

RESOLUCIÓN No. 00180

“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 el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, el Código Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, la administración de la Secretaría Distrital de la época, estableció Plan de Manejo Ambiental a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A., identificada con NIT 860.036.532-2, legalmente representada por el señor MIGUEL FERNANDO AMBROSIO CARRILLO, identificado con 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, para adelantar actividades de explotación de arcilla, 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 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 TP 126.150 CSJ, 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.



RESOLUCIÓN No. 00180

Que a través de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012 "POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES", la Secretaría Distrital de Ambiente, entre otras cosas, decidió:

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- Revocar la Resolución 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.

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 y/o apoderado de la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A.

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.





RESOLUCIÓN No. 00180

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

Que la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012, fue notificada personalmente al apoderado de la Ladrillera Zigurat S.A.S. el día 12 de diciembre de 2012.

Que estando dentro del término legal, el día 19 de diciembre de 2012, y conforme a lo previsto en los artículos 50, 51 y 52 del Código contencioso administrativo, norma vigente al momento de la iniciación del trámite que nos ocupa, el Doctor Jorge Andrés Garzón Pedroza, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 80.723.310 expedida en Bogotá y Tarjeta profesional de Abogado No. 143.125 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado de la sociedad Ladrillera Zigurat S.A.S, interpuso recurso de reposición en contra de los artículos segundo y tercero de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En ese orden de ideas, se debe señalar que el recurrente sustenta el recurso interpuesto en los siguientes argumentos:

1. Falsa motivación y desviación de poder del acto administrativo

Sobre este aspecto, señala el recurrente que existe indebida motivación de la Resolución 1545 de 2012, debido a que en sus considerandos se señala que el Plan de Manejo Ambiental, establecido a través de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2012, fue expedida de forma posterior a la fecha en que se encontraba en firme el fallo del 23 de junio de 2010 emitido por el Consejo de Estado.



RESOLUCIÓN No. 00180

Señala que una vez verificada la constancia de ejecutoria del fallo citado, se evidenció que el término de ejecutoria del mismo, corrió entre el 21 y el 23 de junio de 2010, según constancia de ejecutoria que se anexa.

Según el recurrente, de acuerdo con lo anterior, no resulta ser cierta la afirmación efectuada por la SDA, toda vez que según la constancia de ejecutoria del fallo del Consejo de Estado, este sólo quedó en firme el 23 de julio, fecha para la cual ya había sido expedida la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010 y por tanto, no le era aplicable la decisión tomada por el Consejo de Estado, toda vez que dicho fallo no se encontraba en firme y por tanto no le era aplicable.

De acuerdo con lo anterior, para el recurrente la situación descrita, se configura en una desviación de poder de la SDA, al calificar situaciones que no encuadran dentro de los supuestos fácticos que son objeto de calificación y que constituyen uno de los principales argumentos efectuados por la entidad para decidir sobre la revocatoria del instrumento de manejo y control ambiental expedido mediante la Resolución 5762 de 2010.

De igual forma, expresa el recurrente que en virtud del fallo del Consejo de Estado no es cierto que haya desaparecido el denominado Parque Minero Industrial de Usme, como zona compatible con la minería, por cuanto esta área no se originó con la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, sino que fueron creadas por Plan de Ordenamiento Territorial – POT - de Bogotá.

2. Sustentar la decisión en norma derogada.

Sobre este aspecto señala el recurrente que la Secretaría Distrital de Ambiente a través de la Resolución 1545 de 2012, amparada en un concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, revive la Resolución 222 de expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual fue derogada por la Resolución 813 de 2004, la cual a su vez fue derogada por la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Concluye el recurrente este argumento expresando que un mero concepto del Ministerio de Ambiente, no puede revivir una norma derogada o sustituida y que para el efecto, no existen zonas compatibles con la minería de materiales de construcción, ni de arcillas en la Sabana de Bogotá.



RESOLUCIÓN No. 00180

3. Desconocimiento del régimen de transición aplicable al caso concreto

Con relación a este argumento, el recurrente efectúa un recuento sobre los antecedentes de la actividad minera, señalando que la misma se amparó en el antiguo Código de Minas – Decreto 2655 de 1998-, el cual en el artículo 246 preveía que el título minero, llevaba implícita la licencia ambiental, que en su momento presentaron el programa de trabajos e Inversiones - PTI -, así como la Declaratoria de Efecto Ambiental exigido por el Decreto ley 2811 de 1974, que fue aprobado por la Dirección General de Minas, que desde el 29 de diciembre de 1993, cuentan con licencia de explotación.

Así mismo, expresa el recurrente que la actividad minera que desarrollaba su representada era de arcilla y no de materiales de construcción, la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente no les era aplicable, sino el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994, pero que en todo caso, la actividad contaba con todos los permisos correspondientes. Así mismo, señala que en esa época la entidad competente era la CAR, por encontrarse por fuera del perímetro urbano del D.C.

De igual forma, expresa que conforme al Decreto 1753 de 1994, las ladrilleras Zigurat, Helios, Prisma, Helios, prisma, Guizor, Alemana, Framar, Esperanza del Sur, y Famoru presentaron en forma conjunta a la CAR, un documento denominado "*Proyecto de Recuperación Morfológica y bases para un Plan de Manejo de la zona minera industrial para adelantar trabajo coordinados con miras a hacer un control de impactos de diseño final para toda el área intervenida con explotaciones*".

A raíz del cambio de competencia, el DAMA asumió el conocimiento del asunto en cuestión y recibió los informes de actividades correspondientes.

El 28 de julio de 2004, Zigurat S.A. allegó al DAMA copia del Contrato de Concesión No. 14810, mediante el cual se hizo el cambio de régimen jurídico aplicable al título, debido a que se acogieron a la Ley 685 de 2001. Así mismo, señala las comunicaciones radicadas hasta la expedición de la Resolución 5752 de 2010 de la SDA.

Concluye señalando que conforme al régimen de transición previsto en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1753 de 1994, a la ladrillera Zigurat S.A. le corresponde contar con un Plan de Manejo Ambiental - PMA – y no Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental— PMRRA -, por lo cual la Resolución 5762 de 2010, goza de plena legalidad.



RESOLUCIÓN No. 00180

4. Desconocimiento del Principio de Legalidad de los Actos Administrativos

Expresa el recurrente que con fundamento en el principio de legalidad, de seguridad jurídica y situaciones jurídicas consolidadas, al haberse iniciado el trámite de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental en vigencia de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, este no podía retrotraerse a la Resolución 222 de 1994 del Ministerio de Medio Ambiente - MMA - en virtud del fallo del Consejo de Estado de 2010.

Expresa que la revocatoria de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010 de la SDA, solamente era factible en virtud de una acción de lesividad.

5. Desconocimiento del Debido Proceso

Expresa el recurrente que al haberse revocado la Resolución 5762 de 2010, se viola el debido proceso, por cuanto a su entender se debió *“abrir un incidente para iniciar un trámite tendiente al pronunciamiento sobre la revocatoria del acto administrativo y luego de escuchar previamente al interesado y permitirle solicitar las pruebas que considere pertinentes”*.

