



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLEAUTO No. 114

(15 de julio 2021)

“Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495”

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

En ejercicio de la función delegada por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 0053 del 24 de enero de 2012, Resolución No. 320 del 05 de abril de 2021 y,

CONSIDERANDO**ANTECEDENTES**

Que, mediante la **Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020**, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible efectuó, a favor de la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, con NIT. 900.848.064-6, la sustracción definitiva de 0,14 Ha de la Reserva Forestal Nacional Protectora Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque, para el desarrollo del proyecto *“Construcción de un puente peatonal en el marco de la construcción de la nueva calzada Chirajara – Fundadores”* en el municipio de Villavicencio, Meta.

Que, con fundamento en la sustracción definitiva efectuada, el artículo 4° del referido acto administrativo dispuso:

*“**ARTÍCULO CUARTO.** La Sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, en el término de dos (02) meses, contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, deberá presentar soportes documentales que acrediten la concertación y mecanismo de entrega material y jurídica del área a restaurar a la entidad territorial o a la Autoridad Ambiental con jurisdicción sobre la misma, con la finalidad que se garantice la permanencia de las acciones de compensación.”* (Subrayado fuera del texto)

Que la Resolución 782 de 2020 fue notificada el 05 de octubre de 2020, a través del correo electrónico jcisneros@coviandina.com, en los términos previstos por el numeral 1 del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, quedando en firme el 21 de octubre de 2020, sin que contra ella se hubiese interpuesto recurso alguno. Igualmente se encuentra publicada en la pagina web del Ministerio,

Que, teniendo en cuenta lo anterior, el plazo de dos (2) meses, previsto en el artículo 4° de la Resolución 782 de 2020, finalizó el 20 de diciembre de 2020.

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"

Que, mediante el radicado No. E1-2021-19667 del 09 de junio de 2021, la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.** allegó copia de una comunicación con radicado PM-GPO.1.3.85.21.805 del 24 de mayo de 2021, expedida por la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL AREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA - CORMACARENA- en la que consta:

*"Asunto: Respuesta al Radicado N° 11098 del **11 de mayo de 2021**. "Derecho de petición de evaluación del predio el porvenir". (...)*

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena "CORMACARENA", atendiendo la solicitud del radicado en la referencia, "derecho de petición de evaluación del predio el porvenir", le informa:

1. El día 3 de marzo de 2021, profesionales del Grupo Ecosistemas y Áreas Protegidas de la Corporación, realizaron visita de inspección ocular al predio denominado "el porvenir", identificado con matrícula inmobiliaria 230-33688, y cédula catastral 000500030028000, ubicado en las coordenadas N: 04°08'35.4" W: 73°40'55.1" en el municipio de Villavicencio.

2. De esta visita, se proyectó informe técnico en el que se concluye, una vez evaluadas las condiciones geográficas del predio, que no es posible garantizar su cuidado y protección, toda vez que una vez se realice la compensación por la Concesión Vial Andina, ordenada en el artículo 2 de la Resolución 1263 del 01 de agosto de 2016, y la Resolución 0782 del 17 de septiembre de 2020, la Corporación no cuenta con el personal profesional suficiente e idóneo, que garantice la continuidad y efectividad de esta compensación ambiental.

Lo anterior teniendo en cuenta que, si bien el predio está inmerso en el Área Protegida Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque, no se encuentra en zona de influencia de los proyectos que la Corporación está implementando conforme a la ejecución del PAI 2020-2023.

En consecuencia, y con el ánimo de seguir trabajando de forma articulada en aras de concertar el predio que cumpla lo requerido para la compensación ambiental y que sea acorde al PEGAR y PAI de la Corporación, nosotros hemos iniciado labores destinadas a la búsqueda de predios en zonas de influencia que estén acordes con lo actualmente requerido, y que permita del momento en que se reciba el predio la garantía del cumplimiento de los objetivos de cuidado y protección del predio." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Que, en consecuencia, a través del mentado radicado la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.** solicitó a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *"Dar una prórroga de 6 meses, para concertar la entrega del área material y jurídica del predio al ente territorial una vez se cuente con la aprobación."*

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

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

Que el tercer párrafo del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"* dispuso que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 y las demás del orden nacional, únicamente podrán ser objeto de sustracción por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"

Que el numeral 14, artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"* encargó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras funciones, la de sustraer las áreas de reserva forestal nacionales.

