



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No.

0226

(17 FEB 2014)

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

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

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las conferidas en el numeral 15 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 de 2011 y de la función delegada por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución No. 0053 del 24 de enero de 2012 y,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante Resolución 1200 del 20 de septiembre de 2013, modificada por la Resolución 1217 del 24 de septiembre de 2013, se efectúa la sustracción definitiva de un área de 71,64 hectáreas de la Zona Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Rio Bogotá, para el proyecto *"Encenillos de Sindamano"* en el municipio de Chía, departamento de Cundinamarca, solicitada por las sociedades PEDRO GOMEZ y CIA S.A. y PROMOTORA QUINTA AVENIDA S.A.S.

Que mediante escrito radicado en este Ministerio bajo el número 4120 – E1 – 33551 del 3 de octubre de 2013, el señor PROCOPIO PACHÓN ARDILA, representante legal de la firma Administraciones Pachón Gómez S.A.S., como administradora de la agrupación ENCENILLOS DE SINDAMANOY y del LOTE ETAPA 1.1 (ASTURIAS), LOTE ETAPA 1.2. (BARILOCHE), LOTE ETAPA 1.3. (ALMERÍA) y LOTE ETAPA 4.1. (DAMASCO-CASARES), solicita la intervención de terceros e interpone recurso de reposición contra la Resolución 1200 de 2013.

Que mediante Resolución 1642 del 26 de noviembre de 2013 esta Dirección resuelve el recurso de reposición interpuesto por el señor PROCOPIO PACHÓN ARDILA, representante legal de la firma Administraciones Pachón Gómez S.A.S. en el sentido de negar sus pretensiones, toda vez que dentro del trámite de solicitud sustracción no se autoriza el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, razón por la cual no hay cabida a la figura de tercero interviniente de que trata el artículo 69 de la Ley 99 de 1993. Es así como para poder interponer recursos, deben llenarse plenamente los requisitos legales, dentro de los cuales se encuentra contar con legitimación en la causa para recurrir, condición que no se cumple en el recurso de reposición interpuesto.

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

Que mediante Oficio radicado con el número 4120 – E1 – 43390 del 20 de diciembre, la Procuradora 29 Judicial II, Ambiental y Agraria, presenta solicitud bajo la referencia "Coadyuvancia recurso de reposición interpuesto contra la resolución No.1200 del 20 de septiembre de 2013, modificada mediante resolución No. 1217 del 24 de septiembre de 2013".

ARGUMENTACIONES DE LA PROCURADURÍA

En el oficio radicado por la Procuraduría, se expone:

"ANTECEDENTES

1. Mediante oficio radicado CAR No. 4120 – E1 – 11015 del 10 de abril de 2013, la Sociedad Pedro Gómez y CIA S.A. y la Sociedad Promotora Quinta Avenida, solicitan la sustracción de un área de reserva forestal protectora – productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, con el fin de continuar el desarrollo del proyecto urbanístico denominado "Encenillos de Sindamanoy" ubicado en el municipio de Chía, Cundinamarca.
2. Que una vez surtido el trámite correspondiente y realizado los estudios técnicos, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del inciso 2 del artículo 210 del decreto 2811 de 1974, procedió a efectuar la sustracción definitiva de 71.64 hectáreas de área de reserva forestal protectora-productora de la Cuenca Alta del río Bogotá para el proyecto "Encenillos de Sindamanoy" en el municipio de Chía.
3. Que dicha resolución, fue modificada mediante la resolución No.1217 del 24 de septiembre de 2013.
4. Que la Agrupación Encenillos de Sindamanoy identificada con el NIT 900.152.441-1, en su condición de vecinos del predio, solicita se le reconozca como terceros intervinientes en la presente actuación, y presenta recurso de reposición en contra de la resolución No.1200 del 20 de septiembre de 2013, modificada mediante resolución No. 1217 del 24 de septiembre de 2013, solicitando sea revocada en su integridad.

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 210 del decreto 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales Renovables):

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

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva..."