Señala que la decisión de la SDA no puede equipararse a una medida preventiva, pues no se plantea un argumento técnico que amerite la revocatoria del mismo, sino que se trata de un recurso de reposición que decide ir más allá de la petición del mismo, y que de manera unilateral decide revocar la integralidad del acto administrativo.

6. Imposibilidad de asimilar el Instrumento de Control Ambiental para proyectos en transición Como Requisito Previo del Desarrollo de la Actividad.

En cuanto a este aspecto, señala el recurrente que según la Secretaría Distrital de Ambiente, la resolución que estableció el Plan de Manejo Ambiental recurrida, la actividad no podía continuar, debido a que el efecto del recurso de reposición es suspensivo, lo cual estima que es cierto, pero que el Plan de Manejo Ambiental,



RESOLUCIÓN No. 00180

no es un requisito previo para continuar con el proyecto, pues el objetivo de la transición es justamente que la actividad continúe y se someta al nuevo instrumento establecido que en el presente caso, es el PMA.

Señala el recurrente, que haberse interpuesto recursos de reposición, no significa que la actividad estuviese en situación de irregularidad, pues estaba en justamente en transición y dicho PMA no es un requisito previo para continuar desarrollando la actividad, por lo menos hasta el pronunciamiento final sobre el instrumento evaluado.

Señala que en el mismo acto administrativo no podían adoptarse dos decisiones, por una parte resolver un recurso de reposición y por otro lado, revocar la decisión que establece el PMA, por cuanto son decisiones diferentes, “un acto administrativo no puede fraccionarse para adoptar decisiones cuya finalidad y naturaleza son diferentes y menos cuando son excluyentes”. Lo cual se traduce, en su entender, en una violación al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la técnica jurídica.

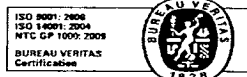
7. Indebida motivación por desconocimiento de sus propios actos.

Expresa el recurrente que los Parques Minero Industriales fueron creados por el artículo 354 del Decreto 190 de 2004 a través del cual se compilan las normas del POT del D.C., y a no a través de la Resolución 1197 de 2004 del MADVT y que nada tienen que ver dicha resolución con los parques citados, por cuanto los mismos son anteriores a dicho acto administrativo del Ministerio de Ambiente.

Señala que la autoridad ambiental en el D.C., es la entidad territorial Distrito Capital, conforme al artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y que en tal sentido, la SDA, como organismo del sector central del D.C. no puede desconocer lo resuelto en el POT, por cuanto subvertiría el orden jurídico de la administración distrital, lo cual se traduce en una indebida motivación, un claro desconocimiento de los propios actos de la administración de la cual hace parte la SDA.

8. Régimen de transición y vigencia de la normatividad aplicable

Frente a este argumento, señala el recurrente que en virtud de lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición interpuesto, debía



RESOLUCIÓN No. 00180

resolverse, como en efecto se hizo, bajo el resorte del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 -, pero que no obstante, la revocatoria directa, por tratarse de un nuevo asunto, que no tiene relación con el recurso de reposición, debió ser resuelto conforme a la Ley 1437 de 2011, por lo cual no podía la Secretaría Distrital de Ambiente pronunciarse sobre la revocatoria directa, en el mismo acto administrativo.

9. Indebida aplicación Resolución 222 del 3 de agosto de 1994

Reitera el recurrente lo expuesto en el punto No. 3 de los argumentos del recurso de reposición, en el sentido que no es aplicable la Resolución 222 de 1994 del MMA y, que además, la misma no regula la extracción de arcillas, que realiza la ladrillera Zigurat, sino de materiales de construcción, por lo que no le es aplicable al caso en concreto.

PETICION

Solicita el recurrente la revocatoria de los artículos 2 y 3 de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012 expedida por esta entidad

PRUEBAS

Solicita que se tengan como pruebas todos los documentos, carpetas, estudios y anexos del expediente 06-00-457

ANEXOS

Copia de la constancia de ejecutoria de la sentencia de la sección tercera del Consejo de Estado No. De expediente 11001032600020050041 00 (30987) en un folio.

Copia del oficio No. 15553 del 29 de septiembre de 1997 expedido por el DAMA y de la certificación del 13 de febrero de 2002 expedida por la CAR en dos (2) folios.

RESOLUCIÓN No. 00180

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición citado, se interpuso dentro del término legal y conforme a los requisitos y condiciones previstos en el Código Contencioso Administrativo, se procederá a responder el mismo dentro del término legal.

Consideraciones previas

Teniendo en cuenta la importancia del asunto que nos ocupa, y dada la evidente confusión que presenta el recurrente frente a varios de los aspectos legales que regulan la minería en la Sabana de Bogotá, este Despacho procederá a efectuar unas consideraciones previas sobre este asunto.

En ese orden de ideas, sea lo primero reiterar que a través del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 se dispuso:

"Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal;

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas compatibles en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales;

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente". (Subrayado fuera de texto).

Que de acuerdo con lo anterior, tal y como lo expresa el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT - a través de la Resolución 1197 de 2004, 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 y la vocación prioritaria de la Sabana de Bogotá. Señaló el Ministerio:

En ese orden de ideas, estimó el legislador que dichas actividades mineras excepcionales debían realizarse de manera armónica con la vocación prioritaria que le asignó a la citada área, para lo cual señaló la necesidad de que fuera el Ministerio de Ambiente, como máximo organismo rector de la gestión ambiental en el país, quien determine en la Sabana de Bogotá las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, actividades que por lógicas razones, se deben realizar dentro del marco del desarrollo



RESOLUCIÓN No. 00180

sostenible y sujetándose 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 como se puede apreciar, al referirnos a la Sabana de Bogotá debemos tener presente que estamos frente a un ecosistema especial, que por lo tanto requiere de una reglamentación y un manejo igualmente especial en materia ambiental, a la cual deberán sujetarse tanto los particulares, como las entidades públicas que tienen jurisdicción en dicha zona, de manera tal que se respete la declaratoria de área de interés ecológico nacional y su vocación prioritaria, que como ya se expresó es la agropecuaria y forestal;

Conforme al artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el legislador determinó que correspondía al Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en los estudios correspondientes, determinar en qué sitios es factible legalmente adelantar actividades mineras (todos los minerales) en la Sabana de Bogotá y por tanto de acuerdo con dicha determinación, la CAR y consiguientemente, las autoridades ambientales que por ley tienen jurisdicción en la Sabana de Bogotá, lo cual hoy día incluye a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la misma CAR, a Corpoguavio y a esta Secretaría, solamente pueden otorgar licencias ambientales en las zonas determinadas como compatibles para ese efecto.

