición de los salvoconductos de movilización, el usuario deberá registrarse en la plataforma VITAL - <http://vital.anla.gov.co>, con el fin de obtener el SUNL (Salvoconducto Único Nacional en Línea). - El transporte menor de la madera

deberá efectuarse utilizando los caminos existentes siendo lo más recomendable la utilización de cables aéreos, debido a los bajos impactos ambientales que se producen por este método. [Negrillas por fuera del texto original]

Visto el contenido de los anteriores documentales, se advierte una contradicción entre la información que registra la base de datos SIPRA, con la certificación expedida por el secretario de planeación del municipio de Caldas y el informe técnico 160AS-IT2309-11182 del 5 de septiembre de 2023, en tanto que, la primera, indica que el predio objeto de registro se encuentra en zona de bosques naturales; mientras que las otras dos pruebas revelan que no se halla en área de protección ambiental.

Debido a lo anterior, la Sala le dará mayor probatorio a la certificación expedida por el secretario de planeación del municipio de Caldas y al informe técnico 160AS-IT2309-11182 del 5 de septiembre de 2023, toda vez que se tratan de pruebas que fueron practicadas, de manera directa en el predio objeto de registro, en el marco de la actuación administrativa por las autoridades legamente competentes para establecer los usos del suelo en su jurisdicción³⁸.

En ese orden de ideas, y comoquiera que se trata de una solicitud de registro de plantación forestal con fines comerciales, la autoridad competente para adelantar el trámite correspondiente es el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, conforme lo establece el Decreto 1071 de 2015, sustituido por el artículo 1.º del Decreto 2398 de 2019, en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.12.1 del Decreto 1076 de 2015, sustituido por el artículo 3.º del Decreto 1532 de 2019, y en concordancia con la delegación de funciones contenidas en las Resoluciones 159 y 182 de 2008.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala declarará competente al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para conocer la solicitud de registro de plantación forestal elevada por la sociedad Minera El Roble S.A.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para conocer y resolver la solicitud de registro de plantación forestal elevada por la sociedad Minera El Roble S.A.

³⁸ Sobre este asunto, cabe mencionar que el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021, faculta a las autoridades territoriales para clasificar «el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana». Por su parte, los numerales 1 y 5 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establecen que las CAR actúan como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción y participan en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio dentro de su jurisdicción.

SEGUNDO: REMITIR el expediente al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, para el ejercicio de la competencia correspondiente.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al ICA, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al municipio de Caldas, a CORANTIOQUIA y a la sociedad Minera El Roble S.A.

CUARTO: ADVERTIR que los términos legales a los que esté sujeta la actuación administrativa de la referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comuniqué la presente decisión.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, por disposición expresa del artículo 39, inciso 3º, de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.