Que, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución 1526 de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la autoridad ambiental encargada evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en reservas forestales nacionales incluidas las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social.

Que mediante Resolución 053 del 24 de enero de 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, delegó en el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de *"Suscribir los actos administrativos relacionados con las sustracciones de reservas forestales de carácter nacional"*, lo que incluye el seguimiento a las obligaciones impuestas en los referidos actos.

Que a través de la Resolución No. 320 del 05 de abril de 2021 *"Por la cual se hace un nombramiento ordinario"* el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible nombró con carácter ordinario a la señora **MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL**, en el empleo de Director Técnico, código 0100, grado 22, de la Dirección de Bosques y Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Sobre la solicitud de prórroga para atender la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 de 2020

▪ *Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020*

Que, con fundamento en el procedimiento establecido por la Resolución 1526 de 2012¹, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió la **Resolución 782 de 2020**, por medio de la cual efectuó, a favor de la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, con NIT. 900.848.064-6, la sustracción definitiva de 0,14 Ha de la Reserva Forestal Nacional Protectora Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque, para el desarrollo del proyecto *"Construcción de un puente peatonal en el marco de la construcción de la nueva calzada Chirajara – Fundadores"* en el municipio de Villavicencio, Meta.

Que el artículo 4° de la Resolución 782 de 2020 otorgó un plazo de dos (2) meses, contados a partir de su firmeza, para que la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.** presentara soportes documentales que acreditaran la concertación y mecanismo de entrega material y jurídica del área a restaurar a la entidad territorial o a la Autoridad Ambiental con jurisdicción sobre la misma.

Que teniendo en cuenta que el referido acto administrativo quedó en firme el 21 de octubre de 2020, el plazo de dos (2) meses finalizó el 20 de diciembre de 2020.

Que las disposiciones contenidas en la Resolución 782 de 2020 que se encuentran en firme, gozan de presunción de legalidad y tienen carácter ejecutivo, por lo que su cumplimiento puede ser exigido por esta autoridad administrativa por sí misma y de manera inmediata sin mediación de otra autoridad, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 *"Por la*

¹ *"Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones."*

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"

cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

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

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

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

Que, sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que las autoridades administrativas no pueden invocar la falta de procedimiento administrativo para eludir el ejercicio de sus competencias. En consecuencia, bien sea por virtud de la aplicación analógica de una ley similar o de la aplicación supletiva de la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", siempre será posible solucionar vacíos en las normas de procedimiento aplicables para el ejercicio de una determinada función administrativa²

- *Analogía legis*

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

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

² Consejo de Estado, Sala de Consulta. (10 de noviembre de 2015). Concepto No. 11001-03-06-000-2015-00182-00(2274) [CP Álvaro Namén Vargas]

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"

(no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho. Si se dan estas condiciones, se permite aplicar la ley análoga o semejante".

Que, sin perjuicio de lo anterior, en virtud del principio de legalidad que rige a todas las autoridades administrativas, su aplicación encuentra límites en la imposibilidad de asignar competencias a una autoridad pública por analogía y en la restrictiva aplicación en materia tributaria, sancionatoria, de inhabilidades e incompatibilidades y, en general, cuando se utilice para extender el ámbito de aplicación de normas exceptivas o prohibitivas.

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

▪ *Oportunidades procesales Ley 1564 de 2012 "Código General del Proceso"*

Que, una vez examinado el CGP se evidenció en su artículo 117 lo relativo a la "PERENTORIEDAD DE LOS TÉRMINOS Y OPORTUNIDADES PROCESALES" esto, atendiendo a los términos que pueden estar sujetos a la norma o a los que el operador jurídico disponga, lo anterior con base a lo señalado en el inciso final del mencionado artículo que determinó:

"A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del vencimiento."

▪ *Prorrogas en la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*

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

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

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

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

▪ *Análisis del caso en concreto*

Que, con base al inciso final del artículo 117 del CGP y el artículo 17 del CPACA se encuentra el establecimiento de algunas condiciones a considerar al momento de resolver entre otras situaciones, las relacionadas con las solicitudes de prórroga presentadas por un administrado. Por esto, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos considera entonces pertinente acudir a la figura de la *analogía legis* para analizar la solicitud presentada por la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, a través del radicado No. E1-2021-19667 de 2021.