Frente a la especialidad y prevalencia que tiene la aplicación del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y sus consiguientes reglamentaciones en la Sabana de Bogotá, se debe tener en cuenta que en la misma Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, se expresó:

Por otra parte, mediante Sentencia de fecha diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004) de la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Doctor Darío Quiñones Pinilla, Acción de Cumplimiento, se expresó lo siguiente:

"En el asunto sub júdice se pretende el cumplimiento de los artículos 33, 34 y 35 de Ley 685 de 2001, con preferencia a los artículos 5°, 7° y 10 de la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, el demandante manifestó que las autoridades demandadas vienen aplicando el acto administrativo pese a que el nuevo Código de Minas reguló el tema de manera diferente y, por lo tanto, lo derogó, por lo que solicita que se aplique la ley con preferencia a lo regulado en dicha resolución. Efectivamente, de acuerdo con las intervenciones de los demandados, el Tribunal consideró que la Ley 685 de 2001 no derogó ni tácita ni expresamente la Resolución 222 de 1994, por lo que debe aplicarse. Por su parte, en la impugnación, el demandante insiste en que el Código de Minas derogó expresamente la Resolución número 222 de 1994, en cuanto reguló las zonas reservadas, excluidas y restringidas para la protección del ambiente".

(.)

"El acto administrativo transcrito define las zonas aptas para la explotación minera en la Sabana de Bogotá. En otras palabras, a diferencia del Código de Minas cuya aplicación es general, ese acto es especial porque está limitado exclusivamente a la Sabana de Bogotá.



RESOLUCIÓN No. 00180

No podía ser diferente, pues la Resolución número 222 de 1994 fue expedida por el Ministerio del Medio Ambiente en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Todo lo anterior permite concluir que la Resolución 222 de 1994 está produciendo efectos jurídicos y no fue derogada por el Código de Minas, en consideración con varios argumentos, a saber:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos se declararon como, de interés ecológico nacional, por lo que se confirió facultad al Ministerio del Medio Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- para definir las zonas compatibles con las explotaciones mineras. En este contexto, la Resolución número 222 de 1994 es una norma especial que se aplica para el caso de la Sabana de Bogotá.

Ello muestra, entonces, que dicho acto administrativo no pugna con el Código de Minas, así este regule la materia"...

"En consecuencia, como la Resolución número 222 de 1994 no pugna con el Código de Minas, este último no la derogó y, por lo tanto, produce efectos jurídicos.

*De otra parte, es evidente que la Ley 685 de 2001 no derogó ni expresa ni tácitamente la Resolución 222 de 1994 ni la norma en que esta se fundamenta. Por el contrario, cuando el artículo 34 del Código de Minas dispuso que no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente, sencillamente aclara que la reglamentación preexistente produce efectos jurídicos. De igual manera, como el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 señaló que existirán zonas de minería restringida, en aquellos lugares que sean autorizados en las normas locales sean definidas por las autoridades competentes, entendidas estas también las autoridades ambientales, mineras y las encargadas de cuidar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural, tal y como fue señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-339 de 2002, es lógico concluir que las normas específicas para una determinada zona o localidad resultan compatibles con el Código de Minas y, por ende, deben interpretarse armónicamente. (Subrayado fuera de texto).
(.)".*

En ese sentido, se debe destacar que la decisión que adoptó el Consejo de Estado coincide con lo expuesto por los demandados (Ministerio de Minas y Energía e Ingeominas), al responder la demanda en cuestión, en el sentido que corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinar en la Sabana de Bogotá las zonas en las cuales existe compatibilidad con las explotaciones mineras de acuerdo con lo señalado en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, norma que no ha sido derogada ni resulta contraria a lo dispuesto en el Código de Minas y con fundamento en la cual se expidió la Resolución número 222 de 1994 y sus modificatorias.

Con lo anterior, se reitera que la Sabana de Bogotá es un ecosistema de importancia ecológica nacional que cuenta con una norma especial para su manejo, cual es el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y la reglamentación que expida este Ministerio a partir de lo allí

RESOLUCIÓN No. 00180

expuesto, de manera tal que este Ministerio se encuentra plenamente facultado para expedir el presente acto administrativo.

Es decir, que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y las resoluciones que lo han reglamentado, son de aplicación especial y preferente en la Sabana de Bogotá, y solamente en los casos no regulados por dichas normas, tienen aplicación las normas generales como el Código de Minas y los decretos que han reglamentado las licencias ambientales y el régimen de transición para el efecto.

Sobre este aspecto, igualmente resulta necesario traer a colación lo expuesto a través de la Sentencia C-534/96 del 16 de octubre de 1996, por parte de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz, mediante la cual se declaró exequible el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993. Este aspecto, además de brindar una claridad necesaria frente a las atribuciones de los municipios y el Distrito Capital en esta materia, lo cual debe leerse de manera sistemática con lo expuesto por la misma Ley 99 de 1993 en el artículo 65 y el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, asuntos de los que nos ocuparemos posteriormente, adquiere especial importancia atendiendo lo que el recurrente manifiesta en los puntos 3 y 9 del recurso de reposición que nos ocupa. Entre otras cosas consideró el Alto Tribunal:

a. Según el actor las atribuciones para desarrollar una determinada actividad normativa, que el Constituyente otorgó de manera expresa a ciertas instituciones públicas, tienen el carácter de "poderes ilimitados".

La Corte encuentra equivocado el argumento esgrimido por el actor como sustento de su acusación, en el sentido de que las atribuciones que considera vulneradas tengan el carácter de "poderes ilimitados", otorgados por el Constituyente a los Concejos Municipales y que, como tales, éstas no admitan condicionamiento alguno; en un Estado Social de Derecho ese tipo de facultades, "sin limitación alguna", contrarían y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brindan mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones a cada uno de ellos asignadas, o la concentración de las mismas, lo que conduciría a un manejo aislado e irracional de los asuntos.

b. El alcance de las funciones atribuidas por el Constituyente y el legislador a las distintas instituciones del Estado, lo determina el análisis semántico de las expresiones utilizadas en la redacción de las normas.

El actor fundamenta también su demanda en la precisión semántica de los verbos que sirven al legislador para atribuir funciones a los organismos, que en su concepto, con sus acciones invaden las facultades que el Constituyente otorgó a los municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico de los mismos.

RESOLUCIÓN No. 00180

Así, se remite al artículo 2 de la ley 99 de 1993, norma a través de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, señalando que a dicho organismo la misma norma le atribuyó, de forma exclusiva, las funciones de "definir las políticas y regulaciones" en materia de protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, lo cual en su criterio lo limita, de acuerdo con la definición del término contenida en el diccionario, a "ordenar o controlar", no a reglamentar, función que, de acuerdo con su interpretación, es exclusiva de los concejos municipales.

Similar análisis hace de la función de "evaluación" asignada a las corporaciones autónomas regionales, consignada en el artículo 31 de la ley 99 de 1993, la cual considera que excluye, de acuerdo con el diccionario, cualquiera otra diferente a la de "comprobar, inspeccionar, fiscalizar o intervenir", lo que le impide, en su opinión, reglamentar cualquier aspecto de la materia, en tanto esa función el Constituyente la reservó para las corporaciones de elección popular en los municipios.

Sin duda, este tipo de análisis es restringido y limitado, pues desconoce, en primer lugar el carácter programático de la Constitución, que implica que los preceptos que ella contiene han de ser entendidos y analizados de manera sistemática, como partes de un conjunto que se dirige a un objetivo específico, la realización de un paradigma, que no es otro que el Estado Social de Derecho; y en segundo lugar, el objetivo que se presume guía la acción del legislador, de propiciar, a través de las normas que produce, la realización material de los principios fundamentales de ese Estado, los cuales a su vez tienen como propósito último el desarrollo integral de cada uno de sus asociados, con miras a avanzar en el objetivo del bienestar general.

