



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

RESOLUCIÓN No. 0375

( 23 FEB 2015 )

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”**

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

En ejercicio 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 No. 0159 del 28 de enero de 2010, se efectúa la sustracción temporal de una superficie de 11,94 hectáreas, para la ubicación de SDFMS y la sustracción definitiva de 11,19 hectáreas para la construcción del corredor vial entre chaflanes, las áreas para los portales de todos los túneles de la vía Buenaventura – Buga en el sector comprendido por los corregimientos de Cisneros y Loboguerrero en la Reserva Forestal del Pacífico establecida por la Ley 2ª de 1959.

Que por Resolución 1295 del 1 de octubre de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aprueba las propuestas de restauración presentadas por el Consorcio ECC, en cumplimiento del Artículo Segundo, Numerales 2, 3 y 4 de la Resolución No.0159 de 2010.

Que mediante Auto No.0417 del 13 de noviembre de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realiza un requerimiento al Consorcio ECC, con relación al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución No.0159 de 2010, de acuerdo con lo evidenciado en la visita técnica realizada al sitio aprobado para la compensación.

Que mediante escrito radicado No.4120-E1-42662 del 12 de diciembre de 2014, el Consorcio ECC, interpuso recurso de reposición para que se modifique el parágrafo del artículo 1º del Auto No. 417 del 13 de noviembre de 2014 y en su lugar esta Dirección disponga que las fechas de iniciación para las actividades de mantenimiento silvicultural de las coberturas establecidas en el plan de restauración es aquella en la que efectivamente se ejecutaron.

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”****I. COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTEMICOS**

De conformidad con lo establecido en el artículo segundo de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El numeral 14 del artículo 2º del Decreto ley 3570 de 2011, le reiteró al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función señalada en el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 de declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de la Reserva Forestal Nacionales.

A su turno, el numeral 3º del artículo 16 del Decreto Ley 3570 de 2011, señaló como función de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la de rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer integrar o recategorizar las áreas de la Reserva Forestal Nacionales.

Mediante la Resolución No. 053 de 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delega en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de suscribir los actos administrativos relacionados con las solicitudes de sustracción de áreas de Reservas Forestales de orden Nacional.

**II.- PROCEDIMIENTO**

El procedimiento administrativo se halla en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 74 y siguientes, los cuales con respecto del recurso de reposición expresan:

*“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

*“El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)*

*“Artículo 76: Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el i evento en que se haya acudido ante el juez.*

*Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.*

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”**

*El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.*

*Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios”.*

El recurso de reposición, constituye un medio jurídico mediante el cual, se controvierte por la parte interesada y reconocida en el proceso, los actos administrativos que ponen fin a las actuaciones administrativas, para que la Administración analice y corrija los errores en que haya podido incurrir, si lo considera legal y oportuno, en orden a modificar, aclarar o revocar el acto existente, para lo cual, se deben acatar rigurosamente los requisitos establecidos en el artículo 77 del Código Contencioso Administrativo.

Por su parte, frente al recurso de reposición ha manifestado la doctrina: “El de reposición se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, Se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y el debido proceso....”<sup>1</sup>

En el presente caso se observa que el recurso de reposición fue presentado por el Consorcio ECC dentro del término legalmente establecido, y adicionalmente el recurso cumple con los requisitos de forma establecidos en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, agotando por tanto, los presupuestos legales necesarios para entrar a resolver de fondo el asunto en particular.

Por su parte, con relación con la conclusión del procedimiento administrativo, expresa el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:*

*“2 Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos”.*

De igual manera, la doctrina especializada sobre el tema, en concordancia con la interpretación que al respecto ha realizado el Consejo de Estado, ha reconocido que la autoridad administrativa está obligada a decidir sobre las cuestiones que se hayan planteado con motivo del recurso argumentando que: *“La decisión que pone fin a la vía gubernativa deberá ser motivada tanto en sus aspectos de hecho como de derecho, lo mismo que en los de conveniencia si son del caso. Lo anterior se reafirma en razón de que estamos frente a una nueva decisión administrativa, que no se aparte formalmente de las producidas durante la etapa de la actuación administrativa. De aquí que el legislador exija los mismos requisitos que para la expedición del primer acto, para el acto final, esto es, para el que resuelve la vía gubernativa; en este sentido, abordará todas las cuestiones que se hayan planteado y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo hubieren sido antes.”* <sup>2</sup>

