

11.2.2
Bogotá D.C.,

MEMORANDO

ICA Radicado Manual
Fecha: 03/03/2022
Radicado: ICA20223002095
Anexos: 0 Anexos

PARA: GERENCIA SECCIONAL NARIÑO

DE: OFICINA ASESORA JURIDICA

Asunto: Concepto Jurídico No. 002-2022 - Pérdida de ejecutoriedad de Registros Forestales

Respetado Dr Jorge Antonio,

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida para trámite mediante memorando No. ICA322213000085 del 22 de febrero de la presente anualidad, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

I. TESIS CONCLUSIVA.

En efecto los actos administrativos mediante los cuales se otorga el registro están sujetos a una fuerza de ejecutoriedad y ejecutividad por la naturaleza finita de su registro. En este sentido ante la inactividad y demás hechos de connotación técnica que permitan inferir que desaparecieron los fundamentos de hecho o cuando se cumpla la condición resolutoria de los registros, debe operar la pérdida de fuerza ejecutoriedad de los actos administrativos de registro de acuerdo al artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, los cuales en todo caso deben ser notificados a los titulares de registro. Así las cosas, desaparecida la causa que dio lugar al registro de la actividad forestal comercial, pierde obligatoriedad el registro.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Cuál es la figura jurídica aplicable a la cancelación de registro de predios forestales con fines comerciales sin volumen registrado o con volumen agotado?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

Ley 1437 de 2011.

Decreto 2398 de 2019.

Sentencia C-069 de 1995.

Sentencia T-1143 de 2005.

71641 de 15 de julio de 2020

Sentencia No. 13411 de 2001 Consejo de Estado Sección Tercera subsección E.

Sentencia 2838 de 2013 Consejo de Estado Sección Segunda subsección A.

Resolución 071641 de 15 de julio de 2020.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

Considerando que el problema jurídico versa directamente sobre la firmeza de los actos administrativos por medio de los cuales se otorga el registro forestal con fines comerciales, en el tiempo se procederá a aclarar este elemento del acto administrativo desde su fuerza ejecutoria y hasta su pérdida de fuerza así:

a. Ejecutoriedad y ejecutividad de los Registros

Por norma general, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad y son y deben ser suficientes por sí mismos para considerarse como una manifestación de la administración para poder realizar una actividad, para el caso concreto la producción y movilización de volúmenes de madera desde producciones forestales con fines comerciales a su destino como materia prima. Este primer elemento obedece a lo que se conoce como la ejecutoriedad del acto administrativo y es la fuerza que el ciudadano o peticionario pueda ejercer su actividad sin más restricciones que las que le da el mismo acto administrativo de registro y siempre en cumplimiento del ordenamiento jurídico y las normas fitosanitarias y forestales comerciales aplicables.

Del mismo sentido el acto administrativo debe permitir que se cumpla los derechos y obligaciones autorizados con la obtención del registro, esto es que se pueda producir especies forestales madereras con fines comerciales y que las mismas puedan ser usadas a modo de producción primaria de madera, es decir que puedan ser movilizadas desde el lugar de producción hasta el lugar de transformación en materia prima y otros. Este elemento que es conocido como la ejecutividad y que por regla general obedece a una obligación de la administración (es decir del ICA) para el caso concreto depende de la voluntad del titular del registro para ejercer efectivamente la producción forestal con fines a obtener productos maderables y para movilizar el resultado de su producción a los sitios de acopio maderero con fines comerciales.

Así pues, la obligación del ICA para permitir la ejecutividad del registro, es realizar el control al volumen y capacidad otorgada al titular del registro y permitir la movilización del volumen maderero, pues esta es la materialización de su actividad comercial.

