

AUTO No. 282 DE 18 SEP 2024

"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

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

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, previstas en el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, el numerales 14 del artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, delegadas a esta Dirección mediante el artículo 1° de la Resolución 657 del 17 de julio del 2023, y de conformidad con lo establecido por la Ley 1437 de 2011 y,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante la **Resolución 2449 del 17 de diciembre de 2018**, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible efectuó, a favor de la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, con NIT. 800.186.228-2, la sustracción definitiva de **11,17 Ha** de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo del proyecto "*Construcción del Pavimento de la Vía 12CC05 Tramo Almaguer Cruce Ruta 25CC15*" en el Municipio de Almaguer, Cauca.

Que, con fundamento en la sustracción definitiva efectuada, fueron impuestas las siguientes obligaciones de compensación:

"Artículo 5.- Requerir a la sociedad **INGENIERIA DE VIAS S.A.S.**, para que en un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, presente para la evaluación por este Ministerio, una propuesta de compensación por la sustracción definitiva, independiente de las demás compensaciones a que haya lugar, en donde, en armonía con la Resolución 256 de 2018, esta compensación se desarrolle dentro de la Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2 de 1959, con prioridad en zonas de nacimientos de drenajes (cuencas cero), de manera que a partir de la restauración ecológica de un área, en consecuencia, se compensen servicios ecosistémicos, relacionados fundamentalmente con la función de oferta, regulación y recarga hídrica.

Artículo 6.- La sociedad **INGENIERIA DE VIAS S.A.S.**, deberá informar a este Ministerio con quince (15) días de antelación sobre el inicio de las actividades dentro de las áreas sustraídas de la Reserva Forestal Nacional Central establecida por la Ley 2 de 1959, con el fin de adelantar el seguimiento respectivo en el momento que así lo estime pertinente.

"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

Artículo 7.- *La sociedad INGENIERÍA DE VIAS SAS deberá solicitar ante la Autoridad Ambiental los permisos, autorizaciones y/o licencias que se requieran de acuerdo a la normatividad ambiental vigente. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas u obligaciones que soliciten las Autoridades Municipales y la Autoridad Ambiental Regional, dentro del ámbito de sus competencias."*

Que el mencionado acto administrativo fue debidamente notificado el día 19 de diciembre de 2018 y, transcurrido el término de diez (10) días previsto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, sin que hubiesen sido interpuestos recursos en su contra, quedó ejecutoriado el 08 de enero de 2019.

Que en cumplimiento del artículo 6º de la Resolución 2449 de 2018, mediante el **radicado No. 8384 del 24 de mayo de 2019**, la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.** informó que el 08 de junio de 2019 se iniciaría las actividades constructivas del proyecto, dentro de las áreas sustraídas definitivamente.

Que en el marco del seguimiento a las obligaciones impuestas por la Resolución 2449 de 2018, han sido expedido los siguientes actos administrativos:

1. **Auto 588 del 18 de diciembre de 2019:** Con fundamento en la solicitud con radicado No. 9936 del 11 de junio de 2019, este acto administrativo dispuso prorrogar por única vez el término otorgado mediante el artículo 5º de la Resolución 2449 de 2018, por el término de dos (2) meses, contados a partir de su ejecutoria. Este acto administrativo fue notificado por medios electrónicos el día 18 de diciembre de 2019 y, al no proceder recursos en su contra, quedó ejecutoriado el 19 de diciembre de 2019.
2. **Auto 244 del 15 de julio de 2022:** En ejercicio de las funciones de control y seguimiento que le asiste a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, fue emitido el **Concepto Técnico 133 del 2021**, evaluando el estado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Resolución 2449 de 2018, ante lo cual se dispuso lo siguiente:

"(...) ARTÍCULO 1.- REQUERIR a la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente acto administrativo, presente certificado de tradición y libertad, junto con la escritura pública del predio con matrícula inmobiliaria No. 122-1790, y la cédula catastral número 1702-330118-27711-0 en el que se demuestre la titularidad del inmueble en cabeza de la sociedad solicitante.

ARTÍCULO 2.- APROBAR el Plan de Restauración ecológica propuesto como compensación por sustracción definitiva, presentado por la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, dentro del radicado 11806 del 12 de abril de 2021.

ARTÍCULO 3.- REQUERIR a la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, para que allegue a esta Dirección en un término no mayor a dos meses (2), a partir de la notificación del presente auto, la siguiente información:

- La ortofotografía tomada con DRONE del área a compensar, mencionada por Ingeniería de Vías S.A.S., dentro del radicado 11806 del 12 de abril

"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

de 2021 en respuesta al literal b y c, numeral 2.1. Artículo 2, Auto 294 de 2020.