Lo anterior, encuentra pleno sustento en los principios orientadores de las actuaciones administrativas, especialmente, en los principios de economía, celeridad

<sup>1</sup> Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

<sup>2</sup> Santofimio Gamboa Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 269

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”**

y eficacia, cuyo alcance ha sido definido en el artículo tercero del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, es deber de la administración decidir en derecho el acto impugnado, habiéndose ejercido en oportunidad legal el derecho de contradicción, que no solamente garantiza el derecho de conocer las decisiones de la administración sino también la oportunidad de controvertir por el medio de defensa aludido.

Así las cosas, es claro que en virtud de la competencia para conocer del recurso de reposición contra un acto administrativo, le exige e impone a la autoridad, el deber de analizar los diferentes factores dentro del cual la razonabilidad de la materia objeto de decisión debe primar y ser coherente con los principios que rigen las actuaciones administrativas. Por lo mismo, la evaluación y decisión sobre las solicitudes objeto del recurso presentadas en tiempo por el recurrente deben ser tenidas en cuenta al momento de la evaluación de la decisión que la administración adopte en la solución del recurso, siendo garantía para el administrado el respeto de sus derechos al debido proceso y a la defensa de sus intereses.

Conforme a las consideraciones de orden jurídico expuestas anteriormente, este Despacho en atención a la impugnación formulada por el recurrente contra el Auto No.417 del 2014, procederá a dar solución al recurso en mención de la siguiente manera.

**III.- CONSIDERACIONES DE LA DIRECCION DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTEMICOS**

El Artículo Primero del Auto Auto No.0417 del 13 de noviembre de 2014 requirió al Consorcio ECC para que dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo, entregue a esta Dirección, la totalidad de la información en cumplimiento de lo establecido en resoluciones 159 de 2010 y 1295 de 2013.

En concreto, en el inciso c. esta Dirección requirió:

(...)

- c. *Informe las actividades desarrolladas durante el establecimiento de las coberturas vegetales, en compensación por la sustracción definitiva de la reserva forestal del pacífico. **Aun cuando dichas actividades fueron ejecutadas con anterioridad a la aprobación del plan de restauración, estas se validan** ya que fueron realizadas y concertadas con la CVC, en los sitios aprobados mediante la Resolución 1295 de 2013. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

**Parágrafo.** *La fecha de iniciación para las actividades de mantenimiento silvicultural de las coberturas establecidas en el plan de restauración, será el 15 de noviembre de 2013, día de la ejecutoria de la Resolución No.1295 de 2013, mediante la cual se aprueba dicho plan.”*

(...)

A continuación se analizan parte los planteamientos del recurrente, haciendo las consideraciones y presentando los argumentos correspondientes por parte de esta Dirección:

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”****Argumentos del recurrente:**

El Consorcio ECC, señala:

*“...por un lado, la Dirección de Bosques, biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE), valida en el artículo primero literal (C), las actividades de mantenimiento con anterioridad a la aprobación del plan de restauración, esto es, previamente a la ejecutoria de la Resolución 1295 de 2013, sin embargo, lo establecido en el párrafo del mismo artículo contradice lo ya aprobado al afirmar que, la fecha de iniciación de las actividades de mantenimiento será a partir del 15 de noviembre de 2013...”*

*“...Al respecto debemos señalar, que tal y como la DBBSE lo afirma, las actividades fueron realizadas y concertadas con la CVC es así como, dichas actividades iniciaron en el año 2011 y no a partir del 15 de noviembre de 2013...”*

*“Adicionalmente debe tenerse en cuenta que las decisiones de la administración deben estar ajustadas a la realidad, so pena de quedar viciadas por falsa motivación, perspectiva desde la cual no le es permitido al funcionario suponer una fecha distinta a aquella en la que efectivamente se ejecutaron las actividades, más aún cuando no existe una norma que así se lo permita”*

