

RESOLUCIÓN No. 01545

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de las facultades legales, especialmente las consagradas en el Acuerdo Distrital 257 del 30 de Noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 de 2009, modificado parcialmente por el Decreto Distrital 175 de 2009, lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, el Código Contencioso Administrativo Decreto – Ley 01 de 1984, la Ley 1437 de 2011, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante escrito de Radicación No. 2007ER37936 del 12 de septiembre de 2007, a través de apoderado debidamente constituido, la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A. presentó ante esta Secretaría el Plan de Manejo Ambiental - PMA- para el predio ubicado en la Calle 81A sur No. 29-00 Este (Kilómetro 11 Vía Usme), en el denominado Parque Minero Industrial de Usme, jurisdicción del Distrito Capital.

Que el Plan de Manejo Ambiental citado, fue evaluado por personal de esta Secretaría, emitiéndose el Concepto Técnico No. 19234 del 09 de diciembre de 2008, de acuerdo con el cual el PMA a ser ejecutado en la denominada “LADRILLERA ZIGURAT”, debía ser objeto de complementación, de acuerdo a lo indicado en ese documento.

En virtud del Radicado No. 2009EE3556 del 27 de enero de 2009, y acogiendo las recomendaciones contenidas en el Concepto Técnico No.19234 del 09 de diciembre de 2008, esta Secretaría requirió a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A. para que procediera a la complementación del Plan de Manejo Ambiental – PMA -, documento que fue presentado a través de escrito radicado con el No. 2012ER15482 de marzo de 2010.

Que la documentación presentada, como complemento al PMA, se evaluó mediante Concepto Técnico No. 10181 del 22 de junio de 2010, el cual estableció la viabilidad técnica para establecer el Plan de Manejo Ambiental – PMA presentado por la LADRILLERA ZIGURAT S.A.

Que, a través del artículo primero la Resolución No. 5762 del 16 de julio de 2010, se resolvió “Establecer el Plan de Manejo Ambiental, presentado por la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A., identificada con NIT 860.036.532-2, legalmente representada por el señor MIGUEL FERNANDO AMBROSIO CARRILLO, identificado con

Página 1 de 24

RESOLUCIÓN No. 01545

cédula de ciudadanía No. 80.411.219 de Usaquén y XIMENA CAMACHO ROMERO, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.388.854 de Bogotá y portadora de la TP 126.150 CSJ, en calidad de apoderada, bajo documentos de radicación No. 2007ER37936 del 12 de septiembre de 2009 y 2010ER15482 del 23 de marzo de 2010, correspondiente al contrato de concesión No. 14810, para ser ejecutado en el predio de ubicación de la denominada LADRILLERA ZIGURAT, en la calle 81 A Sur No. 29- 00 Este (Kilómetro 11 Vía Usme) de la Localidad de Usme, en jurisdicción del Distrito Capital”.

Que la Resolución No. 5762 del 16 de julio de 2010 fue notificada personalmente el 17 de noviembre de 2010 a la señora Claudia Lorena Bernal, facultada para el efecto por el poder conferido por la apoderada Dra. Ximena Camacho Romero y por el representante legal de la denominada LADRILLERA ZIGURAT S.A.

Que, dentro del término legal, mediante escrito radicado con el No. 2010ER6335353 del 22 de noviembre de 2010, la señora Ximena Camacho Romero identificada con Cédula de Ciudadanía No. 52.388.854 de Bogotá D.C y portadora de la Tarjeta Profesional 126.150 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada de LADRILLERA ZIGURAT S.A., interpuso Recurso de Reposición en contra de la Resolución No. 5762 del 16 de julio de 2010 emitida por esta Entidad.

Que, a través del recurso de reposición, la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A cuestionó lo dispuesto en varios de los artículos de la Resolución No. 5762 del 16 de julio de 2010 y, en tal sentido, solicitó que se modifique el artículo 4 con el supuesto de que esta entidad incurrió en falsa motivación por exigir informes semestrales durante la ejecución del PMA, por no existir una justificación técnica o jurídica para ese efecto. Así mismo, que se aclare el artículo 2 y su parágrafo primero, en el sentido de que se precise que los Programas y Fichas son los propuestos la Ladrillera Zigurat, que difieren de los descritos en el PMA. De igual manera, solicitó que se aclare que el proyecto debe realizarse de acuerdo con la información suministrada a la Secretaría Distrital de Ambiente, no al Ministerio de Ambiente, toda vez que el Ministerio no es la autoridad ambiental para conocer del asunto. Solicitó que se revoque el numeral primero del artículo 3 y su parágrafo, toda vez que, en concepto de la Ladrillera, la minería no está excluida del Parque Distrital de Montaña Entrenubes porque tenían derechos adquiridos, antes de su declaratoria en el POT. Solicitaron que se revoque el artículo 8: en el sentido de no constituir póliza de garantía y cumplimiento a favor de la SDA, por ser un requisito adicional fuera de los que exige la ley. Además, en su concepto, estarían constituyendo doble póliza dadas las exigencias del Código de Minas.

Que, finalmente, solicitan que se aclaren los artículos 13, 14, 18, 19, toda vez que, en su opinión, la potencial responsabilidad por daño se enfoca a diferentes sujetos: representante legal y empresa; por esta razón solicitan que las obligaciones estén a cargo de la Ladrillera Zigurat, en cabeza de su representante legal. Igualmente, que se revoque el artículo 20, por tratarse de la misma obligación establecida en el artículo 5 de la Resolución recurrida.

RESOLUCIÓN No. 01545

CONSIDERACIONES LEGALES

Previamente a entrar a resolver el recurso de reposición interpuesto, esta Dirección estima necesario efectuar las siguientes consideraciones de tipo jurídico, a fin de determinar si esa situación resulta procedente a la luz de las situaciones sobrevinientes que se señalarán en este aparte. En ese orden de ideas, se debe señalar lo siguiente:

Que, de conformidad con los artículos 8, 79, 80 de la Constitución Política, corresponde al Estado y a los particulares, proteger las riquezas naturales de la Nación y, específicamente, a aquel le corresponde velar por la conservación de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, entre otros aspectos.

Que, así mismo, el artículo 8 y el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política disponen que es obligación de los particulares proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Que la Carta Política en su artículo 58 establece que a la propiedad le es inherente una función social y ecológica que le impone a los titulares del dominio limitaciones y restricciones a sus derechos reales en beneficio de las necesidades colectivas. Así mismo, consagra dicho artículo la prevalencia del interés general sobre el particular.