- *Un indicador de restauración relacionado con la medición multitemporal de las coberturas a una escala de trabajo 1:5.000 - 1:10.000, con una periodicidad anual.*

(...)"

El precitado acto administrativo fue notificado por medios electrónicos el 18 de julio de 2022 y, al no proceder recursos en su contra, **quedó ejecutoriado el 19 de julio de 2022.**

Que, por medio del radicado **2022E1035202 del 19 de septiembre de 2022**, la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.** entregó documentación referente al artículo 3 del Auto No. 244 del 15 de julio de 2022.

Que, a través del **radicado No. 2022E1040074 del 19 de octubre de 2022**, la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.** solicitó "una prórroga de seis (6) meses para dar respuesta al Artículo 1 del AUTO N° 244 del 15 de julio de 2022 "Por medio del cual se efectúa seguimiento al cumplimiento de las obligaciones por la sustracción definitiva de la Reserva Forestal Central, en el marco del expediente SRF 462", así como también ajustar el modo de compensación al plan de restauración ecológica aprobado en el AUTO N° 244 de 2022 y ser presentado para evaluación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos."

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.

Que el numeral numeral 8 del artículo 6° 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" precisó que es función del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible sustraer las áreas de reserva forestal nacionales.

Que, no obstante, mediante el artículo 1° de la Resolución No 0657 del 17 de julio del 2023, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de sustanciar y



"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

suscribir todos los actos administrativos relacionados con el trámite de sustracción de reservas forestales del orden nacional, a excepción de aquellos que decidan de fondo las solicitudes de sustracción.

- **Sobre la solicitud de prórroga para dar respuesta a los requerimientos realizados por los artículos 1° y 3° del Auto 244 del 15 de julio de 2022.**

Que con fundamento en el procedimiento establecido por la Resolución 1526 de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la **Resolución 2449 de 2018**, por medio de la cual efectuó, a favor de la Sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, con NIT. 800.186.228-2, la sustracción definitiva de 11,17 Ha de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo del proyecto "*Construcción del Pavimento de la Vía 12CC05 Tramo Almaguer Cruce Ruta 25CC15*" en el Municipio de Almaguer, Cauca.

Que las disposiciones contenidas en la **Resolución 2449 de 2018** 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 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 si bien el artículo 28 de la Resolución No. 110 de 2022 resolvió derogar la Resolución 1526 de 2012, el artículo 27 de la misma norma adoptó un régimen de transición conforme al cual "*Los trámites relacionados con la sustracción de reservas forestales, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente norma, continuarán hasta su terminación rigiéndose por las normas vigentes al momento de iniciado el trámite*". En consecuencia, el trámite de sustracción iniciado mediante el **Auto 360 del 12 de septiembre de 2018** se rigió por el trámite establecido en la normativa vigente al momento de la solicitud, esto es, la Resolución 1526 de 2012.

Que Resolución 1526 de 2012 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 con

"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

relación al 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 administrativa.

▪ **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."*

Que 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 o 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 (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 el máximo tribunal de lo contencioso administrativo considera que *"(...) 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*

"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

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.

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. (...)" (Subrayado fuera del texto)

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 CONCRETO

Que en el artículo 17 del *"Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"* se encuentran algunas condiciones a considerar al momento de resolver entre otras situaciones, las relacionadas con las solicitudes de prórroga presentadas por un administrado.

Que, en consecuencia y dado que la Resolución 1526 de 2012 no hace referencia al trámite que debe darse a las solicitudes de prórroga de las que conozca esta Autoridad Administrativa en el marco del procedimiento y seguimiento a las sustracciones de reservas forestales, resulta pertinente acudir a la figura de la *analogía legis*, en el sentido de aplicar el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, para analizar la solicitud presentada por la Sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, a través del **radicado No. 2022E1040074 del 19 de octubre de 2022.**

Que según lo dispuesto por el artículo 17 en comento, las solicitudes de prórroga deben reunir tres requisitos: 1) ser presentadas antes de vencer el plazo concedido por la autoridad administrativa; 2) invocar justa causa y; 3) ser presentadas hasta por un término igual al concedido por la autoridad administrativa.

Que, descendiendo al caso bajo estudio, se observa que frente al primer requerimiento del **Auto 244 del 15 de julio de 2022** (artículo primero) se otorgó un término de tres (3) meses para acreditar su cumplimiento, el cual finalizó el 19 de octubre de la misma anualidad. Por otra parte, del requerimiento establecido en su artículo tercero se concedió dos (2) meses, el cual expiró el 19 de septiembre de 2022.