No puede el intérprete, sencillamente, remitirse a la definición que para cada término utilizado por el Constituyente o el legislador señala el diccionario; ello sería reducir el ejercicio hermenéutico a una mera confrontación de carácter semántico, insuficiente, desde todo punto de vista, para delimitar y definir el alcance de las disposiciones constitucionales.

A lo anterior se agrega que, cuando el legislador designó al Ministerio del Medio Ambiente como "organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables", (artículo 2 ley 99 de 1993), lo que hizo precisamente fue definir el organismo público del orden nacional en el cual se radicaría la responsabilidad que tiene el Estado de regular y orientar el uso y explotación de bienes que conforman el patrimonio nacional.

Descartada la validez de los argumentos en los cuales el actor apoya la demanda, la Corte analizará el alcance de las disposiciones impugnadas desde otras perspectivas, para verificar si hubo o no vulneración o desconocimiento de la facultad reglamentaria que el Constituyente atribuyó a las corporaciones de elección popular de los municipios, en las materias anotadas.

(...)

Sexta. El alcance de la autonomía territorial en relación con la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La inconstitucionalidad que plantea el actor, se originaría en una presunta invasión, por parte del legislador, en la órbita de competencia asignada por el Constituyente a la entidades territoriales, específicamente a los municipios, en materia de reglamentación de

RESOLUCIÓN No. 00180

uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, consignada en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P. Tal invasión desconocería no solo los preceptos superiores mencionados, sino que desvirtuaría el principio de descentralización consagrado en el artículo 1 de la C.P., pilar fundamental de la organización política, al impedir la realización material del concepto de autonomía, en tanto elemento integrante de una República unitaria y descentralizada.

La autonomía, como de manera reiterada lo ha sostenido esta Corporación, no se materializa en un simple traslado de funciones y responsabilidades del centro a la periferia; ella se erige como un poder de dirección política que la comunidad de cada localidad, expresando su voluntad a través de los canales democráticos preestablecidos, reivindica para sí y ejerce por medio de sus representantes. Ese poder de dirección política, sin embargo, no se agota en el derecho indiscutido que tienen de gobernarse por autoridades propias, sino que se extiende y se concreta también en un poder de dirección administrativa, que presenta como principal objetivo la gestión de sus propios y particulares intereses, dentro de los límites que les impongan la Constitución y la ley, según lo establece el artículo 287 de la C.P.

La vigencia paralela de los principios de unidad y autonomía exige entonces su realización armónica, no excluyente, que permita afirmar los intereses locales dentro del marco que delimita el ordenamiento superior, pues solo así se logrará el equilibrio requerido para, preservando el principio unitario que se consagró en la Carta Política como pilar fundamental del Estado, se garantice por lo menos la realización del núcleo esencial de la autonomía en las entidades territoriales, protegiendo y respetando el derecho que ellas tienen de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses.

En esta perspectiva, se debe interpretar el contenido del artículo 311 de la Carta Política, precepto que para su plena realización ha de estar fundamentado en la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, siendo éste último el que, a tiempo que reconoce que el municipio constituye el eje principal de la organización política, admite la intervención de las instancias superiores de autoridad, en los asuntos propios de las instancias inferiores, únicamente en los eventos en que aquellas sean incapaces o ineficientes.

a. El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central.

La protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido, entre otros, por los artículos 8, 79 y 80 de la C.P., en principio es responsabilidad del Estado. En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local:

RESOLUCIÓN No. 00180

"...si bien es cierto que existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local, (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido), también lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr. es predicable el concepto de un solo sistema de aguas). (Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La pregunta que surge entonces es si el uso de los suelos y la protección del patrimonio ecológico de los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, aspectos sobre los cuales versa la demanda, son materias que desbordan el marco local, esto es, que trascienden el interés de esas entidades territoriales, o si, por el contrario, constituyen asuntos de interés y proyección nacional, que ameritan, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad reglamentaria, que en esos asuntos les reconoce la Constitución.

Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional.

Tales definiciones, de contenido eminentemente técnico, activan el principio de rigor subsidiario, pues ellas determinarán en qué casos se impondrán las decisiones del nivel nacional sobre las del nivel local, y/o en cuáles las segundas se supeditarán y sujetarán a las primeras, sin que bajo ninguna circunstancia sea viable admitir que con ellas se vacíe de contenido la competencia reglamentaria, de origen constitucional, que en dichas materias les reconoce la Carta Política a los municipios.

Es el caso del artículo 61 de la ley 99 de 1993, a través del cual el legislador, en desarrollo de las competencias que le atribuyó el Constituyente, y especialmente del principio consagrado en el artículo 8 de la C.P., declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Tal determinación presupone una decisión de carácter técnico, que implica que el legislador, con plena capacidad para hacerlo, reconoce esos recursos como esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.

Así, el legislador, con base en lo dispuesto en los artículos 8, 79, 80 y 334 superior, podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, Ministerio del Medio Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el



RESOLUCIÓN No. 00180

medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos.

Esas políticas y definiciones de carácter general, tan necesarias y urgentes en una sociedad como la nuestra, que hasta hace poco desconocía y menospreciaba su importancia y en consecuencia carecía de una tradición normativa en la materia, se imponen, y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente, con diferente intensidad, según se trate de la regulación de un recurso natural, cuyo manejo incida, en mayor o menor medida, sobre los ecosistemas regionales o nacional.

En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, ellas se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen, y así lo definió el mismo legislador, recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera, lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las entidades territoriales, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar "...al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad"

El diseño de políticas, que incluye la imposición de principios y directrices, y la reglamentación de su implementación en las entidades territoriales, son competencia del Estado y de los municipios respectivamente, sin que por ello puedan entenderse como funciones excluyentes, pues el legislador, tal como se ha establecido, en lo relacionado con la preservación y protección del medio ambiente, está habilitado para producir normas reguladoras de carácter general, siempre que con sus disposiciones no interfiera, obstruya o impida el ejercicio de la competencia reglamentaria que, respecto de las mismas, el Constituyente radicó en las corporaciones de elección popular de los municipios.

b. De las restricciones a la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República en materia ambiental.

El desarrollo legislativo del principio de protección al medio ambiente y a los recursos naturales debe efectuarse, como es obvio, dentro del marco que delimitan las disposiciones del ordenamiento superior; igualmente debe propender por la realización concurrente, y no excluyente, de las distintas disposiciones que sobre la materia consagró el Constituyente.

Así, al producir normas sobre la materia, el legislador deberá hacerlo de manera tal que sus disposiciones contribuyan a la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, y a garantizar la conservación de áreas de especial importancia ecológica, tal como lo ordena el art. 79 de la C.P.; de igual manera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 superior, el Estado deberá sentar, en las respectivas normas legales, las bases que le permitan planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.





RESOLUCIÓN No. 00180

para garantizar la realización de procesos de desarrollo sostenible para lo cual deberá diseñar políticas de cobertura nacional y regional, que permitan impulsar el manejo y aprovechamiento planificado de los recursos naturales, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental.