Como podemos dar cuenta en precedencia, la norma transcrita señala de manera taxativa dos causales por la cual se podría realizar la sustracción de un área declarada como reserva forestal:

1. *Por razones de utilidad pública o interés social.*
2. *Cuando se demuestre que los suelos pueden ser utilizados en explotación diferente a la forestal, siempre que no perjudique la función protectora de la reserva.*

Así las cosas, valga advertir, que la solicitud de sustracción presentada por la Sociedad Pedro Gómez y CIA S.A. y la Sociedad promotora Quinta Avenida, no hace referencia alguna, ni indica la causal en la cual se enmarca la sustracción que se pretende realizar y por consiguiente, no se presentó un estudio jurídico ni técnico que así lo justifique.

Ahora bien, es preciso señalar que la construcción de proyectos urbanísticos de las características de Encenillos de Sindamanoy no podría considerarse como un proyecto de

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

utilidad pública o interés social, por lo tanto, no tendría aplicación lo dispuesto en el inciso 1 del artículo referido.

En ese sentido, resulta necesario analizar la viabilidad de la sustracción del área solicitada con el fin de desarrollar el proyecto urbanístico antes señalado, conforme al segundo inciso del mismo artículo:

Así las cosas, tenemos que el inciso aludido, señala que para sustentar la sustracción se debe tener en cuenta que dichos suelos “pueden ser utilizados en explotación diferentes de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva,” teniendo que resaltar que a través de los documentos aportados con la solicitud de sustracción, en ningún momento se demuestra una aptitud diferente a la forestal en los suelos del predio donde se pretende construir la urbanización y de igual modo, el Ministerio en el concepto técnico no hace mención alguna ni realizó ningún tipo de análisis que le permitiera determinar la existencia de dicha situación. En el mismo sentido, resulta preciso advertir, que si bien de conformidad con el concepto técnico emitido por el Ministerio, no se identificó abundancia de cobertura boscosa en el predio, no se sugiere que el suelo pueda ser utilizado en explotación distinta a la forestal y que dicha actividad no afecte la función protectora de la reserva.

De otra parte, llama la atención a esta Procuraduría, que dentro de las consideraciones expuestas en la resolución atacada, el Ministerio resalta el grado de intervención antrópica que existe en el área de la reserva que se pretende sustraer, sugiriendo ser esta una de las razones para justificar la procedencia de la sustracción, sin embargo, se advierte que pretender sustraer un área de reserva forestal con base en una causal diferente a las transcritas en la normatividad que regula la materia sería abiertamente ilegal.

Adicionalmente, consideramos que no resulta acertado dicho argumento, por cuanto justificar la sustracción del área con fundamento en hechos que puedan ser cuestionables, no se compadece con el interés general, que es propósito de la normatividad que regula las áreas protegidas.

Por lo expuesto, advertimos que estamos frente a una falta motivación (sic) del acto administrativo, toda vez que no existe congruencia entre las consideraciones que tuvo en cuenta el Ministerio, con lo resuelto, toda vez, que no realizó ningún tipo de análisis técnico ni jurídico que le permitiera definir con certeza que el desarrollo del proyecto urbanístico Encenillos de Sindamanoy, se enmarcaba dentro de las condiciones previstas en el inciso 2 del art.210 del decreto 2811 de 1974, es decir, que el suelo “puede ser utilizado en explotación diferente a la forestal, y que no se perjudique la función protectora de la reserva, y de igual forma, no realizó ningún tipo de requerimiento al solicitante para que demostrara dichas condiciones.

PETICION DEL MINISTERIO PÚBLICO

*Por todo lo expuesto, la Procuraduría 29 Judicial II Ambiental y agraria, solicita comedidamente **REVOCAR** resolución No.1200 del 20 de septiembre de 2013, modificada mediante resolución No.1217 del 24 de septiembre de 2013”*

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO

PRECISIONES PREVIAS

Aún cuando la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria radica su oficio bajo el asunto de coadyuvar el recurso de reposición interpuesto por el representante legal de la firma Administraciones Pachón Gómez S.A.S., este Ministerio considera que se trata de una solicitud nueva, la cual debe resolverse de manera independiente al recurso interpuesto.

