



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. **1610**

(07 JUL 2015)

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 y siguientes del CPACA, y

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

Que mediante Resolución No. 1445 del 03 de septiembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible negó la sustracción temporal de un área ubicada en la Zona de Reserva Forestal del Pacífico establecida mediante la Ley 2ª de 1959, presentada por la sociedad DOWEA S.A.S, para adelantar actividades del proyecto de exploración temprana “Pantanos de Pegadorcito”.

Que la Resolución 1445 de 2014 fue notificada el 15 de septiembre de 2014 a la señora Margarita Llorente, en representación de Dowea S.A.S.

Que mediante radicado No. 4120-E1-33519 del 29 de septiembre de 2014, el Sr. Hamyr Eduardo Gonzalez Morales, Representante legal de la empresa Dowea S.A.S, interpone recurso de reposición contra la Resolución No. 1445 del 03 de septiembre de 2014.

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaboró un proyecto de resolución, con el fin de resolver el recurso interpuesto, que fue numerada como la 1892 del 28 de noviembre de 2014.

Que a pesar de lo anterior, con posterioridad, se consideró necesario la práctica de una prueba que fue decretada mediante Auto 76 del 13 de marzo de 2015, consistente en *“Decretar la práctica de un sobrevuelo sobre el área solicitada en sustracción temporal de la reserva forestal del Pacífico por la Empresa Dowea S.A.S. en el marco del recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1445 del 03 de septiembre de 2014”*.

Que la prueba antes decretada fue practicada el 6 de abril de 2015 por parte de una comisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que este Ministerio, por error involuntario publicó en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como en el diario oficial el día 11 de abril de 2015

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

la Resolución número 1892 de 2014 *“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION”*.

Que dicha resolución no contenía el análisis de la prueba de carácter oficioso decretada por el MADS y por lo tanto, no puede considerarse como la finalización de la actuación administrativa, respecto del expediente número SRF245 y que de conformidad con la ley, el acto que culmine dicha actuación debe contener la totalidad de las pruebas decretadas y practicadas durante el curso del proceso administrativo.

Que por la razón anterior, esta Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, procede a estudiar la revocatoria del acto administrativo contenido en la Resolución 1892 de 2014 *“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION”*

1. COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTEMICOS

1.1. De la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos.

El artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política y en el Código Contencioso Administrativo y en las leyes especiales, señalando además que las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

El Capítulo Noveno del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reglamenta la revocatoria directa de los actos administrativos, indicando su procedencia, oportunidad, efectos, cómo se realiza en actos de carácter particular y concreto, en los generales, entre otros aspectos.

Así las cosas, para analizar la situación de la Resolución 1892 de 2014, es importante revisar lo consagrado en el artículo 93 del CPACA, que establece:

“...Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona...”*

La figura de la revocatoria directa, ha sido definida por los doctrinantes Eduardo García De Enterría y Tomás-Ramón Fernández en su obra curso de derecho administrativo, así¹:

¹ García de Enterría Eduardo y Ramón Fernández Tomás. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Duodécima Edición. Thomson Civitas. Pág. 658

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

“Se entiende por revocación la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario”.

“La revocabilidad de los actos administrativos es un principio de derecho público que rige para todos éstos, en tratándose de actos administrativos de carácter general o de carácter particular, con el fin de ser suprimidos del mundo del derecho y se constituye a su vez, en un acto de naturaleza constitutiva y no declarativa que no posee efectos retroactivos”

La Corte Constitucional en Sentencia T-033 de 2002, con ponencia del Dr. Rodrigo Escobar Gil, señaló, en relación con esta figura:

“...Para la Corte, la revocatoria directa tiene una naturaleza y un propósito diferente al de la vía gubernativa, pues la primera comporta un auténtico privilegio para la Administración, como titular del poder del imperium del Estado y gestora del interés público de eliminar del mundo jurídico por considerarlos contrarios a la Constitución y la Ley. De ahí que esta Corporación haya declarado que tal facultad consistente en “...dar a la autoridad de corregir por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público...”

Nótese que la publicación de la Resolución 1892 de 2014 obedece a un error involuntario, toda vez que la Administración había considerado necesaria la práctica de una prueba, que tenía como finalidad la de fundamentar la respuesta a la interposición del recurso de reposición interpuesto. En ese orden de ideas, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, debe reestablecer la situación descrita de una manera tal, que la prueba sea incluida en la decisión final que se toma.