No en vano se reconoce, como función del Estado, la de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales de la Nación, la cual destaca el legislador en el artículo 7 de la ley 99 de 1993. En su labor, en todo caso, deberá concretarse el propósito de proteger bienes que, como el medio ambiente y los recursos naturales, hacen parte del patrimonio nacional y son de interés para la humanidad.

El desarrollo de los principios constitucionales, de conformidad con nuestro ordenamiento superior, le corresponde al Congreso de la República, organismo en el cual está radicada la cláusula general de competencia legislativa, lo que no es óbice para que otros poderes públicos u otros órganos del Estado, si de manera expresa así lo determinó el Constituyente, puedan desarrollar una determinada actividad normativa:

"La Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes" (C.N., arts. 114 y 150).

"...En Colombia,...el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes"

"...Se trata de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede en las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado." (Se incluye el destacado). (Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Quiere decir lo anterior, que en materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución y en lo dispuesto en el artículo 334 de la misma, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que se deriva de los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales.





RESOLUCIÓN No. 00180

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.

Esa facultad legislativa, como se dijo, debió ejercerla el Congreso respetando el espacio que reservó el Constituyente para los municipios, en lo relacionado con la reglamentación de los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los mismos, según lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, normas que específicamente atribuyen a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar dichas materias en su territorio, mediante los actos jurídicos que expiden, esto es, los acuerdos municipales.

Tal restricción sin embargo, no le impedía al órgano legislativo hacer uso de la potestad que le es propia, como parece entenderlo el actor, de producir normas de carácter general y abstracto sobre esas materias, incluidas aquellas que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 79 de la C.P., lo habilitan para tomar medidas dirigidas a proteger y "...conservar áreas de especial importancia ecológica", que fue lo que hizo al declarar a la Sabana de Bogotá y los municipios aledaños zonas de interés ecológico nacional, y en consecuencia supeditar la reglamentación que sobre esas materias produzcan los mismos a las disposiciones de la ley y a las que a nivel nacional expida el gobierno nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente, siempre que éstas últimas no sean exhaustivas y detalladas, hasta el extremo de que vacíen de contenido la potestad reglamentaria de los municipios.

Al contrario, si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional.

La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.





RESOLUCIÓN No. 00180

Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P.

Así, se da cumplimiento a lo dispuesto sobre autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a éstas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más en tratándose de protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la Nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de una República unitaria:

"Es de destacar, que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política." (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

c. La armonización de las funciones que emanan de la Constitución ecológica para las autoridades nacionales y locales.

La protección del medio ambiente, ha dicho esta Corporación, "...ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico, que la Constitución contiene una "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente...

"...Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (C.P. art. 8). De otro lado, aparece como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (C.P. art. 79), tal y como lo estableció esta Corporación... Y finalmente de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Así, conforme al artículo 79 de la Constitución, el Estado deberá proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Igualmente, el artículo 80 Superior constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible..." (Corte Constitucional, Sentencia C-058 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

(...)

La elaboración de la ley por parte del legislador debe apoyarse en una interpretación sistemática de los preceptos de la Constitución, de manera tal que las normas que produzca conduzcan a la realización plena de todas y cada una de sus disposiciones, pues el contenido de unas no puede superponerse o excluir el contenido de otras; en el caso



RESOLUCIÓN No. 00180

que se analiza se trata de normas superiores concurrentes, que se complementan, y que como tales, para efectos de su realización material, deben armonizarse, pues unas, las de los artículos 79, 80 y 334 de la C.P., le atribuyen al Estado obligaciones que éste debe ejercer a través del legislador, y otras las del artículo 313 superior le atribuyen a los municipios la potestad reglamentaria sobre las mismas; se trata entonces de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que éstos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales.

Ahora bien, el hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba, de conformidad con lo establecido en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República:

"Artículo 189. Atribuciones del Presidente:

"11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Dicha potestad debe ejercerla el Presidente de la República a través de normas jurídicas que como tales son de obligatorio cumplimiento no solo para los asociados sino para las diferentes instituciones que se relacionen con su contenido, y a ello precisamente se refiere de manera expresa el inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, demandado por el actor, norma que enfatiza la obligación que tienen los municipios y los concejos municipales, específicamente los del Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, de acoger y tener en cuenta las disposiciones que en desarrollo de su potestad reglamentaria expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico.

No obstante, no puede el ejecutivo valerse de la potestad reglamentaria que le es propia, para producir normas que desconozcan o desvirtúen la autonomía de las entidades territoriales, que vacíen de contenido la facultad reglamentaria que el Constituyente, en lo relacionado con esas materias, de manera directa radicó en ellas, o que desarrollen aspectos o temas que no se relacionen con el contenido mismo de la ley que se reglamenta; esa potestad en el caso que se analiza, para que esté acorde con los mandatos de la Constitución, debe versar sobre aspectos que sirvan para la protección y preservación de los recursos naturales y que no interfieran intereses estrictamente locales o de competencia del respectivo municipio. Condicionado al cumplimiento de ese presupuesto se declarará exequible la expresión del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, "...y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente", demandado por el actor, pues la competencia de un organismo administrativo, como es el





RESOLUCIÓN No. 00180

mencionado Ministerio del Medio Ambiente descansa en expresas disposiciones del artículo 208 de la Carta Política que establece lo siguiente:

"Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la república, les corresponde formular políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley."

Séptima. La protección del medio ambiente y la intervención del Estado en la economía.

La protección del medio ambiente y los recursos naturales está ligada, de manera estrecha, a la regulación de la actividad económica por parte del Estado, pues ella en gran parte depende de la explotación racional de los recursos naturales y de la adecuada utilización que se haga de los suelos; de ahí que en el caso específico de la reglamentación referida a éstas materias, se deba aspirar al máximo grado de armonización entre las normas que desarrollen el principio consagrado en el artículo 334 superior y aquéllas que, con fundamento en los literales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, produzcan los Concejos Municipales.

En efecto, el artículo 334 de la C.P. establece lo siguiente:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano..."

Se observa en el citado artículo de la Constitución, que le corresponde al Estado por decisión categórica del Constituyente, intervenir en la economía por mandato de la ley, lo que indica que el legislador deberá regular las materias relacionadas, especialmente aquellas que expresa y específicamente aquel le señaló en el artículo 334 superior, entre ellas, la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo.

Ahora bien, la intervención del Estado en la economía, cuando aborda las materias mencionadas, sobre las cuales versa la demanda, deberá realizarla sin obstruir u obstaculizar el ejercicio de la facultad que la Carta Política consagró para los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, de reglamentar, dentro de los límites que fije la ley, los usos del suelo y de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Convergen en este punto dos mandatos constitucionales, cuya realización exige el máximo de armonización, y cuyos contenidos antes que excluirse, como lo plantea el actor, se complementan.

Debe entenderse entonces que la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización,

RESOLUCIÓN No. 00180

deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes, a las cuales les corresponde dicha función "por mandato de la constitución y de la ley", pues fueron designadas para el efecto por el Constituyente, artículo 208 de la C.P., y por el legislador a través de la ley 99 de 1993, en desarrollo de la facultad de intervención que para las materias específicas a las que se refieren los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, le atribuyó categóricamente el Constituyente al Estado, en el artículo 334 de la Carta Política.