Lo anterior en virtud a la naturaleza misma de figura de la coadyuvancia, la cual se predica generalmente como una intervención de terceros dentro de un proceso

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

judicial en la que quien la solicita, pretende cooperar con los intereses del demandante, teniendo identidad en las pretensiones de la demanda.

En ese sentido, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso 2005-00979, Consejero Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, mediante sentencia de 7 de mayo de dos mil ocho 2008, manifestó:

"La Sala precisa que la figura de la intervención de terceros dentro de los procesos jurisdiccionales administrativos permite a éstos prestar su colaboración o auxilio a alguna de las partes, bien para apoyar la pretensión, caso en el cual se les reconocerá como parte coadyuvante, o bien, para reforzar la oposición a la misma, caso en el cual se le tendrá como parte impugnadora"

La intervención de estos terceros, en consecuencia, se restringe al ejercicio de los actos procesales permitidos a la parte que coadyuva o impugna, en cuanto no se opongan a los de ésta, ni impliquen disposición del derecho en litigio.

La intervención adhesiva del tercero no reclama un pronunciamiento judicial para sí, sino el reconocimiento del derecho, pretensión o excepción invocado por la parte demandante o demandada; siendo claro, por lo demás, que en virtud del principio de irreversibilidad del proceso, consagrado en el artículo 62 del C. P. C., los intervinientes toman éste en el estado que se halle al momento de su intervención". (Subrayo)

Igualmente, la misma Corporación, en sentencia de 23 de octubre de 2010, Consejera Ponente Dra. María Elizabeth García González, radicación 2005-00521, reiteró:

"Cabe resaltar que esta Corporación ha precisado que la intervención de los coadyuvantes y, particularmente, en tratándose de las acciones públicas, como la que se instauró en el evento sub examine, está limitada a la actividad del actor y supeditada a los argumentos que éste exprese en su libelo.

Así, en auto de 13 de mayo de 2010, (Expediente N° 2008-00101, Consejero Ponente, Doctor Marco Antonio Velilla Moreno), expresó, frente a una solicitud de adición de una demanda por parte de un coadyuvante, que por ser éste un adherente accidental del proceso, no se encontraba legitimado para exceder los límites fijados en la demanda inicial por el demandante.

Igualmente, en sentencia de 7 de octubre de 2010 (Expediente N° 2007-00010, Consejero Ponente, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), se sostuvo que el coadyuvante no puede ir más allá de los argumentos de la parte que coadyuva.

De la misma manera, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 13 de agosto de 2008 (Expediente AP-2004-00888. Consejera ponente, Doctora Ruth Stella Correa Palacio), expuso que las facultades del coadyuvante están concebidas para contribuir a la demanda. Es un interviniente secundario o parte accesorio, por lo que su actuación se circunscribe a reforzar los argumentos de la demanda, no pudiendo reformularla, dado que no puede actuar autónomamente."

Es decir, el tercero que solicita que se le reconozca como coadyuvante apoya las razones de una de las partes y en ese sentido su intervención es accesorio dentro del trámite y por lo mismo, el momento para solicitar la coadyuvancia es antes de que se profiera una decisión final.

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

El recurso de reposición interpuesto por el representante legal de la firma Administraciones Pachón Gómez S.A.S. iba encaminado en primera instancia a que se le reconociera como tercero interviniente dentro del trámite de sustracción seguido dentro del expediente SRF 194, y en segunda instancia a que se revocara la Resolución 1200 de 2013 con el fin de estudiar la ampliación de área sustraída a la totalidad del proyecto Agrupación Encenillos de Sindamanoy, para el completo desarrollo del condominio, y a que se redefinieran las medidas de compensación impuestas mediante la Resolución 1200 de 2013.