La revocatoria vista como un mecanismo que permite enmendar situaciones contrarias a la ley, resulta en el presente caso efectivo para reestablecer la legalidad de la actuación que considera la Dirección, se ha visto afectada con su error involuntario, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional²: *“Desde la sentencia C-742 de 1999, viene sosteniendo esta Corporación que la revocatoria directa tiene como propósito dar a la autoridad administrativa la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, no solo con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino también por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. Como se indicó también por la Corte en el fallo mencionado, la revocatoria directa puede entenderse como una prerrogativa de la administración para enmendar sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, cuando atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona”.*

Así las cosas, al analizar la figura de la revocatoria directa encontramos que es una institución de carácter administrativo, cuya finalidad es lograr que los actos puedan ser revocados a causa de alguna de las causales descritas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, con múltiples funciones, entre otras la de regular o autocontrolar la gestión administrativa del Estado, que le permite a la Administración modificar o sustraer el acto administrativo del ordenamiento jurídico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

² Sentencia de la Corte Constitucional. C-306 de 2012. Expediente D-8692. Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

La Dirección de Bosques, previo el análisis que se indica a continuación, hace uso de esta figura, con el fin de preservar la legalidad y constitucionalidad de la decisión final del Expediente SRF245.

1.2. Motivación y Finalidad del Acto Administrativo

Previo a proceder a la aplicación de la figura de la revocatoria directa, debe este Ministerio analizar desde cuando produjo efectos jurídicos la Resolución 1892 del 28 de noviembre de 2014.

Al respecto, es importante establecer que antes de la publicación de la Resolución 1892 de 2014, si bien el acto administrativo existía, éste no se encontraba llamado a producir efectos. Dicho en otros términos, se trata de un acto ineficaz, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.³

“...El ordenamiento jurídico sanciona el acto no notificado con su ineficacia o inoponibilidad. La ley condiciona los efectos de una decisión que pone término a un trámite administrativo a su notificación, a menos que la parte interesada conociendo de la misma, convenga o ejercite en tiempo los recursos legales. Así, pues, mientras no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz. Sobre el particular, la jurisprudencia y la doctrina administrativa han señalado que los actos administrativos no notificados, “ni aprovechan ni perjudican”, cabe decir son inoponibles al interesado...”

Quiere ello significar que mientras la resolución en comento, de fecha 28 de noviembre de 2014, no fue publicada, si bien existía, no tenía la capacidad de producir efectos jurídicos, porque no se había surtido el trámite de publicidad consagrado en la Ley, encontrándonos entonces, frente a un acto ineficaz. Sin embargo, no sucede lo mismo a partir de su publicación, es decir el 11 de abril de 2015, en el Diario Oficial No. 49479, fecha para la cual el acto administrativo empezó a producir efectos jurídicos.

Así las cosas, cuando el acto administrativo se publicó en el diario oficial, ya la administración había expedido el Auto 76 del trece (13) de marzo de 2015, mediante el cual se ordenaba el decreto oficioso y práctica de una prueba, para así tomar este Ministerio una decisión de fondo, en relación con el recurso de reposición formulado por la empresa Dowea S.A.S. contra la Resolución 1445 de septiembre 03 de 2014, por el cual se negaba la solicitud de sustracción temporal de un área ubicada en la zona de Reserva Forestal del Pacífico establecida mediante la Ley 2ª de 1959.

En tal sentido, el contenido del acto publicado en el Diario Oficial el día 11 de abril de 2015, carece de la valoración del resultado de la práctica de la prueba decretada (sobrevuelo), así como de la información que presentó la empresa Dowea S.A.S., con ocasión del mismo.

Efectuada tal precisión, es importante establecer si el acto administrativo publicado el 11 de abril de 2015, viola algún precepto legal o constitucional, teniendo en cuenta que ésta se llevó a cabo sin que se finalizara la actuación administrativa, y por lo tanto, sin

³ Sentencia de la Corte Constitucional Septiembre 23 de 1994. Expediente T38881. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

que contuviera el resultado de las pruebas practicadas, como consecuencia del decreto oficioso del sobrevuelo, de conformidad con el auto 76 del 13 de marzo de 2015.

Al cobrar fuerza ejecutiva la Resolución 1892 de 2014, a través de la publicación efectuada el 11 de abril de 2015 en el diario oficial, sin que en ésta se haya incorporado el resultado de la prueba practicada en el marco de la decisión del recurso de reposición, impide que los particulares en la decisión de fondo cuenten con todas las garantías dadas por la Administración para su resolución, razón por la cual resulta necesario y, de vital importancia para ésta, garantizar que tal decisión final, incorpore de manera integral las actuaciones surtidas por el Ministerio en el marco del expediente SRF 245.