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.

Ahora bien, siendo la explotación racional de los recursos naturales y la adecuada utilización de los suelos, materias inherentes a dichos propósitos, que, como tales, se destacan en el artículo 334 superior como objetos específicos de regulación por parte del Estado, ella, la regulación, no puede entenderse como un obstáculo para que los municipios reglamenten dichas materias en sus respectivas jurisdicciones. En efecto, esta competencia reglamentaria, como es obvio, recae sobre un objeto específico de superior jerarquía, la ley y la reglamentación que de la misma produzca el gobierno en desarrollo de la potestad que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Carta, lo que hace que esa actividad esté supeditada a su contenido, no pudiendo el agente encargado de reglamentarla, el respectivo concejo municipal, desvirtuarlo, desbordarlo o desconocerlo, sin violar no sólo el marco legal que condiciona su actividad, sino el mismo ordenamiento superior.

Esa actividad legislativa cumple entonces dos importantes cometidos: de una parte le permite al Estado desarrollar el mandato consignado en el artículo 334 superior, y de otra sirve de sustento y viabiliza el cumplimiento de las funciones asignadas a los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., de reglamentar en sus respectivas jurisdicciones, con base en la ley y en los reglamentos que sobre la misma expida el gobierno nacional, la regulación que emana del legislador y de las entidades públicas destacadas por éste para el efecto, sobre uso del suelo y protección del patrimonio ecológico.

Octava. Las disposiciones acusadas del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, no desconocen lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., ni ninguna otra norma del ordenamiento superior.

En desarrollo de la competencia que el Constituyente le otorgó expresamente al Estado en materia de medio ambiente y protección de recursos naturales, éste, a través del



RESOLUCIÓN No. 00180

legislador, atribuyó, en el artículo 61 de la ley 99 de 1993, competencia para otorgar licencias ambientales al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esa misma ley.

Especificó también, en el artículo 61 de la citada ley, impugnado parcialmente por el actor, que declaraba como de interés ecológico nacional, la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, los cuales, dijo, deberán destinarse prioritariamente a la actividad agropecuaria y forestal. Así mismo, estableció que le correspondería al Ministerio del Medio Ambiente, en lo que hace a la Sabana de Bogotá, determinar las zonas en las que exista compatibilidad con las exploraciones mineras, determinación con base en la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca deberá otorgar o negar las correspondientes licencias ambientales.

Se observa que las disposiciones citadas, consignadas en los incisos primero y segundo del artículo 61 de la ley 99 de 1993, en nada interfieren con el ejercicio de la facultad que la Constitución otorgó a los Concejos de los municipios de Cundinamarca y de Santa Fe de Bogotá, para reglamentar los usos del suelo y dictar normas tendientes a la protección de su patrimonio ecológico; ellas configuran limitaciones a la autonomía de esas entidades territoriales, legítimamente establecidas por el Congreso de la República en ejercicio de su potestad legislativa, para preservar el patrimonio ambiental de la Nación, que como tales deberán ser tenidas en cuenta por las corporaciones municipales de elección popular, a la hora de desarrollar las competencias reglamentarias que les corresponden.

En cuanto a las disposiciones del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, objeto de impugnación, ellas, como ha quedado establecido, hacen parte de una norma dirigida de manera específica a los municipios de Cundinamarca y a la Sabana de Santa Fe de Bogotá; su contenido simplemente desarrolla el mandato del artículo 334 de la Carta Política, que le ordena al Estado intervenir, por mandato de la ley, en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, sin que su contenido impida que dichas entidades territoriales puedan ejercer la actividad normativa que les señalan los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, para lo cual deberán tener en cuenta, no solo las disposiciones de la misma ley, sino aquellas que a nivel nacional expida el gobierno en desarrollo de la potestad reglamentaria que para el efecto le reconoce el numeral 11 del artículo 189 de la C.P., la cual puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Carta Política, ejercer a través del Ministerio del Medio Ambiente.

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 atribuidos 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.



RESOLUCIÓN No. 00180

Las disposiciones acusadas no hacen más que materializar la facultad de intervención que en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, de manera expresa el Constituyente radicó en cabeza del legislador, y la facultad reglamentaria que el mismo radicó en cabeza del Presidente de la República, a través del numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, por lo que con ellas no se produce ningún tipo de vulneración al ordenamiento superior, motivo por el cual, en los términos de esta providencia serán declaradas exequibles por esta Corporación. (Subrayado fuera de texto).

Como se puede apreciar, no pueden los treinta (30) municipios que conforman la Sabana de Bogotá, incluido el Distrito Capital, así como tampoco las autoridades ambientales, mineras y de demás naturaleza, ni los particulares, desconocer lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y dar a este ecosistema de importancia nacional una destinación que vaya en contravía de lo dispuesto por el legislador. No obstante, los municipios y demás autoridades ambientales sí pueden ser más restrictivos (Principio de rigor subsidiario) por razones de protección ambiental, riesgo, incidencia de cambio climático, etc., en la búsqueda de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto por el legislador en el referido artículo 61.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 222 de 1994, mediante 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. La resolución citada, fue modificada por medio de las Resoluciones Nos. 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999 expedidas por esa Entidad.

Mediante la Resolución 0813 del 14 de julio de 2004, el MAVDT procedió a redefinir y a establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas en la Sabana de Bogotá y, en consecuencia, se derogaron las Resoluciones 222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999.

Posteriormente, a través de la Resolución 1197 de 2004, el 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, Sesquilé, 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



RESOLUCIÓN No. 00180

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.

Así, 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, zonas estas que el D.C. había señalado en la modificación del POT efectuada a través del Decreto 469 de 2003. Es de anotar que los denominados Parques Minero Industriales –PMI- fueron incluidos en la Resolución 1197 de 2004, como zonas compatibles con la minería por parte del Ministerio de Ambiente, en virtud de la solicitud expresa realizada por el Distrito Capital a esa entidad con lo cual, legalmente, quedaron incluidas dentro de los polígonos de compatibilidad señalados.

A la postre, 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).

Como consecuencia de lo anterior, el Consejo de Estado dejó sin efecto los polígonos de compatibilidad de las actividades mineras establecidos en la Resolución 1197 de 2004. Sobre este aspecto y el alcance de lo previsto en el POT del D.C., nos ocuparemos en detalle más adelante al resolver el punto No. 9 de los argumentos del recurrente.

El Consejo de Estado 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.

Conforme a dicha disposición, las licencias ambientales se otorgan a proyectos que cuenten con título minero otorgado e inscrito en el registro minero nacional y que pretendan adelantarse en zonas compatibles con la minería. Los PMA, a su vez, se establecen para proyectos que cuenten con título minero otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, que estén en zonas compatibles con la minería y cobijados por los escenarios que prevé el régimen de transición previsto en el artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004. Con estos dos instrumentos se ampara la explotación minera en condiciones ambientalmente adecuadas.