En este sentido la jurisprudencia ya ha aclarado y ha dicho desde la órbita constitucional que:

La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. En la doctrina moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado. La ejecutividad equivale, a la eficacia que tal acto comporta, principio que no se constituye en una excepción, sino por el contrario es la regla general de todo acto administrativo.¹

b. Fundamentos o condiciones del Registro

¹ Sentencia T-355 de 1995 – Corte Constitucional

Dirección: Oficinas Nacionales - Carrera 68A N° 24B - 10 - Edificio Plaza Claro Torre 3 – Piso 8

Conmutador: (57+1) 7563030 / Ext.: 3821-3822

www.ica.gov.co

En este sentido teniendo claridad frente a la ejecutoriedad y ejecutividad de los actos administrativos, para este caso de registro de cultivos forestales con fines comerciales con miras a obtener productos maderables, es pertinente hacer un análisis contextual del registro otorgado con miras a aclarar su validez, sobre qué recae este registro y finalmente continuar con la firmeza de este acto:

El artículo 7 de la Resolución 71641 de 15 de julio de 2020, establece:

ARTÍCULO 7.- EXPEDICIÓN DEL REGISTRO. *El ICA dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos contemplados en la presente Resolución y previo concepto favorable de la visita técnica de verificación, procederá a expedir el registro por una sola vez de la plantación forestal comercial.* (subrayado fuera de texto)

En este entendido, el registro que debe ser solicitado por una persona natural, jurídica o patrimonio autónomo, recae específicamente sobre una plantación forestal comercial, razón por la cual este registro, bien sea que haya sido expedido con la norma controlante vigente o con su norma anterior, Resolución 182 de 2008 del Ministerio de Agricultura, se funda con el objeto de hacer control sobre las actividades forestales comerciales y por tanto los mismos deben contener mínimamente:

- a. Información del sitio dónde se realiza la explotación forestal comercial.
- b. Información de la especie cultivada y su área de cultivo que permitirá posteriormente (con el desarrollo normativo del Decreto 2398 de 2019) establecer el volumen maderable, y,
- c. Información del titular o beneficiario de la actividad forestal comercial, para todos los efectos.

En este sentido, el elemento fundador del registro es la información específica del área de cultivo, la especie cultivada por su importancia fitosanitaria y la capacidad de producción maderable, y finalmente el volumen generado para productos maderables.

En este sentido, el control del volumen maderable busca el fin de las garantías Constitucionales contenidas en los artículos 8 y 79 de la carta superior, siendo obligación de todas las entidades el cumplimiento de los fines constitucionales, garantizando la protección y planificación de los recursos naturales sin poner en desequilibrio la actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites de lo común, tal como lo establece el artículo 333 de la Constitución.

De esta manera, se puede desglosar que el registro tendrá vigencia mientras exista la plantación forestal comercial con fines de obtener productos maderables, razón por la cual este tipo de registros especialmente no pueden tener vocación de indefinidos, pues violentaría los preceptos constitucionales y reglamentarios contenidos en el Decreto 2398 de 2019.

En este sentido es acertado alcance del Registro al otorgar una vigencia finita en razón a la capacidad productiva del área cultivada inicialmente registrada. En este sentido la Resolución 71641 de 15 de julio de 2020, establece:

ARTÍCULO 15.- CANCELACIÓN DEL REGISTRO. El registro será cancelado mediante acto administrativo debidamente motivado, cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias:

(...)

15.6 Por agotamiento del volumen (m3) de las áreas de plantaciones forestales comerciales registradas.

(...)

Esta condición, claramente establecida en la Resolución 71641 de 15 de julio de 2020, permite desarrollar una causa conocida como una condición resolutoria que imposibilita a mantener vigente un registro, dado que se cumplió con la condición que le daba origen al registro, la cual para el caso depende de hechos futuros y es la realización de las actividades de cosecha maderera y posterior movilización con fines de comercialización a los centros de acopio.

Al Respecto El consejo de Estado en Sentencia de expediente 13411 de 2001, señaló:

El Código Contencioso Administrativo en el artículo 66, numeral 4°, prevé como uno de los supuestos de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo el de cumplimiento de la condición resolutoria a la cual se encuentre sometido. En lo pertinente, si el acto administrativo que otorga un derecho está sometido a condición resolutoria, expresa o tácita, es precario el beneficio cuando pende de la realización de hechos posteriores e inciertos. Si la conducta (s) que el acto administrativo exige, el beneficiario precario no la realiza en la forma fijada, en el ordenamiento jurídico o en el mismo acto, esa omisión (s) imposibilita la eficacia del acto porque éste estaba condicionado para sus efectos plenos a ese hecho futuro e incierto (s); tal situación conduce a la pérdida de fuerza ejecutoria por el advenimiento de la condición resolutoria. Esa pérdida de fuerza ejecutoria es constitutiva de un hecho jurídico; pero si se formaliza administrativamente, por el reconocimiento, nace el llamado acto de cancelación administrativa frente al cual aparece el derecho del afectado a controvertirlo gubernativa y judicialmente; esto último si se cumplen los supuestos de acceso a la vía jurisdiccional (art. 135 C.C.A). El caso bajo juicio, se subsume en los puntos jurídicos estudiados: pérdida de fuerza ejecutoria del acto por el cumplimiento de la condición resolutoria del acto de adjudicación de vivienda y formalización de esa pérdida en el acto administrativo de cancelación. (Subrayado fuera de Texto)