Que el artículo 1º de la Ley 99 de 1993 señala los principios que rigen la política ambiental colombiana, y en tal sentido dispone:

- 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*
- 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*
- 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*
- 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.*
- 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.*
- 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*
(...)
- 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*

RESOLUCIÓN No. 01545

9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

(...).

Que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, y se estableció que la vocación prioritaria de la misma, sería la agropecuaria y forestal; adicionalmente, se dispuso que el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MAVDT-) determinará las zonas compatibles en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras.

Que, en armonía con lo mencionado, el legislador estimó que las actividades mineras serían excepcionales en la Sabana de Bogotá, sujetas a las disposiciones ambientales y a la prevalencia del interés general sobre el particular, con lo cual se garantice la finalidad que se pretendió la declaratoria de interés ecológico nacional.

Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 citado, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 222 de 1994, a través de la cual determinó las zonas compatibles en la Sabana de Bogotá con las actividades mineras de prospección, exploración, explotación y beneficio realizado con respecto a los materiales de construcción, en especial canteras, areneras, gravilleras, ladrilleras, chircales y receberas, modificada por medio de las Resoluciones Nos. 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999 expedidas por esa Entidad.

Que, mediante la Resolución 0813 del 14 de julio de 2004, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) procedió a redefinir y a establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas en la Sabana de Bogotá y se derogaron las Resoluciones 222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999.

Que, posteriormente, la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) determinó las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, que se encuentran en los siguientes municipios: Bogotá D.C., Bojacá, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquillé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá y sustituyó la Resolución 0813 del 14 de julio de 2004. Producto de lo anterior, se establecieron 14 polígonos, que correspondieron a la áreas donde, una vez se contara con las autorizaciones mineras y ambientales respectivas, se podían realizar actividades mineras de materiales de construcción y arcillas en los municipios citados.

RESOLUCIÓN No. 01545

Que, en la Resolución 1197 de 2004, el Ministerio de Ambiente incluyó como zonas compatibles con materiales de construcción y arcillas, los denominados Parques Mineros Industriales de Tunjuelo, Usme y el Mochuelo.

Que el artículo 1 y su párrafo 3 y el párrafo del artículo 2 de la Resolución 1197 de 2004, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Estella Correa Palacio, en sentencia de fecha veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010), Radicación número: 110010326000200500041 00 (30987).

Que, en consecuencia, el Consejo de Estado dejó sin efecto los polígonos de compatibilidad de las actividades mineras establecidos en la Resolución 1197 de 2004.

Que, no obstante, el Alto Tribunal mantuvo la vigencia de las demás disposiciones contenidas en la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, de manera tal que los escenarios contemplados en el artículo 3, los instrumentos administrativos señalados en el artículo 4, como es el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA -, mantienen su validez.

Que, en atención al fallo aludido, la entonces Viceministra de Ambiente del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de escrito radicado con el No. 2000-2-95768 del 30 de junio de 2010 y reiterado por medio del oficio radicado con el No. 1200-E2- 115135 del 6 de octubre del mismo año, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, manifestó que, a raíz del fallo antes citado, las zonas compatibles con la minería son únicamente las que se encuentran señaladas en la Resolución 222 de 1994 del Ministerio.

Que, esa situación, conlleva a que en la actualidad la **única** zona compatible con la minería en el Distrito Capital que se encuentra prevista en la Resolución 222 de 1994 corresponde a un polígono ubicado en la zona rural de la Localidad de Ciudad Bolívar, adyacente al Municipio de Soacha, por lo cual los denominados parques mineros industriales de Tunjuelo, Usme y el Mochuelo no son zonas compatibles con la minería y, en tal sentido, en dichas áreas no es factible autorizar actividades mineras en cumplimiento del fallo judicial citado y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Que, conforme a lo expuesto, la administración de la Secretaría Distrital de Ambiente de la época, al expedir la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010 a través de la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A para realizar actividades de explotación minera desconoció el fallo del 23 de junio de 2010 del Consejo de Estado que declaró nulo el artículo 1 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, y consiguientemente los polígonos de compatibilidad determinados en dicho artículo, de manera tal que en dicha área no se podían autorizar actividades de explotación minera a través de planes de manejo ambiental o licencias ambientales, por cuanto el instrumento a establecer en donde existen actividades mineras en zonas no

RESOLUCIÓN No. 01545

compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, es un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, como se verá posteriormente.

Que, por lo anterior, en la parte resolutive del presente acto administrativo se remitirá copia de dicha actuación a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de la Secretaría Distrital de Ambiente a fin de que adelante las acciones disciplinarias a que haya lugar.

Que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 consagra las competencias de los grandes centros urbanos así: “Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (...)”

Que el Decreto Distrital No. 109 de 2009, establece en el literal d) del artículo 5º, como función de la Secretaría Distrital de Ambiente, ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.

Que, en virtud del recurso de reposición interpuesto por la Sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A. en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, a través de la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental al área que se encuentra cobijada por el Contrato de Concesión No. 14810, para ser ejecutado en el predio ubicado en la Calle 81 A Sur No. 29- 00 Este (Kilómetro 11 Vía Usme) de la Localidad de Usme, en jurisdicción del Distrito Capital, no se encuentra en firme, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 55 y 62 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones).

Que teniendo en cuenta que el recurso de reposición que nos ocupa fue interpuesto en vigencia del Código Contencioso Administrativo –CCA- Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones, se procederá a resolverlo conforme a la citada norma. Esto, atendiendo a que, si bien mediante el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, que empezó a regir a partir del 2 de julio de 2012, derogó expresamente el Código Contencioso Administrativo –CCA-, se debe señalar que el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, expresamente señala:

ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

RESOLUCIÓN No. 01545

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

Que, en razón de lo anterior, el recurso de reposición interpuesto por la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A se resolverá conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo – Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones (C.C.A.).

Que, precisado lo anterior, de acuerdo con el artículo 50 del C.C.A., el recurso de reposición tiene como finalidad que el funcionario que tomó la decisión, la pueda confirmar, aclarar, modificar o **revocar**.

Que de acuerdo con el artículo 55 del C.C.A. "*Los recursos se concederán en el efecto suspensivo*".