RESOLUCIÓN No. 00180

Finalmente, los PMRRA, como instrumento administrativo ambiental para realizar el cierre de actividades extractivas de recursos naturales no renovables en zonas no compatibles con las mismas, son la herramienta que permite garantizar un cierre minero en condiciones ambientalmente adecuadas. Este instrumento no ampara actividades extractivas.

En atención al fallo aludido y ante la incertidumbre que se había generado, 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.

La anterior situación, definida por el organismo rector del SINA y a cuyo cargo se encuentra la determinación de zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, conlleva a que en la actualidad la única zona compatible con la actividad minera 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 PMI de Tunjuelo, Usme y el Mochuelo no son zonas compatibles con la minería y, en tal sentido, ni en dichas áreas ni en ninguna que no haya sido considerada como compatible con las actividades mineras en la Sabana de Bogotá por parte del MAVDT resulta factible autorizar actividades mineras. Lo anterior, en cumplimiento del fallo judicial citado y en armonía con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Esta situación, no contraría situaciones jurídicas consolidadas, como ocurriría en el caso de las empresas que desarrollaran actividades extractivas de recursos naturales no renovables en zonas compatibles determinadas en la Resolución 1197 de 2004, y que en vigencia de dicha norma hubiesen obtenido las autorizaciones mineras y ambientales correspondientes (licencias y planes de manejo ambiental) y que se encontraran en firme a la fecha de expedición del fallo del Consejo de Estado a que nos referimos previamente. Lo anterior sin perjuicio de que esta Entidad y las demás autoridades ambientales, adoptasen las medidas de control y seguimiento correspondiente.

Precisado lo anterior, procederemos a dar respuesta, uno a uno de los argumentos expuestos por el recurrente.



RESOLUCIÓN No. 00180

1. Falsa motivación y desviación de poder del acto administrativo.

En primer lugar, se reitera lo expuesto en la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012 de esta Secretaría, tal y como es reconocido por el recurrente, en el sentido de que se procederá a resolver el recurso de acuerdo a lo dispuesto en Código Contencioso Administrativo –CCA- Decreto 01 de 1984, toda vez que el trámite que se inició en vigencia del mismo.

Lo anterior se encuentra conforme al 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, mediante la cual se derogó expresamente el Código Contencioso Administrativo –CCA-, pero que no obstante, en 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”

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

Precisado lo anterior, según se expresó en la resolución recurrida y como lo reconoce el apoderado en el punto 6 de sus argumentos al expresar que “*Es innegable el efecto suspensivo del recurso de reposición*”, se debe señalar que de acuerdo con el artículo 50 del CCA, el recurso de reposición tiene como finalidad que el funcionario que tomó la decisión la pueda aclarar, modificar o revocar, o simplemente confirmar. Mediante la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012 esta Entidad expuso:

Que de acuerdo con el artículo 55 del CCA, “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:

RESOLUCIÓN No. 00180

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 CCA, 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, situación que conllevó a que se suspendiera la firmeza del acto administrativo impugnado, hasta tanto el recurso interpuesto sea resuelto, lo cual se realiza a través de esta resolución, 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, firmeza, del acto recurrido queda sujeta a la ejecutoria de la decisión que resuelve el recurso, aspecto este que como se ha expresado, se realiza a través de este acto administrativo.

Según lo transcrito, es evidente que solamente en virtud de la expedición y ejecutoriedad de los artículos 1, 4 y siguientes de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012, quedó en firme lo resuelto por esta Entidad a través de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, mediante la cual se estableció el PMA a la Ladrillera Zigurat S.A.S.; los artículos 2 y 3 son objeto del recurso de reposición que nos ocupa.

En ese orden de ideas, es inobjetable que el fallo del 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), a través del cual se declararon nulos el artículo 1 y su parágrafo 3 y el parágrafo del artículo 2 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT -que como bien expresa el recurrente quedó en ejecutoriado el 23 de julio del mismo año- se encontraba en firme a la fecha de resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, esto es el 27 de noviembre de 2012 por medio de la Resolución 1545; situación que no podía ser desconocida por esta Secretaría Distrital por tratarse de un fallo de nulidad, el cual produce efectos *erga omnes*.

Sobre ese aspecto, en el acto administrativo recurrido, se dispuso:

RESOLUCIÓN No. 00180

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 y 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 Secretaría Distrital de Ambiente, en cumplimiento del fallo judicial citado, es proceder a revocar la Resolución 5762 de 2010, por cuanto legalmente no resulta viable establecer un plan de manejo ambiental a la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A. por cuanto en 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.

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".

RESOLUCIÓN No. 00180

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 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

RESOLUCIÓN No. 00180

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.”^[6] (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, aparece 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:

“(...)

Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una

RESOLUCIÓN No. 00180

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 Plan de Manejo Ambiental 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, 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 -, (...).

Que así mismo, estima esta Secretaría que en el presente caso, no se requiere del consentimiento expreso y escrito de la Sociedad ZIGURAT S.A., conforme al artículo 73 del CCA, por cuanto como previamente se explicó de manera detallada, en el presente caso no existe decisión en firme, es decir que dicha sociedad no es titular de un derecho consolidado, por cuanto en virtud la interposición del recurso de reposición en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, no cuenta con Plan de Manejo Ambiental, por lo que no es aplicable el artículo 73 citado. (...)

Que conforme a lo expuesto, la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A.S., 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.

Ahora bien, atendiendo la demora en que se incurrió al resolver el recurso de reposición interpuesto, esta Entidad en la parte resolutive del acto recurrido ordenó remitir copia de dicha actuación a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, a fin de que adelante las acciones a que haya lugar.

Respecto del argumento según el cual, en virtud del fallo del Consejo de Estado, no es cierto que haya desaparecido el denominado PMI de Usme como zona compatible con la minería por cuanto esta área no se originó con la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, sino que fue creada por Plan de Ordenamiento

RESOLUCIÓN No. 00180

Territorial –POT- de Bogotá, se estima que ésta es una interpretación que desborda con mucho el marco legal y que, de hacer carrera, podría tener funestas consecuencias para la conservación, protección y seguridad jurídica de las decisiones que en esa materia deben adoptarse por las entidades competentes.

Tal y como se expresó en las consideraciones iniciales de este acto administrativo, la facultad de determinar zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá es del resorte exclusivo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, y solamente las autoridades ambientales pueden autorizar actividades mineras en las zonas previamente determinadas como compatibles por dicha Entidad.

Así mismo, se dispone en el inciso tercero del referido artículo que *“Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”*, es decir, que corresponde al Distrito Capital y demás municipios que hacen parte de la Sabana de Bogotá dar cumplimiento estricto a este mandato legal, que tal y como se expresó previamente fue declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-534/96 y no lo contrario, es decir que el Ministerio tenga que ceñirse a lo que resuelvan los treinta (30) municipios de la Sabana de Bogotá, esta interpretación, subvertiría el orden legal de un tema que se encuentra suficientemente claro.