Que, así las cosas, respecto de la primera condición del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, esta Autoridad encuentra que la solicitud de prórroga fue presentada el **19 de octubre de 2022**, mismo día en el que concluía el término de los tres (3) meses, previsto en el artículo 1° del Auto 244 del 25 de julio de 2022 (ejecutoriado el 19 de julio de 2022).

"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

Que, por otra parte, respecto del término de los dos (2) meses, previsto en el artículo tercero del mismo Auto, a la fecha de la presentación de la solicitud de prórroga, ya se encontraba expirado, en efecto, y dada la extemporaneidad de la solicitud es **improcedente prorrogar el plazo previsto en el artículo tercero del Auto 244 del 25 de julio de 2022.**

Que frente a la segunda condición que estipula la Ley 1437 de 2011, no es procedente acceder a la solicitud de prórroga de seis (6) meses, **pues excede el doble del término establecido en el artículo primero del Auto 244 de 2022.**

Que en suma, es preciso mencionar que a la fecha de expedición de la presente decisión; el titular de la sustracción no ha presentado documentación adicional y/o posterior a la solicitud de la prórroga, que demuestre el cumplimiento del requerimiento efectuado mediante el artículo primero del Auto de seguimiento No. 244 del 15 de julio de 2022, referente a la presentación del certificado de tradición y libertad junto con la escritura pública del predio con matrícula inmobiliaria No. 122-1790, y la cédula catastral número 1702-330118-27711-0 en el que se demuestre la titularidad del inmueble en cabeza de la referida Sociedad.

Que, en este orden de ideas, es preciso analizar la solicitud presentada bajo las circunstancias de tiempo actual, por cuanto, adicional al hecho que no se manifestó justa causa para solicitar la prórroga, al momento de la presente decisión, ha transcurrido más de un año desde la fecha de la solicitud, lapso en el cual no se ha presentado cumplimiento alguno al requerimiento en mención.

Que teniendo en cuenta que el término inicial concedido finalizó el 19 de octubre del 2022 y solo podía haberse prorrogado hasta el 19 de enero del 2023, esta Autoridad concluye que, a la fecha de emisión de la presente decisión han desaparecido los supuestos de hecho y de derecho que fundamentaban la solicitud de prórroga.

Que, en consecuencia, se procederá a **negar** la prórroga solicitada por la Sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, con NIT. 800.186.228-2 y adicionalmente, se reitera el cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular de la sustracción para que presente cabal cumplimiento a los requerimientos ordenados mediante el **Auto No. 244 del 15 de julio de 2022** expedido por esta Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del procedimiento administrativo adelantado bajo el expediente SRF-462.

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 de prórroga presentada por la Sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.**, con NIT. 800.186.228-2, del término otorgado para dar cumplimiento a los requerimientos ordenados mediante el **Auto No. 244**



"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF-00462"

del 15 de julio de 2022, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2.- REITERAR a la Sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., con NIT. 800.186.228-2**, a través de su representante legal o quien haga sus veces, el cumplimiento de las obligaciones y en los términos establecidos por el **Auto No. 244 del 15 de julio de 2022**.

ARTÍCULO 3.- NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo a la sociedad **INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., con NIT. 800.186.228-2**, a través de su representante legal, autorizado o apoderado debidamente constituido para los fines pertinentes, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69 y 71 de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

ARTÍCULO 4.- PUBLICAR el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 5.- RECURSOS. De conformidad con el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", contra el presente acto administrativo no proceden recursos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 18 SEP 2024



ADRIANA RIVERA BRUSATIN

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

Proyectó	Karol Betancourt Cruz / Abogada contratista GGIBRNF de la DBBSE
Revisó:	Rosa Elena Arango Montoya / Abogada contratista Fondo Colombia en Paz - DBBSE
Revisó:	Francisco Javier Lara / Abogado contratista GGIBRNF de la DBBSE
Aprobó:	Luz Stella Pulido Pérez / Coordinadora GGIBRNF de la DBBSE
Auto	"Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga del término otorgado frente a los requerimientos realizados mediante el Auto 244 del 15 de julio de 2022, en el marco del expediente SRF 462"
Expediente	SRF 462
Solicitante:	INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S
Proyecto:	Construcción del Pavimento de la Vía 12CC05 Tramo Almaguer Cruce Ruta 25CC15