Que por su parte, el artículo 62 ibídem sobre la firmeza de los actos administrativos dispone que:

Los actos administrativos quedarán en firme:

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.*
- 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.**
- 3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.*
- 4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.*

Que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 55 y 62 del C.C.A., la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, a través de la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental al área que se encuentra cobijada por el Contrato de Concesión No. 14810, no se encuentra en firme debido a la interposición del recurso de reposición por parte de la empresa interesada. Dicha situación conllevó a que se suspendiera la firmeza del acto administrativo impugnado hasta tanto el recurso interpuesto sea resuelto, de manera tal que, en la actualidad, la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A. no cuenta con Plan de Manejo Ambiental – PMA - para explotar dicha área.

Que, en ese sentido, debe reiterarse que el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, que se concede en el efecto suspensivo, se traduce en que la aplicación y firmeza del acto recurrido queda sujeta a la ejecutoria de la decisión que resuelve el recurso, aspecto este que se realiza a través de este acto administrativo.

Que, así mismo, la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-1483/00, entre otras cosas expresó:

Siendo ello así, si la acción de tutela es de carácter subsidiario y residual, habrá que concluir que si el presuntamente afectado interpuso contra un acto administrativo los recursos de reposición y apelación por la vía gubernativa, la regla general establecida por el artículo 55 del C.C.A., es la de la suspensión de los efectos del acto impugnado,

Página 7 de 24

RESOLUCIÓN No. 01545

mientras esté pendiente la decisión sobre los recursos interpuestos, como ya se dijo; y, en tal virtud, en esa hipótesis la acción de tutela carecería de objeto, como quiera que la orden con que habría de culminar si efectivamente existiera vulneración de un derecho fundamental, sería la de cesación de los efectos del acto administrativo en cuestión, finalidad ya conseguida con la sola interposición de los recursos por la vía gubernativa. Es decir, que la orden del juez de tutela quedaría en el vacío, sin ningún efecto útil. (...)

Que, precisado lo anterior, resulta evidente la necesidad de dar cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado, por lo que es un imperativo proceder a revocar la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, a través de la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental al área que se encuentra cobijada por el Contrato de Concesión No. 14810.

Que, no obstante, la revocatoria citada surge como consecuencia del acatamiento del fallo del Consejo de Estado, la Secretaría Distrital de Ambiente considera necesario efectuar las siguientes consideraciones con relación a la revocatoria directa de los actos administrativos.

Que, en ese orden de ideas, el artículo 69 del CCA, dispone:

CAUSALES DE REVOCACION. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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.*

Que, como se pudo apreciar en el caso que nos ocupa, la administración de la Secretaría Distrital de Ambiente existente en 2010, al expedir la Resolución 5762 del 16 de julio de ese año en el que estableció un PMA para explotar minas en una zona no compatible con la minería, desconoció el fallo del 23 de junio de 2010 del Consejo de Estado al que nos hemos referido, así como el mandato legal previsto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, según el cual la determinación de las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de manera tal que, indistintamente de que la Sociedad ZIGURAT S.A. cuente con título minero, no puede consolidar los derechos que emanan de él por cuanto para poder explotar minas se requiere, además, la obtención de una licencia ambiental, o en este caso, el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental, por expreso mandato de los artículos 83, 85, 194, 195, 196, 197, 198, 200, 204, 205, 206, 207, 208 y 211 del Código de Minas y del Decreto Reglamentario 2820 de 2010.

Que, de igual manera, al haberse declarado nulo por el Consejo de Estado el artículo 1 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, donde se determinaban las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, por decaimiento del acto administrativo (artículo 66 numeral 2) quedan sin fundamento jurídico los denominados Parques Minero

RESOLUCIÓN No. 01545

Industriales –PMI- de Usme, Mochuelo y Tunjuelo en el Distrito Capital de Bogotá. Así, la declaratoria de zonas compatibles con la minería, por expreso mandato legal y declaración de exequibilidad por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-534/96, es del resorte exclusivo del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS- y, en tal sentido, lo que el Ministerio decida en esa materia, se constituye en una determinante para el ordenamiento territorial de Bogotá, conforme se dispone en el inciso final del referido artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y consecuentemente, en virtud del fallo del Consejo de Estado de 2010, los PMI citados no son zonas compatibles con la minería, así como tampoco ningún otro polígono previsto en la Resolución 1197 de 2004.

Que, además de lo anterior, debe considerarse que el Distrito Capital se encuentra en la Sabana de Bogotá, y que en virtud de la declaratoria de la misma como ecosistema de importancia ecológica nacional, tienen una vocación prioritaria cual es la agrícola y forestal y, en tal sentido, las actividades mineras afectan de manera grave e irreversible la estructura ecológica principal en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad, e inciden negativamente en el cambio climático y en la generación de riesgos, tanto a las vidas humanas, como a la infraestructura vial y de servicios públicos del Distrito, contrariando de esta manera la vocación prioritaria definida para este ecosistema, por lo que sumado a las consideraciones jurídicas antes expuestas, se estima que esta actividad minera que, además, se encuentra afectando el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, no debe continuar con su desarrollo.

Que lo anterior se encuentra acorde con lo previsto en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana” en el que se ha estimado la necesidad de recuperar los espacios, ciclos y dinámicas del agua, conservar la biodiversidad, prevenir los riesgos, proteger la vida humana, preservar los acuíferos, disminuir la vulnerabilidad ante la variabilidad climática, defender el modo de vida campesino y asegurar la prelación del uso del agua para consumo humano.

Que, de acuerdo con lo expuesto, se considera que en este caso, se dan las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 69 del CCA para proceder a una revocatoria directa.

Que, así mismo, esta Secretaría halla que, en el presente caso, no se requiere del consentimiento expreso y escrito de la SOCIEDAD ZIGURAT S.A. conforme al artículo 73 del C.C.A., por cuanto como previamente se explicó de manera detallada, no existe decisión (acto administrativo) en firme; es decir, que dicha sociedad no es titular de un derecho consolidado, dados los efectos de la interposición del recurso de reposición en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, que suspendió el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental.

Que conforme a lo expuesto, la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A., no cuenta con Plan de Manejo Ambiental –PMA-, que ampare las actividades mineras que se encuentra desarrollando en el área a que se refiere el Contrato de Concesión No. 14810.