Dicho recurso fue evaluado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y resuelto mediante Resolución 1642 del 26 de noviembre de 2013, la cual fue remitida a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el 2 de diciembre de 2013, mediante radicado 8210 – E2 – 37913.

Frente al asunto que nos ocupa, aún cuando la Procuraduría solicita revocar la Resolución 1200 de 2013, los argumentos esgrimidos en su petición difieren diametralmente de los expuestos en el recurso de reposición, toda vez que se dirigen a cuestionar la falsa motivación del acto sin que se haga mención a la ampliación de la sustracción efectuada o a las medidas de compensación impuestas. Así mismo, el escrito se radica el 20 de diciembre de 2013, cuando ya existía una decisión acerca del recurso de reposición.

En razón a las consideraciones expuestas y en cumplimiento del principio de eficacia en las actuaciones administrativas, esta Dirección procederá a resolver la solicitud de revocatoria interpuesta por la Procuraduría Judicial y Agraria.

CONSIDERACIONES FRENTE A LA SOLICITUD

La revocatoria directa de los actos administrativos es el medio legal para sustraer del ordenamiento jurídico los actos expedidos por la administración por razones de ilegalidad o inconveniencia, para lo cual quien expidió el acto, de oficio o a solicitud de parte o por su superior jerárquico, está facultada por el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo, a revocarlo cuando quiera que se configure cualquiera de las siguientes causales:

1. Que sea manifiesta su oposición a la Constitución o la ley. Es decir, que el acto administrativo sea abiertamente ilegal.
2. Que no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él, es decir, que exista afectación al interés general.
3. Cuando a través del acto administrativo se causa un agravio injustificado a una persona.

Adicionalmente el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expresamente impone como requisito para la revocatoria de un acto particular, el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Así mismo señala que *"si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"*.

En el presente evento, la Procuraduría considera que la Resolución 1200 de 2013, modificada mediante Resolución 1217 de 2013, carece de motivación, pues a su juicio el procedimiento surtido dentro del trámite del expediente SRF194 no se enmarca dentro de ninguna de las causales legales para solicitar y otorgar una sustracción de reserva forestal, razón por la cual solicita su revocatoria.

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

Frente a las argumentaciones expuestas, se precisa que de conformidad con el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 *"También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva"*.

Teniendo en cuenta que de conformidad con la competencia otorgada a este Ministerio en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en el Decreto Ley 3570 de 2011 y en la Ley 1450 de 2011 relacionada con los trámites de solicitudes de sustracción de áreas de reserva forestal nacionales, como es la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, se remitieron a solicitud de las Sociedades Pedro Gómez y Cia S.A. y Promotora Quinta Avenida S.A. *"los términos de referencia para la evaluación de solicitudes de sustracción definitiva de áreas de la Reserva Forestal protectora productora Cuenca Alta del Río Bogotá, en suelos que pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva"*, en el marco del inciso segundo del artículo 210 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Es así como el 10 de abril de 2013, las citadas Sociedades presentaron a esta Dirección el *"Estudio ambiental de sustracción de la reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá - Predios Encenillos de Sindamanoy – Chía Cundinamarca, realizado en cumplimiento de los "Términos de Referencia para la evaluación de solicitudes de sustracción definitiva de áreas de la Reserva Forestal protectora productora Cuenca Alta del Río Bogotá, en suelos que pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal", expedidos por ese Ministerio dentro del trámite previsto en el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974"*, por lo cual se procedió a la apertura del expediente SRF194. Tal y como se constata en el expediente, los solicitantes dejaron expresa mención de la causal invocada al momento de presentar la solicitud.