*Bajo esta perspectiva, es claro que si la CVC como máxima autoridad ambiental de la zona no objeto y por el contrario acompañó, controló y certificó (SIC) las actividades ejecutadas por el consorcio, es claro que para éste se generó la confianza legítima de que su actuar estaba de acuerdo con la normatividad aplicable y que con el mismo se estaba cumpliendo a las exigencias efectuadas por el Ministerio de Ambiente (... ..)*

**Petición del Recurrente:**

*El Consorcio ECC solicita a DBBSE, modifique su artículo primero párrafo (sic) del Auto 417 del 13 de noviembre de 2014, en el sentido de validar, tal y como ya lo ha definido en el literal (c), las actividades de mantenimiento del plan de restauración con anterioridad a la ejecutoria de la Resolución 1295 de 2013 (sic), toda vez que, repetidas veces han sido ejecutadas con el acompañamiento, certificación y control de la CVC.*

**Frente al Recurso:**

Expresa el Consorcio ECC que esta Dirección se contradice, ya que inicialmente valida las actividades de mantenimiento con anterioridad a la aprobación del plan de restauración, para luego afirmar que la fecha de inicio de las actividades de mantenimiento, será a partir del 15 de noviembre de 2013.

Es importante señalar que no existe la contradicción que señala el Recurrente. En tal sentido, se aclara que en el documento *“Plan de compensación de 23,14 ha, por la sustracción de la Reserva Forestal del Pacífico”*, presentado por el Concesionario con radicado No.4120-E1-26219 de 2013, soporte de la Resolución 1295 de 2013 (acto administrativo que aprueba la propuesta del plan de restauración), se identifica de manera expresa en el Ítem 5.5.3., las actividades de establecimiento de las coberturas vegetales y en el Ítem 5.5.4. las actividades de mantenimiento.

Así las cosas, se precisa que en el Auto No.417 de 2014 objeto del recurso, únicamente se aprobaron las actividades de establecimiento de las coberturas vegetales, como se evidencia en el sitio propuesto para la implementación. Así las

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”**

cosas, en el auto en comento, en ningún momento se aprueban las actividades de mantenimiento.

Adicional a lo anterior, en el Artículo Tercero de la Resolución No.1295 de 2013 (acto administrativo que aprueba la propuesta del plan de restauración), se estableció que antes de iniciar las actividades de restauración aprobadas, el Concesionario ECC debería presentar un informe indicando, entre otras cosas, el cronograma ajustado a tiempos reales; teniendo en cuenta lo anterior, el MADS nunca recibió por parte del Consorcio información acerca de la iniciación de las actividades del plan de restauración aprobado mediante la Resolución No.1295 del 1 de octubre de 2013.

Así las cosas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en visita de seguimiento realizada los días 28 y 29 de agosto del 2014, a las zonas de compensación por la sustracción encontró:

1. Que el plan de restauración por el área sustraída de forma definitiva de la Reserva Forestal del Pacífico, aprobado por la Resolución 1295 de 2013 ya había iniciado, incumpliendo el Consorcio ECC, con lo dispuesto en el Artículo Tercero de la Resolución en comento, donde se expresa que: *“Antes del inicio de las actividades de los planes de restauración el Consorcio ECC debe presentar a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, un informe el cual incluya el Cronograma ajustado a los tiempos de ejecución”*.
2. Que la cobertura vegetal establecida no siguió los tratamientos o arreglos de restauración planteados por el Consorcio ECC y aprobados por el MADS dentro de la Resolución No.1295 de 2013.

Pese a estas circunstancias, el Ministerio entendiendo que las actividades realizadas, aunque no se ajustaban a lo establecido dentro del Plan de Restauración aprobado por la Resolución 1295 de 2013, evidenció que las coberturas se encontraban en el sitio y fueron concertadas con la CVC, considerando de esta manera, aprobar las actividades de establecimiento de coberturas vegetales.

Sin embargo, en cuanto a las actividades de mantenimiento, se reitera que el Concesionario ECC incumplió lo dispuesto en la Resolución No.1295 de 2013, por cuanto el MADS desconocía la fecha de inicio de las actividades de restauración. En este orden de ideas, una vez identificado por parte de este Ministerio que las coberturas vegetales se encontraban en el sitio, de acuerdo con la Resolución No.1295 de 2013 y la cronología lógica del proceso, se tomó como fecha de iniciación de la etapa de mantenimiento de las coberturas, el día de ejecutoria de la Resolución 1295 de 2013, la cual aprobó la propuesta de restauración.