RESOLUCIÓN No. 01545

Que, así mismo, en virtud del fallo del Consejo de Estado que declaró nulo el artículo 1 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, nulidad que trajo como consecuencia que dejaran de existir las zonas que, conforme a dicho artículo, habían sido establecidas como compatibles para el desarrollo de actividades mineras por el Ministerio de Ambiente, entre ellos, el denominado Parque Minero Industrial de Usme, donde se localiza el proyecto de que nos ocupa.

Que la Secretaría Distrital de Ambiente, en acatamiento del fallo aludido, el cual es de obligatorio cumplimiento y produce efectos *erga omnes*, es decir con "respecto de todos" o "frente a todos", no puede confirmar ni modificar la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, a través de la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental, al área que se encuentra cobijada por el Contrato de Concesión No. 14810, de manera tal que, a través del presente acto administrativo, no se repondrá lo solicitado por el peticionario y se procederá a revocar la Resolución 5762 de 2010 por cuanto legalmente en dicha zona, no es factible autorizar, a través de licencias ambientales ni planes de manejo ambiental, el desarrollo de actividades mineras.

Que, en ese orden de ideas, ante el imperativo legal de acatar el fallo judicial citado, no se efectuará el análisis de los argumentos expuestos por el recurrente en el recurso de reposición, por cuanto esa situación no puede variar las consecuencias legales de lo resuelto por el Consejo de Estado en la Sentencia de fecha veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010).

Que, en ese sentido, lo que le corresponde a la Secretaria Distrital de Ambiente, en cumplimiento del fallo judicial citado, es proceder a revocar la Resolución 5762 de 2010 toda vez que, legalmente, no resulta viable establecer un PMA a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A. dado que el sitio donde se encuentra el proyecto minero no es zona compatible con la minería.

Que, en ese orden de ideas, se debe expresar que sobre los efectos de la declaratoria de nulidad se debe señalar que en Sentencia del 5 de julio de 2006, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 25000232600019990048201 (21051), entre otras cosas señaló:

(...)

Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos ex tunc (desde entonces)¹⁴, esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo.

RESOLUCIÓN No. 01545

En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativas entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada, habida cuenta de que "la ley (.) ha querido que las situaciones particulares no queden indefinidamente sometidas a la controversia jurídica y para ello ha establecido plazos dentro de los cuales se puede solicitar la revisión de las actuaciones administrativas y de encontrarse violatorias de normas superiores, para excluirlas del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado".

De consiguiente, si "se han vencido los plazos para su impugnación con anterioridad a la fecha del fallo, pues éste no tiene como consecuencia revivir términos que otras disposiciones consagran para su discusión administrativa o jurisdiccional o para que el acto quede en firme.
(...).

Que, igualmente, frente a la obligación de las autoridades administrativas de acatar los fallos judiciales, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-539/11, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras cosas, expresó:

(...)

5. La sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y la ley, y la obligación de las autoridades públicas de acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes

La Corte reitera en esta oportunidad que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.

5.1 La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política. (...)

5.2 A partir del análisis de estas normas superiores, la jurisprudencia constitucional ha sostenido y reiterado en múltiples pronunciamientos^[3] que todas las autoridades públicas administrativas, en el ejercicio de sus funciones y para la adopción de sus decisiones, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que sus actuaciones se encuentran

RESOLUCIÓN No. 01545

determinadas por las expresas atribuciones y potestades asignadas constitucional y legalmente, dentro de los límites que establece la Carta Política.

Así mismo, ha sostenido que esta sujeción implica el necesario acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes en la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, por cuanto son los máximos órganos encargados de interpretar y fijar el contenido y alcance de las normas constitucionales y legales, interpretación que se incorpora al entendimiento y aplicación de los preceptos jurídicos

(...)

5.2.4 Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha concluido que todos los funcionarios públicos, y por tanto todas las autoridades administrativas, deben acatar el precedente judicial, esto es, están en la obligación de aplicar e interpretar las normas, en el sentido dictado por la autoridad judicial, para todas las situaciones fácticas análogas o similares. A este respecto ha dicho:

*“Esta definición de la correcta interpretación y aplicación de una norma, frente a un caso concreto, tiene por efecto que **todo funcionario, no sólo judicial, está en la obligación de aplicar e interpretar las normas, en el sentido dictado por el juez, de igual manera, en todo evento en el cual la situación fáctica concuerde, en lo esencial, con los hechos considerados al construirse la ratio decidendi.**”*^[9] (Resalta la Sala)

En punto a este tema, ha resaltado que el debido proceso y el principio de legalidad que debe regir la administración pública, apareja la obligación de las autoridades administrativas de motivar sus propios actos, obligación que incluye el considerar explícita y razonadamente la doctrina judicial que sirve de fundamento para cada actuación y decisión. Lo anterior, en cuanto esto (i) garantiza la certeza por parte de los sujetos, partes y ciudadanos en relación con la ley y la jurisprudencia, (ii) asegura una interpretación y aplicación consistente y uniforme de las mismas, (iii) lo cual a su vez promueve la estabilidad social, la certeza, la seguridad jurídica, y la igualdad, evitando la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

(...)

5.2.8 En cuanto al margen de libertad interpretativa de las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso en particular, ha señalado esta Corte que éstas se enfrentan a una gama de posibles interpretaciones, frente a las cuales deben aplicar la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la ley, y que tal interpretación autorizada, última y unificada viene dada en materia legal por el máximo tribunal de casación en la jurisdicción ordinaria o Corte Suprema de Justicia, en el derecho administrativo por el Consejo de Estado y en materia constitucional por la Corte Constitucional. De esta manera, una vez establecida la interpretación de la ley y de la Constitución por los máximos Tribunales con competencias constitucionales y legales para ello, el operador administrativo se encuentra en la obligación de seguir y aplicar el precedente judicial, obligación que se torna absolutamente estricta cuando se trata de decisiones de control abstracto de constitucionalidad con efectos erga omnes.

(...).

Que de igual manera, frente al cumplimiento de las disposiciones ambientales a cargo de los particulares, la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-254 de 1993, entre otras cosas expresó:

RESOLUCIÓN No. 01545

(...)

Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación (subrayado fuera de texto).

El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental.

(...).

Que, en ese sentido, y dado que no es factible autorizar a través de un PMA actividades mineras en el predio donde se encuentra ubicada la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A., es preciso señalar que conforme al artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT-, se hace necesario establecer en el área intervenida por actividades extractivas de recursos naturales no renovables, un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA -, por las razones que se señalan a continuación.