La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos frente al tema, ha manifestado:

“...De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y que consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis...”⁴

La situación antes descrita se encuentra en oposición a la ley y se materializó en que la decisión publicada en el diario oficial, no contenía el resultado de la prueba de carácter oficioso decretada, lo cual constituye un yerro de la Administración.

Es deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como autoridad administrativa establecer de manera clara y concreta la procedencia de la figura de la revocatoria directa, considerando para ello, la correcta adecuación de la situación aquí planteada a alguna de las causales por las cuales procede la revocatoria directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del CPACA.

El artículo 1º de la Resolución 1892 de 2014 señala: *“Confirmar el artículo 1º de la Resolución 1445 de 2014 proferida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, por medio de la cual se niega una sustracción definitiva de un área de la Reserva Forestal del Pacífico, establecida en la Ley 2ª de 1959, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo”.*

De una simple lectura del contenido del artículo 1º arriba transcrito, se observa que el acto no crea ni modifica, ninguna situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría para Dowea S.A.S., no siendo necesario entonces para este Ministerio, contar para su revocatoria con el consentimiento del particular.

La posición que asume este Ministerio, de aplicar la figura de la revocatoria directa, ha sido ratificada en múltiples fallos por la Jurisprudencia Nacional, sólo a manera ilustrativa, citaremos apartes de algunos de ellos.⁵

“...La jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los

⁴ Ver, Sentencias C-096 de 2001 (MP. Dr. Alvaro Tafur Galvis), C-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-980 de 2010 (MP. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo), C-012 de 2013 (MP. Dr. Mauricio González Cuervo) y C-016 de 2013 (MP. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

⁵ Sentencia Corte Constitucional C-620 de 2004

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

primeros, se conocen aquellos actos administrativos en que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en el número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”.

Por su parte, la Corte Constitucional señaló: ⁶

“...En América Latina la doctrina ha venido aceptando la tesis de la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos de acuerdo a quien van dirigidos o sobre quien recaen sus efectos; es así como se ha considerado que cuando un acto administrativo está dirigido en forma general y abstracta, a producir efectos sobre el conglomerado social o una parte importante de él, tiene esencialmente el carácter de revocable, según la valoración que de las circunstancias precisas al momento de su aplicación haga la administración, teniendo en cuenta para ello el interés general de toda la comunidad, según como afecten el interés público.

En contraposición a este postulado, aquellos actos administrativos cuyo objetivo es conceder un derecho o modificar una situación individual, es decir, dirigidos a causar efecto en una persona particular y concreto, y han sido notificados a su titular, no pueden ser revocados por la Administración sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados en el sentido de garantizar que las autoridades no podrán disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial...”

Así las cosas y siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷, se ha afirmado que no existe una situación particular y concreta, cuando la decisión no es favorable para el particular, como la que procedemos a transcribir “es cierto que el artículo 73 del C.C.A. expresa que la Administración no puede revocar los actos de contenido particular sin el consentimiento expreso del titular; no obstante en el caso presente tal prescripción no opera en favor de la actora, toda vez que los actos que la ley prohíbe revocar sin el consentimiento de su titular, son aquellos generadores de una situación jurídica particular favorable al administrado, y tales actos no lo eran”

Lo expuesto en párrafos anteriores, permite revocar la Resolución 1892 de 2014 expedida con base en las facultades delegadas a la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, mediante la Resolución No. 053 de 2012, de

⁶ Expedientes T-100.559 Y T-100.563 (acumulados). Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, del 22 de noviembre de 1996.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, sentencia de 8 de abril de 1999, Expediente No. 3083-98, Consejero Ponente: CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA. Otros ejemplos de esta situación, se encuentran señalados en las siguientes providencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, sentencia de 24 de julio de 2003, Expediente n.º 11001-03-25-000-2001-0136-01(2100-01), Consejero Ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO y en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, sentencia de 24 de julio de 2003, Expediente n.º 11001-03-25-000-2001-0262-01(3589-01), Consejero Ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO.

“Por la cual se revoca la Resolución número 1892 de 2014 y se toman otras determinaciones”

conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del CPACA que señala que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1.- Revocar la Resolución 1892 del 28 de noviembre de 2014, publicada en el Diario Oficial el día 11 de abril de 2015, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2.- Notificar la presente Resolución al Representante Legal de Dowea S.A.S. y/o su apoderado debidamente constituido.

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

Artículo 4.- Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, en los términos del inciso 3 del Artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 07 JUL 2015

M.A. Alvarado G.

MARÍA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA

Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Proyectó: Fernando I. Santos M. / Abogado D.B.B.S.E MADS
Revisó: Eugenia Mendez R. / Contratista D.B.B.S.E. MADS
Expediente: SRF-0245
07-07-2015