La actuación de este Ministerio al expedir las Resoluciones atacadas, se amparó en el principio de legalidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política, por cuanto se dio cumplimiento a un mandato legal previamente establecido, y la evaluación técnica se fundamentó en el análisis de la información aportada según los términos de referencia y en la visita realizada, lo cual permitió concluir que:

"7. CONCEPTO

Una vez revisada la información entregada por parte del peticionario, las consideraciones precedentes y en el marco del inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, se considera viable la sustracción definitiva de las áreas ubicadas en la Zona de Reserva Forestal Protectora-productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá declarada por la Resolución Ejecutiva No. 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, en el municipio de Chía, departamento de Cundinamarca, para un total de 71,64 hectáreas distribuidas de acuerdo a la Tabla No 4, con coordenadas planas en el Sistema Magnas Sirgas ciudad Bogotá, ver tabla No 5; para desarrollar las etapas faltantes y sede social del proyecto de construcción de condominios campestre "Encenillos de Sindamanoy", ver imagen No. 7.

En las áreas sustraídas se desarrollara actividades no relacionadas con procesos agropecuarios, estos últimos no compatibles con la clase agrologica VI y VII presente en la zona, no obstante lo anterior para el desarrollo del proyecto el usuario deberá tramitar ante la Autoridad Ambiental Regional Competente en su jurisdicción, los respectivos permisos y licencias, teniendo en cuenta la zonificación del POT en el área..."

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

Se aclara que clasificación agrológica de los suelos hace referencia a la capacidad de éstos, según sus características, para ser utilizados en actividades agropecuarias con la máxima productividad.

En el presente evento, en cumplimiento de las disposiciones legales se procedió a evaluar la solicitud de sustracción, y aún cuando en este proceso no se evalúan los impactos del proyecto o actividad que se pretende desarrollar sino que se analiza la posible afectación de los servicios ecosistémicos si el área solicitada llegare a sustraerse de la reserva, se consideró que los suelos al ser Clase VI y VII la restricción por esta clasificación aplica es para actividades agropecuarias y no para el desarrollo del proyecto de construcción de condominios. No obstante, se deja la salvedad que los interesados deben solicitar ante las autoridades competentes los permisos, licencias o autorizaciones requeridos para adelantar el desarrollo del proyecto.

Las afirmaciones de la Procuraduría para solicitar la revocatoria de las Resoluciones 1200 y 1217 de 2013 se fundamentan en la falta de motivación del acto administrativo, es decir, que apuntan a la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, la solicitud de revocatoria directa, por considerar que la disposición acusada atenta contra la Constitución o la Ley, debe basarse en algo más que una apreciación subjetiva, sino que debe presentársele a la administración la oposición manifiesta de las dos disposiciones, pues el trámite para resolver una solicitud de revocatoria directa no se trata de un juicio de legalidad, lo cual le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, sino que es el mecanismo para que con la simple comparación de las disposiciones se pueda verificar su contradicción manifiesta, situación que no se vislumbra en el oficio presentado por parte de la Procuraría.

Es claro que este Ministerio se encuentra plenamente facultado para la evaluación de las solicitudes de sustracción con base en los términos de referencia que él mismo expide y que contienen los elementos que le permiten dentro del análisis de la información aportada, realizar una evaluación frente a la viabilidad o no de otorgar una sustracción de reserva forestal, en el supuesto consagrado en el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, estableciendo los términos, condiciones y obligaciones a cargo del interesado.

Por las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que este Ministerio obró bajo el principio de legalidad y basado en su experticia en el tema ambiental y con los elementos técnicos necesarios, en el marco del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no se configura ninguna de las causales de revocación previstas en el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011, ya que las Resoluciones 1200 y 1217 de 2013 se ciñen a los mandatos constitucionales y legales.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: No revocar las Resoluciones 1200 y 1217 de 2013 expedidas por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por los argumentos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo.

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar el contenido del presente acto administrativo al a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios

ARTÍCULO TERCERO.- Comunicar el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO CUARTO. Publicar el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en el Diario Oficial.

ARTÍCULO QUINTO.- Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, según lo dispuesto en el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 17 FEB 2014



MARÍA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA

Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Proyectó: María Stella Sánchez / D.B.B.S.E. MADS
Revisó: Luis Francisco Camargo / D.B.B.S.E. MADS

Expediente: SRF 194