Que, conforme a la Resolución 1197 de 2004 citada, el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental - PMRRA -, es el instrumento creado por el MAVDT para manejar, recuperar y/o restaurar de manera ambientalmente adecuada un área intervenida por actividades mineras en zona no compatible con las mismas, de manera tal que cese la actividad de la mejor manera posible. Bajo el supuesto de la existencia de un PMRRA no es factible autorizar nuevas actividades mineras, así como tampoco se puede autorizar la intervención de nuevas áreas con ese fin, aun cuando las mismas se encuentren cobijadas por un título minero.

Que, conforme a la norma citada, el PMRRA comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, para adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postminería; debe contener entre otros, los componentes geotécnico, geomorfológico, hídrico, ecosistémico, paisajístico. A través del PMRRA no se autorizan actividades mineras sino actividades tendientes al cierre de manera ambientalmente adecuada, de una actividad minera que se desarrolló en zona no compatible con la minería.

RESOLUCIÓN No. 01545

Que, con fundamento en el PMRRA, las actividades a desarrollar deben estar dirigidas a manejar, recuperar y/o restaurar el área intervenida y, la remoción de materiales que se derive de las acciones pertinentes, en lo sucesivo deben ser decrecientes, buscando el cierre definitivo de la actividad minera. En tales casos, la remoción de materiales debe estar justificada de manera exclusiva para la estabilización geotécnica y la recuperación definitiva de las áreas afectadas. La remoción de materiales deberá estar justificada de manera exclusiva hacia la estabilización geotécnica, geomorfológica y paisajística.

Que, en los casos en que exista título minero, el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA – podrá tener una duración hasta por la vigencia del referido título minero, el cual no podrá ser objeto de prórroga. Lo aquí dispuesto solamente puede darse siempre y cuando se justifique dicho término, a efectos de restaurar y dar por terminadas, en forma ambientalmente adecuada, las actividades extractivas.

Que, así mismo, el PMRRA podrá extenderse más allá del título minero cuando el tiempo de restauración no sea suficiente para desarrollarlo adecuadamente, sin exceder de tres (3) años. Los materiales extraídos podrán ser objeto de comercialización. No obstante, es claro que estos plazos solamente se pueden justificar cuando exista necesidad de efectuar un cierre ambientalmente adecuado y bajo ninguna circunstancia para justificar actividades de explotación y, mucho menos, la apertura de nuevos frentes de extracción o captación de minerales.

Que a fin de verificar el cumplimiento del PMRRA, se debe establecer un cronograma detallado y estricto a fin de verificar el cumplimiento del PMRRA en el que, de manera detallada y estricta, se establezcan las acciones y los tiempos para realizar la restauración y cierre de las actividades mineras.

Que, una vez se acepte mediante acto administrativo motivado la restauración del área minera, la autoridad ambiental competente procederá al cierre definitivo de la misma.

Que es importante recordar que el Consejo de Estado en la Sentencia del 23 de junio de 2010, a que nos hemos referido, mantuvo la vigencia de los escenarios contemplados en el artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, así como los instrumentos administrativos señalados en el artículo 4, como son el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental - PMRRA -, disposiciones que continúan plenamente vigentes y son de obligatoria aplicación.

Que sobre este aspecto, se reitera que el Consejo de Estado en el fallo aludido expresó:

“Si como ya se advirtió es obligación constitucional del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (art. 8), y todas las personas tienen un derecho de raigambre constitucional a gozar de un ambiente sano, (art. 79), es apenas natural que haya una serie de obligaciones tanto para las autoridades como para los particulares en punto de la explotación racional de la minería. Por lo demás, en consonancia con estos mandatos, el

RESOLUCIÓN No. 01545

artículo 80 introdujo el concepto de desarrollo sostenible, que entraña que el Estado planifique el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en orden a proteger los ecosistemas.

De ahí que la disposición acusada no sólo no viola las normas invocadas como infringidas, sino que al ordenar que la explotación minera sea decreciente está cumpliendo con claros derroteros constitucionales y desarrollando una legítima competencia que la norma legal en cita atribuyó. Se desestima así el cargo formulado”.

Que esta Dirección, atendiendo la importancia de la decisión que aquí se adopta, estima pertinente traer a colación varios de los aspectos citados por el Ministerio de Ambiente al expedir la Resolución 1197 de 2004, a saber:

(...)

Con relación al mandato legal que sobre la materia le asignó el legislador al Ministerio de Ambiente, este Despacho estima pertinente destacar que mediante la Sentencia C-534/96 del 16 de octubre de 1996 de la Corte Constitucional Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz, declaró exequible el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Que entre otras cosas en la sentencia citada, el alto tribunal consideró:

(...).

Es clara entonces la legitimidad que le asistía al Congreso de la República para expedir la Ley 99 de 1993, a través de la cual desarrolló, entre otros, el principio consagrado en el ya citado artículo 8° de la Constitución, y para consagrar en el artículo 61 de la misma como bienes de interés ecológico nacional, a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, declaración que quiso hacer efectiva con las disposiciones adoptadas en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, que otorgan funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dirigidas a garantizar la destinación que se prevé para los mismos y su conservación y preservación, sin que tales disposiciones puedan ser acusadas de interferir o anular la facultad reglamentaria de esos municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, las cuales, dadas las características e importancia de dichos bienes sobre el ecosistema nacional, se someten a las disposiciones de la misma ley, y a la que expida el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, lo cual se ajusta plenamente al mandato del artículo 287 de la C. P.

(...).

En consecuencia, el Estado, como director general de la economía, intervino, tal como se lo ordena el artículo 334 de la Carta Política, para lograr una racional explotación de los recursos naturales y del uso del suelo en la Sabana de Bogotá y algunos municipios circundantes, al determinar en la Ley 99 de 1993, los organismos del sector público encargados a nivel nacional y regional de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, atribuyéndoles facultades para producir disposiciones que garanticen, con perspectiva de unidad e integralidad, de una parte el desarrollo sostenido de la economía, y de otra, la preservación de un patrimonio esencial para la Nación en su conjunto, asumiendo que tales disposiciones afectarán a las generaciones actuales y futuras que la conforman.

(...).