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"

Que resuelta procedente dar aplicación dicha figura como quiera que la Resolución 1526 de 2012 no hace referencia al trámite que debe darse a las solicitudes de prórroga de las que debe conocer esta Autoridad Administrativa.

Que, de acuerdo con las disposiciones normativas en comento, las solicitudes de prórroga 1) deben ser presentada antes de vencer el plazo, 2) podrán ser concedidas hasta por un término igual al inicialmente otorgado y 3) que considere justa la causa invocada

Que teniendo en cuenta que la Resolución 782 de 2020 quedó en firme el 21 de octubre de 2020, el plazo de dos (2) meses, establecido en su artículo 4°, finalizó el 20 de diciembre de 2020.

Que, pese a lo anterior, esta Autoridad Administrativa evidencia que la solicitud de prórroga presentada ante esta Cartera Ministerial mediante el radicado No. E1-2021-19667 del 09 de junio de 2021, fue allegada 5 meses y 18 días después del vencimiento del término otorgado para el cumplimiento del referido artículo 4°.

Que, como se evidencia, la solicitud de prórroga fue allegada habiéndose configurado previamente la expiración del plazo y habiéndose extinguido la oportunidad administrativa que le fue otorgada a la concesionaria para satisfacer en debido tiempo su obligación.

Que, en consecuencia, a la luz de lo previsto por el inciso final del artículo 117 del CGP y el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual la solicitud de prórroga debe ser allegada antes de vencer el plazo concedido, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos considera improcedente acceder a la petición presentada por la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**

Que, adicionalmente, teniendo en cuenta que "prorrogar" significa continuar algo por un tiempo determinado³, no es posible resolver favorablemente la solicitud presentada por la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, toda vez que es imposible que esta Autoridad Administrativa prolongue en el tiempo un plazo que ya expiró

Que, finalmente, llama la atención que aun cuando el plazo finalizó el 21 de diciembre de 2020, apenas el 11 de mayo de 2021 (4 meses y 20 días después) la concesionaria presentó ante la corporación el radicado No. 11098 de 2021 solicitándole evaluar el predio "El Porvenir". Resulta claro entonces, que la sociedad no desplegó las acciones pertinentes y necesarias para lograr el cumplimiento oportuno de su obligación.

Que, considerando que el presente acto administrativo no crea, modifica o extingue una situación jurídica, sino que por el contrario deja incólume la previamente definida por la Resolución 782 de 2020, el presente acto administrativo se considera como de ejecución y, en consecuencia, contra él no proceden recursos⁴.

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

DISPONE

ARTÍCULO 1.- NEGAR la solicitud presentada por la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, con NIT. 900.848.064-6, para prorrogar el término establecido en el

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta. (19 de mayo de 2010). Concepto No. 11001-03-06-000-2010-00005-00 [CP William Zambrano Cetina]

⁴ Artículo 75 de la Ley 1437 de 2011

"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"

artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2.- NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo al representante legal de la sociedad **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.**, con NIT. 900.848.064-6, o a la persona que autorice, en los términos establecidos por los artículos 67, 68, 69 y 71 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con el registro mercantil, la dirección física de la sociedad es la Avenida Calle 26 No. 57 – 83, oficina 1001, Torre 7 en la ciudad de Bogotá D.C. y la electrónica icisneros@coviandina.com

ARTÍCULO 3.- PUBLICAR el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 4.- RECURSOS. De conformidad con el artículo 75 del "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", contra el presente acto administrativo de ejecución no proceden recursos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 15 de julio 2021


MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL

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

Proyectó:	Karol Betancourt Cruz / Abogada contratista DBBSE
Revisó:	Alcy Juvenal Pinedo / Abogado contratista DBBSE
	Rubén Darío Guerrero Useda / Coordinador GGIBRF
Expediente:	SRF 495
Auto:	"Por el cual se decide una solicitud de prórroga para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 4° de la Resolución 782 del 17 de septiembre de 2020, en el marco el expediente SRF 495"
Solicitante:	CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.
Proyecto:	"Construcción de un puente peatonal en el marco de la construcción de la nueva calzada Chirajara – Fundadores"