c. Pérdida de fuerza ejecutoria del Registro.

En este sentido, existe una condición que permite extinguir el registro, pues se imposibilita continuar con la realización de la actividad registrada por agotamiento del volumen inicialmente registrado, se presenta un hecho jurídico que da por sí mismo lugar a la cancelación del registro forestal con fines comerciales. Sin embargo, también se presenta un hecho que fue fundador o fundamental para expedir el registro y es la utilización del volumen de madera que se produjo en el área autorizada para el registro, así no haya quedado expresamente señalado en el acto de registro.

Este evento que se da por la condición propia del registro, es una causal establecida en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, que establece:

ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad 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 vigencia.*

Así pues, la figura jurídica claramente aplicable para estos casos es la pérdida de fuerza ejecutoria inicialmente por aplicación del numeral 4 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, cuando se pueda establecer con claridad que se cumplió con las condiciones y se agotó la totalidad del volumen y se soporta en el aplicativo de control a las producciones forestales comerciales.

De otro lado si existen razones de hecho que permitan inferir dentro de la sana lógica, y previas las consideraciones tanto técnicas como productivas o de la capacidad maderera de las especies cultivadas y el trascurso del tiempo de producción maderera de las áreas cultivadas que señalen que el registro inicialmente otorgado pudo haber sido usado, cumplió su fin y además demuestra una evidente inactividad en la movilización de volúmenes maderables, se constituyen en las motivaciones iniciales para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto por la causal contenida en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Pese a lo anterior, en todos los casos se deberá notificar a los titulares del registro al ser estos los particulares sobre los cuales recae el derecho del registro y quienes además tienen la obligación de notificar la terminación de la actividad productiva y solicitar su cancelación en el registro.

V. CONCLUSIÓN FINAL.

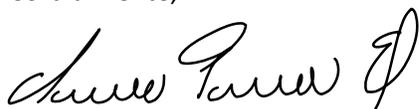
En efecto los actos administrativos mediante los cuales se otorga el registro están sujetos a una fuerza de ejecutoriedad y ejecutividad por la naturaleza finita de su registro. Esto quiere decir que el registro forestal se mantiene vigente por fuerza material (ejecutoriedad) del acto administrativo, solo mientras permanezcan las circunstancias de hecho y de derecho que le dieron origen al registro, o cuando se cumpla la condición resolutoria del mismo. Así las cosas, desaparecida la causa que dio lugar al registro de la actividad forestal comercial, pierde obligatoriedad el registro.

De esta manera opera la pérdida de fuerza ejecutoria del acto de registro, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, cuando el registro forestal inicialmente otorgado no señala el volumen inicialmente asignado o los hechos señalan que dicha producción se extinguió por las razones técnicas y productivas de la actividad forestal, dándose por hecho que la explotación forestal ya culminó su ciclo productivo.

Por otro lado, operará la pérdida de fuerza ejecutoria conforme el numeral 4 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, cuando se cumple la condición inicialmente otorgada por el registro y es que se produzca y movilice el volumen autorizado por el registro y se dio el agotamiento del volumen. Esta causa, que en efecto se configura en una condición para la vigencia del registro es la misma que configura que desaparezca o se cancele el registro, tan es así que la misma condición resolutoria se mantiene en la MSF general contenida en el numeral 15.6 del artículo 15 de la Resolución 071641 del 15 de julio de 2020.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



JUAN PABLO ESPINOSA RODRIGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: William Humberto King Cárdenas - Director Técnico de Epidemiología y Vigilancia
Fitosanitaria

Luz Yennifer Vizcaino Morales- Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia
Fitosanitaria

Proyectó: Adriano Fontecha Herreño – Oficina Asesora Jurídica