RESOLUCIÓN No. 01545

*Se materializa, en este precepto legal, la intervención del Estado en lo relacionado con la explotación de recursos naturales y el uso del suelo, a las que se refiere expresamente el artículo 334 superior, haciendo armónico el desarrollo del artículo 8° de la Constitución que le ordena a las personas y al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, con los objetivos, también a tribuidos al Estado, de garantizar e impulsar un desarrollo económico sostenido, que a tiempo que garantice el bienestar general, preserve ese patrimonio esencial conformado por las riquezas naturales y el medio ambiente. Y no podía ser de otra manera, dada la relación estrecha de dependencia que existe entre procesos de desarrollo económico, recursos naturales y medio ambiente.
(...)"*

Que con relación al tema de la confianza legítima, la Corte Constitucional en la Sentencia C-108 de 2004, Magistrado Ponente, Doctor Alfredo Beltrán Sierra, sostiene lo siguiente:

"2.2 En efecto, como lo sostiene el demandante el artículo 58 de la Constitución Política garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Con todo, en el presente asunto, mal se puede acudir a la teoría de los derechos adquiridos pues dicha noción requiere como uno de sus elementos básicos que el derecho adquirido haya entrado al patrimonio de una persona natural y jurídica y que haga parte de él, requisito este que obviamente no se puede predicar de los bienes de uso público, como lo son las calles y vías públicas. El artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público en los siguientes términos: Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes o similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo."

El artículo 82 de la Constitución Política, establece que es deber del Estado velar por la protección e integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular., de ahí que si el legislador en desarrollo del mandato constitucional aludido expide normas cuya finalidad sea la de asegurar el acceso de la población al uso y goce del espacio público en aras de garantizar el principio de la prevalencia del interés general, no hace otra cosa que promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, como fines esenciales del Estado, según lo dispone el artículo 2° de la Constitución Política.

RESOLUCIÓN No. 01545

Si bien frente a la recuperación del espacio público no es posible invocar derechos adquiridos, ello no significa que frente a situaciones jurídicas consolidadas los administrados se encuentren desamparados frente al Estado, con lo cual se desconocería el principio de la confianza legítima, que este Tribunal Constitucional ha reconocido como constitucionalmente relevante, en tanto constituye una proyección del principio de la buena fe, que debe gobernar las relaciones entre administración y administrado. Como lo ha sostenido esta Corporación, con el principio de la confianza legítima, «se pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (C. P. artículo 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

Como vemos, la confianza legítima no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento. Sent. C-478/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero".

En otra oportunidad la Corte expresó:

"La organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado. Así lo consagran de manera expresa los artículos 1° y 63 de la Constitución Política de Colombia. El Principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en él, la confianza legítima encuentra su más claro límite. En tal sentido lo señaló el Tribunal Europeo de Justicia en sentencia de 16 de mayo de 1979: «al estudiar el conflicto que surgió entre el principio de la confianza legítima y el interés público, a lo cual determinó que .en caso de enfrentamiento el interés público tendrá primacía sobre la confianza legítima." (Sent. T-617/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero)
(...)

Frente al principio de precaución, los derechos adquiridos, la libre empresa y el derecho al trabajo.

RESOLUCIÓN No. 01545

En este sentido, se debe anotar que mediante la Sentencia C-293 del veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002) la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Doctor Alfredo Beltrán Sierra, declaró exequible el principio de precaución consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993. En dicho fallo hace una clara alusión a la prevalencia del derecho colectivo al ambiente sano, frente a derechos de carácter particular y concreto como el derecho al trabajo, la libre empresa, la iniciativa privada y a los denominados derechos adquiridos.

"En consecuencia, el principio de precaución como está consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, se declarará exequible, por los cargos expuestos.

(.)

4.3 En este punto, sólo resta mencionar que no se violan los artículos constitucionales mencionados por el actor (trabajo, propiedad, derechos adquiridos), si, como consecuencia de una decisión de una autoridad ambiental que, acudiendo al principio de precaución, con los límites que la propia norma legal consagra, procede a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta. Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1°. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (artículo 58, inciso 2). Además, señala la Constitución, que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados., (Artículo 80). Asimismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. (artículo 95, ordinal 8). (Subrayado fuera de texto). (...)"

Es de anotar que en el fallo citado la Corte Constitucional, coincide con lo expuesto por el Ministerio Público al momento de efectuar su intervención en el proceso judicial iniciado en relación con el principio de precaución. Expresa la Procuraduría General de la Nación, en el concepto citado:

"V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en el Concepto número 2735, de fecha 22 de noviembre de 2001, solicitó declarar exequibles las normas acusadas, por las siguientes razones:

Sobre el principio de precaución, contenido en el artículo 1°, numeral 6, demandado, considera el Ministerio Público que es una facultad excepcional, ya que en condiciones de normalidad, los programas y la formulación de políticas que se adopten por las autoridades ambientales, deben ser el resultado de las investigaciones científicas.

Este principio de precaución no es de la esencia del derecho administrativo general sino del derecho administrativo ambiental, en razón de las materias que este comprende. Por ello, las normas que regulan el mencionado derecho son especiales y está justificado que el legislador establezca instrumentos de prevención, así como sancionatorios para garantizar esos derechos constitucionales, que si bien son de tercera generación, son fundamentales cuando por el factor de conexidad amenacen, pongan en peligro o vulneren

RESOLUCIÓN No. 01545

los derechos fundamentales de protección inmediata con mecanismos judiciales reforzados para hacerlos efectivos, tal como lo tiene establecido la doctrina constitucional.

Acudiendo a este principio de precaución, las autoridades ambientales son titulares del derecho de policía, con las consecuencias que de ello se derivan, como es imponer límites al ejercicio de las libertades y garantías ciudadanas. El deber de mantener y conservar la sostenibilidad del ecosistema no sólo es del Estado, sino también de todas las personas, de conformidad con la Constitución y la ley. Esto significa que las actividades de las personas deben realizarse dentro de los límites que le impone el ordenamiento jurídico.

Las facultades de las autoridades ambientales que les otorga la ley no son ilimitadas, ni arbitrarias, pues, cuando se acuda a ellas sin el soporte científico, deben corresponder a actos administrativos debidamente motivados, de conformidad con el principio de proporcionalidad y razonabilidad.