Ahora bien, el recurrente, expresa que no le es válido a la administración, suponer una fecha *“distinta a aquella en la que efectivamente se ejecutaron las actividades, más aún cuando no existe una norma que así se lo permita”*, so pena de incurrir en falsa motivación.

Es importante aclarar al Consorcio ECC, que este Ministerio actuó de acuerdo con la cronología de las actividades propuestas y las actividades planteadas dentro del plan de restauración aprobado por la Resolución 1295 de 2013; igualmente se resalta que las actividades de restauración desarrolladas por el concesionario, sólo fueron conocidas en el momento de la visita de seguimiento efectuada por el MADS a la zona, encontrando los incumplimientos a los que se hizo referencia, así como el establecimiento de una cobertura vegetal, que se validó exclusivamente por la intervención de la CVC dentro del proceso.

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”**

Señala el recurrente que la CVC, como máxima autoridad ambiental en la jurisdicción, acompañó, controló y certificó que las actividades ejecutadas por el Consorcio, se configuró una confianza legítima, que le indicaba que cumplía con la normatividad aplicable y las exigencias del MADS.

Es importante aclarar que de acuerdo con las competencias establecidas por Ley y lo determinado dentro del Artículo Segundo, Numeral 3 de la Resolución No.159 de 2010, por medio de la cual se procedió a la sustracción parcial de un área de la Reserva Forestal del Pacífico, es a este Ministerio a quien el Concesionario debe informar acerca de las actuaciones respecto a las compensaciones por la sustracción de áreas de la Reserva Forestal del Pacífico. No obstante lo anterior, se reitera que en virtud de lo evidenciado en sitio, se aprobaron las actividades de establecimiento de cobertura vegetal.

Ahora bien, no es de recibo de esta Dirección, la utilización del principio denominado confianza legítima como soporte del recurso horizontal, como quiera que no ha existido cambio brusco e intempestivo de regulación y/o política por parte de la Autoridad Ambiental. Ya se precisó que de conformidad con la Resolución 159 de 2010, es a este Ministerio, y no a otra autoridad ambiental, a quien el Concesionario debía informar de las actuaciones respecto a las compensaciones por la sustracción de áreas de la Reserva Forestal del Pacífico. Además, como se dijo, el establecimiento de la cobertura vegetal, se validó por la intervención de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-.

Finalmente, y después de estudiar el escrito de reposición presentado por el Consorcio ECC, en contra de la Resolución No.0417 del 13 de noviembre de 2014, se determinó que ninguno de los argumentos presentados por el recurrente está dirigido a controvertir la actuación de la Autoridad Ambiental o a demostrar que se cometió un error de hecho y/o de derecho por parte de esta Entidad en el procedimiento administrativo ambiental adelantado, el cual concluyó con la expedición del acto administrativo recurrido y por tal motivo el recurso de reposición impetrado por el interesado no está llamado a prosperar.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO 1. CONFIRMAR** el Parágrafo del Artículo 1º del Auto No. 417 del 13 de noviembre de 2014 por medio del cual se establece que la fecha de iniciación para las actividades de mantenimiento silvicultural de las coberturas establecidas en el plan de restauración, será el 15 de noviembre de 2013, día de la ejecutoria de la Resolución No.1295 de 2013, mediante la cual se aprueba dicho plan, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 2.** Notificar el presente acto administrativo al Representante Legal de **CONSORCIO ECC**, o a su apoderado legalmente constituido en la Autopista Norte Km. 21 Chía (Cundinamarca).

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

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”**

**ARTÍCULO 4.** Contra el presente acto administrativo no procede el recurso por la vía gubernativa de conformidad con los artículos 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 23 FEB 2015

*Maria Claudia Garcia Davila*  
**MARIA CLAUDIA GARCIA DAVILA**

Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

*Proyecto:* Fernando Santos M. / Abogado D.B.B.S.E. MADS *FL*  
*Revisó:* Luis F. Camargo / Profesional Especializado DBBSE. MADS  
*Expediente:* SRF LAM 4519