Pone de presente que no sólo las autoridades ambientales imponen medidas policivas de prevención, también lo hace el ICBF, cuando adopta medidas con el fin de proteger a los menores; o las autoridades de turismo, de aeronáutica, de aduanas, etc. Es decir, por este aspecto, no hay violación del derecho de igualdad.

No se viola tampoco el debido proceso por el hecho de que el derecho de defensa y contradicción se ejerza después de tomar la medida de precaución, pues, ante la inminencia de un hecho que amenace o pueda afectar gravemente el medio ambiente, no es posible adelantar toda una actuación administrativa previa.

Tampoco se violan los derechos adquiridos, en razón de que cuando un derecho adquirido se encuentra enfrentado a un derecho ambiental de naturaleza colectiva, si el primero pone en peligro la conservación o sostenibilidad del segundo, siempre la autoridad deberá proteger este último. Dice el señor Procurador que lo mismo ocurre, con el test de ponderación que habrá de realizar la autoridad cuando ha de tomar una medida preventiva que ordene la suspensión de una obra o de una actividad, en la medida en que ella siempre va a afectar el derecho al trabajo de quienes laboran en ella, pero ello no puede ser una excusa suficiente y razonable para que la autoridad ambiental no privilegie el derecho ambiental de naturaleza colectiva, cuando la motivación de la medida preventiva sea la de garantizar la sostenibilidad del mismo y evitar los daños irremediables a que puede someter esa actividad al ecosistema y con ello la vida". (fl. 133) (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, ha sostenido el Consejo de Estado, Sección Primera en Sentencia del 12 de agosto de 1999, expediente 5500, Consejero Ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa, en materia de derechos adquiridos ha señalado:

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

RESOLUCIÓN No. 01545

Ella tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, al establecer que .Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.. Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como los ordenamientos urbanos y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

Lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que .La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social (.). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso.. . (Subrayado fuera de texto);

Que de otra parte, el mismo Consejo de Estado mediante Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002, C.P. Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ref. Exp. número 4027, en relación con los derechos adquiridos en materia ambiental, retomó lo expuesto en la sentencia antes citada al señalar:

"Sobre el alcance de las autorizaciones concedidas a la actora (de carácter ambiental y urbanístico), acogió el criterio expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado en la Sentencia del 12 de agosto de 1999 (Exp. 5500 Consejero Ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa), según el cual aquellas no generan derechos adquiridos a favor de sus beneficiarios por cuanto se trata de medios propios del poder de policía, cuyo fundamento está en el mantenimiento del orden público". (...). Hasta aquí lo expuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la Resolución 1197 de 2004.

RESOLUCIÓN No. 01545

Que importa señalar que el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 dispone que las normas ambientales son de orden público y, por lo mismo, no se pueden transar ni negociar en su aplicación.

Que, por otra parte, se debe señalar que si bien es cierto el recurso de reposición que nos ocupa fue interpuesto en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984 -, se debe señalar que a partir del 2 de julio de 2012, empezó a regir la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, la cual a través del artículo 309 deroga expresamente el Decreto 01 de 1984.

Que, no obstante lo anterior, el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, expresamente señala:

“ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”

Que, en razón de lo anterior, el recurso de reposición interpuesto por la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A se resolverá conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984 -.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- No reponer la Resolución No. 5762 del 16 de julio de 2010 por las razones antes expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Revocar la Resolución No. 5762 del 16 de julio de 2010 mediante la cual se resolvió “Establecer el Plan de Manejo Ambiental, presentado por la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A.”, identificada con NIT 860.036.532-2, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

RESOLUCIÓN No. 01545

ARTÍCULO TERCERO.- Requerir a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A., para que en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la presente resolución, presente ante la Secretaría Distrital de Ambiente, para su evaluación y establecimiento un Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA -, a fin de realizar un cierre ambientalmente adecuado de las actividades mineras que realiza el predio ubicado en la Calle 81A Sur No. 29-00 Este (Kilómetro 11 Vía Usme) jurisdicción del Distrito Capital.

PARÁGRAFO.- El Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA -, deberá elaborarse conforme a los términos de referencia que se anexan a la presente resolución y hacen parte integral de la misma.

ARTÍCULO CUARTO.- Notificar la presente resolución al representante legal de la Sociedad **LADRILLERA ZIGURAT S.A.**, el señor MIGUEL FERNANDO AMBROSIO CARRILLO, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.411.219 de Bogotá D.C. o quien haga sus veces, sociedad ubicada en la Carrera Calle 81A sur No. 29-00 Este (Kilometro 11, vía Usme) identificada con Nit. 860.036.532-2. También se comunicará a dirección ubicada en la Carrera 30 No. 72-25 piso 3 y a la Calle 95 No. 15-47 Edificio Rubens Oficina No. 501.

ARTÍCULO QUINTO.- Remitir copia de la presente resolución a la Autoridad Nacional de Minería - ANM -, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO SEXTO.- Lo dispuesto en el presente acto administrativo se aplicará sin perjuicio de la facultad sancionatoria a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Remitir copia del presente acto administrativo, con los soportes correspondientes a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, a fin de que adelante las acciones a que haya lugar con relación a la expedición de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, a través de la cual se estableció Plan de Manejo Ambiental a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A para realizar actividades de explotación minera, sin atender que a través de fallo de fecha 23 de junio de 2010, el Consejo de Estado declaró nulo el artículo 1 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, y consiguientemente los polígonos de compatibilidad determinados en dicho artículo, de manera tal que en dicha área no se podía autorizar actividades de explotación minera a través de planes de manejo ambiental o licencias ambientales.

ARTÍCULO OCTAVO.- Publíquese el presente acto administrativo en el Boletín Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente.

ARTÍCULO NOVENO.- Con la presente resolución queda agotada la vía gubernativa, a excepción de los artículos segundo y tercero, contra los cuales procede el recurso de reposición por tratarse de un nuevo pronunciamiento y podrá interponerse dentro de los términos y con el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código Contencioso

RESOLUCIÓN No. 01545

Administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a los 27 días del mes de noviembre del 2012



**Maria Susana Muhamad Gonzalez
DESPACHO DEL SECRETARIO**

DM-06-00-457
Radicado: 2010ER63353
LADRILLERA ZIGURAT
Elaboró:

| | | | | | |
|-----------------------------------|--------------------|-------------|--------------------------------|------------------|------------|
| Giovanni Jose Herrera Carrascal | C.C: 79789217 | T.P: | CPS: | FECHA EJECUCION: | 22/10/2012 |
| Revisó: | | | | | |
| Laura Juliana Santacoloma Mendez | C.C: 52816979 | T.P: 152787 | CPS: CONTRAT O 1446 DE 2012 | FECHA EJECUCION: | 6/11/2012 |
| Rodrigo Negret | C.C: 78691601 | T.P: 57047 | CPS: CONTRAT O DE 2012 | FECHA EJECUCION: | 9/11/2012 |
| Haipha Thrcia Quiñonez Murcia | C.C: 55203340 4 | T.P: | CPS: BORRAR USER | FECHA EJECUCION: | 19/11/2012 |
| Francisco Eladio Ramirez Cuellar | C.C: 12117133 | T.P: | CPS: CONTRAT O # 621 de 2012 | FECHA EJECUCION: | 23/10/2012 |
| Julio Cesar Pulido Puerto | C.C: 79684006 | T.P: | CPS: DIRECTOR DCA | FECHA EJECUCION: | 19/11/2012 |
| Lucia Reyes Sarmiento | C.C: 35456831 | T.P: | CPS: DIRECTOR A LEGAL AMBIENTA | FECHA EJECUCION: | 7/11/2012 |
| Liliana Paola Guerrero Albarracin | C.C: 52080770 | T.P: | CPS: RESOLUCI ON 00831 de 2012 | FECHA EJECUCION: | 27/11/2012 |

Aprobó:

RESOLUCIÓN No. 01545

Giovanni Jose Herrera Carrascal

C.C: 79789217

T.P:

CPS:

FECHA EJECUCION: 10/11/2012

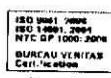
NOTIFICACION PERSONAL

n Bogotá, D.C., a los 07 de noviembre 2012 (7) días del mes de del año (2012), se notifica personalmente e contenido de RES. 1345 DE 2012 al señor (a): JORGE ADOLFO GARCIA en su calidad de APODERADO PRINCIPAL MORGADO POR EL SR. MIGUEL FERNANDO DIAZ GONZALEZ CAPELLANO.

Identificado (a) con Cédula de Ciudadanía No. BO.773.310 de BOGOTÁ, T.P. No. 143425 del C.S.J., quien fue informado que contra esta decisión procede Recurso de Reposición ante la Secretaría Distrital de Ambiente, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de notificación

EL NOTIFICADO: Jorge Adolfo Garcia Dirección: Calle 95 # 15-41 OF 501 Telefono (s): 6144444 3142376035

QUIEN NOTIFICA: [Signature]



**NOTIFICACION DE LA RESOLUCIÓN No. 01545 DEL 27 DE NOVIEMBRE DEL 2012 Y DE LOS
TERMINOS DE REFERENCIA (ANEXO DE LA CITADA RESOLUCIÓN)**

Esta Secretaría en el Expediente DM- 06-00-457 encuentra que el día siete (7) de Diciembre del año 2012 realizó notificación personal de la **RESOLUCIÓN No. 01545 DEL 27 DE NOVIEMBRE DEL 2012** a la Sociedad **LADRILLERA ZIGURAT S.A.**, actuando por intermedio del abogado **JORGE ANDRES GARZÓN PEDROZA**, identificado con cedula de ciudadanía No. 80.723.310 de Bogotá D.C., mediante poder especial otorgado por el representante legal de la Sociedad **LADRILLERA ZIGURAT S.A.**, el señor **MIGUEL FERNANDO AMBROSIO CARRILLO** identificado con cedula de ciudadanía No. 80.411.219 de Bogotá D.C., el día diecinueve (19) de Noviembre del 2012.

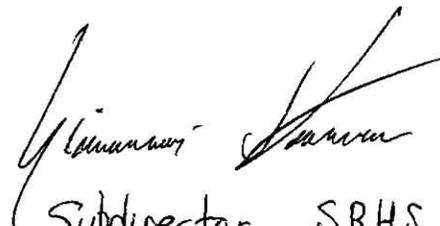
Dando cumplimiento al artículo 44 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones), el día de hoy se realiza nuevamente la notificación del mencionado acto administrativo, toda vez que en la anterior oportunidad no se hizo entrega de los **TÉRMINOS DE REFERENCIA**, anexos a la resolución citada.

EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO TERCERO de la **RESOLUCIÓN No. 01545 DEL 27 DE NOVIEMBRE DEL 2012**, expresamente señala:

"(...) PARÁGRAFO.- El Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental-PMRRA-deberá elaborarse conforme a los términos de referencia que se anexan a la presente resolución y hacen parte íntegra de la misma."(...)

En consecuencia, esta Secretaría en la fecha de hoy doce (12) de Diciembre del 2012 realiza la notificación y entrega oficial de la **RESOLUCIÓN No. 01545 DEL 27 DE NOVIEMBRE DEL 2012** y de los **TÉRMINOS DE REFERENCIA**, que consta en once (11) folios, anexo a la presente Resolución.

Por lo tanto, la notificación realizada el día de hoy doce (12) de Diciembre del 2012 reemplaza la indebida notificación realizada el día siete (7) de Diciembre del 2012, y sirve de fundamento para la respuesta al radicado 2012ER152786 del presente año.


Subdirector SRHS
Diciembre 12 de 2012

NOTIFICACION PERSONAL

En Bogotá, D.C., a los 12 DIC 2012 () días del mes de _____ del año (20____), se notifica personalmente el contenido de VCS 1543 DE 2012 al señor (a) JORGE ANDRES GONZALEZ PEDROZA en su calidad de APODERADO - PODER ESPECIAL OTORGADO POR EL SEÑOR REPRESENTANTE LEGAL MIGUEL FERNANDO AMBROSIO CARRILLO de domicilio (a) con Cédula de Ciudadanía No. 80.723.310 de BOGOTÁ (C. N. N. 143125 del C.S.), quien fue informado (a) personalmente en su domicilio (o en el lugar de su residencia) el día _____ de _____ de _____ a las _____ horas, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación.

EL NOTIFICADO: Jorge González
Escribiendo: CAUS 95 # 1547
Teléfono (a): 6114447
Domicilio: [Signature]

CONSTANCIA DE EJECUTORIA

En Bogotá, D.C., hoy 28 DIC 2012 () del mes de _____ del año (20____), se deja constancia de que la presente providencia se encuentra ejecutoriada y en firme.

FUNCIONARIO / CONTRATISTA