En ese orden de ideas, no fue la inclusión en la modificación del POT a través del Decreto Distrital 469 de 2003 y su posterior compilación a través del Decreto 190 de 2004, como erróneamente lo señala el recurrente lo que permitía considerar a los denominados parques minero industriales de Tunjuelo, Usme y Mochuelo, como zonas compatibles con la minería, sino que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en virtud de su competencia legal, a través de la Resolución 1197 de 2004, a solicitud de la administración del entonces Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente – DAMA-, incluyó dichas áreas como zonas compatibles con la explotación de materiales de construcción y arcillas.

Es evidente que el Distrito Capital carece de competencia para ese efecto, y por tal razón en el actual proceso de modificación del POT, se subsanará dicha situación, como es sabido por la opinión pública, excluyendo la referencia a los denominados Parques Minero Industriales.

RESOLUCIÓN No. 00180

Adicionalmente a lo anterior, olvida el recurrente lo que sobre las funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, dispone el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, a saber:

Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(..)

2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

(...)

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

(...). Subrayado fuera de texto.

Es decir que el D.C. debe sujetarse a las disposiciones que sobre la materia expida el Ministerio de Ambiente y las demás entidades que en el SINA, tengan una "jerarquía" superior.

Así mismo, desconoce el recurrente que, conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las disposiciones existentes en materia de conservación y protección del medio ambiente son determinantes del ordenamiento territorial y, por ende, normas de superior jerarquía de los planes de ordenamiento territorial. Señala el artículo en cuestión:

Artículo 10º.- *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

1. *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

b) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo*

RESOLUCIÓN No. 00180

de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles

De acuerdo con lo anterior, es evidente que cualquier referencia que en esa materia haya adoptado el POT no puede perturbar el orden legal previamente establecido, soportado además en jurisprudencia constitucional, y solamente la inclusión de los referidos PMI del D.C. como zonas compatibles con la minería por parte del Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución 1197 de 2004, permitió que de manera efectiva esas zonas fueran así consideradas hasta el fallo del Consejo de Estado.

Para efectos legales, el D.C. tiene esas zonas como referencia de actividades extractivas de recursos naturales no renovables que requieren manejo ambiental, conforme a los escenarios e instrumentos señalados en la Resolución 1197 de 2004, de manera tal que las que consolidaron situaciones jurídicas antes de la expedición del fallo del 23 de junio de 2010 por parte del Consejo de Estado, podrán continuar conforme al instrumento legalmente establecido, que se encuentre en firme; las otras, deben ceñirse a lo dispuesto en dicha norma especial para la Sabana de Bogotá, según la resolución ministerial aludida.

Sobre este aspecto, en la resolución recurrida se expresó:

Que, así mismo, como se expresó, en virtud del fallo del Consejo de Estado que declaró nulo el artículo 1 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, 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, por lo que expuesto en el POT de Bogotá, no es aplicable al presente caso.

Al respecto, se debe señalar que el Distrito Capital está en la obligación de adoptar decisiones más estrictas con fundamento en los principios de rigor subsidiario, prevención y precaución, en defensa del patrimonio ecológico, la gestión integral del riesgo, etc., y no ser más flexible, como pretende el recurrente.

RESOLUCIÓN No. 00180

Por lo anteriormente expuesto, quedan totalmente desvirtuados los argumentos expuestos por el apoderado, de manera que los mismos no son de recibo, siendo por demás temerarias las afirmaciones sobre la presunta existencia de falsa motivación y desviación de poder.

2. Sustentar la decisión en norma derogada.

Frente a lo expuesto por el recurrente en este aspecto, en el sentido que no es factible aplicar la Resolución 222 de 2004 del Ministerio del Medio Ambiente, se debe señalar lo siguiente:

Se ha reiterado que, conforme al artículo 61 de la Ley 99 de 1993, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la Entidad competente para determinar las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, así como que, con fundamento en dicha norma, se podrán otorgar las licencias ambientales por parte de las autoridades ambientales con jurisdicción en la misma, y los municipios y el Distrito Capital deberán expedir la reglamentación de los usos del suelo.

En ese orden de ideas, esta Secretaría, si bien puede ser más restrictiva por las razones expuestas en el punto anterior, no puede ser más flexible, ni desconocer las directrices que sobre la materia expida el ente legalmente facultado para determinar las zonas compatibles con la minería, quien además es el organismo rector del SINA, tal y como se dispone en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993.

De igual forma, atendiendo al artículo 66 de la Ley 99 de 1993, el Distrito Capital como gran centro urbano ejerce a través de esta Secretaría, como autoridad ambiental en el perímetro urbano del mismo, cumpliendo las mismas funciones que las corporaciones autónomas regionales, no puede apartarse del supuesto legal que implica dicha situación, salvo las excepciones legales.

En ese orden de ideas, debe señalarse que en una interpretación sistemática de la ley, esta Secretaría como autoridad ambiental, está sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, que entre otras cosas disponen:

Artículo 30°.- Objeto. *Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

RESOLUCIÓN No. 00180

Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...). Subrayado fuera de texto.

En ese sentido, es claro que tratándose de las zonas compatibles con minería en la Sabana de Bogotá, la única entidad que puede determinarlas y efectuar pronunciamiento al respecto, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a esta Secretaría, como operador administrativo en el presente caso, le corresponde cumplir con dichas determinaciones, tal y como se expresa en los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 antes transcritos.

En ese orden de ideas, en atención a 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 veintitres (23) de junio de dos mil diez (2010), Radicación número: 110010326000200500041 00 (30987), 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.

Conforme a dicha situación, establecida por el organismo rector del SINA y a cuyo cargo se encuentra la determinación de zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, es claro para esta Entidad 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.

Es claro, entonces, que esta Secretaría no retrotrajo las zonas compatibles con la minería a los polígonos definidos en la Resolución 222 de 1994, como expresa el recurrente sino que fue el Ministerio de Ambiente, como autoridad competente para el efecto, quien adoptó esa determinación y, en tal sentido, debe ser cumplida por la CAR, Corpoguvio, la ANLA, esta Secretaría y demás entidades

RESOLUCIÓN No. 00180

con jurisdicción en el área, así como por los particulares. No le es dable a esta Entidad, cuestionar si le asiste o no razón al Ministerio de Ambiente al adoptar la determinación antes citada.

Por lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por el recurrente.

3. Desconocimiento del Régimen de Transición Aplicable al caso concreto.

Frente a este aspecto, en el cual el recurrente manifiesta que el régimen aplicable a la ladrillera Zigurat S.A.S era el régimen de transición previsto en el artículo 117 de la Ley 99 de 1993 y Decreto 1753 de 1994 y no la Resolución 222 de 1994, es preciso manifestar lo siguiente:

En primer lugar, debe recordársele al recurrente que fue la misma Ley 99 de 1993, la que a través del artículo 61, creó un régimen ambiental y minero especial y excluyente para la Sabana de Bogotá. A diferencia de lo que ocurre en el resto del territorio nacional, salvo lo previsto para las zonas de exclusión de la minería, en este ecosistema de importancia ecológica nacional, es el máximo organismo rector del SINA el que determina donde se puede hacer minería, no la autoridad minera, ni las otras autoridades ambientales y mucho menos el deseo de un particular.

Lo anterior, como se expresó, fue reiterado mediante Sentencia de fecha diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004) de la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Doctor Darío Quiñones Pinilla, Acción de Cumplimiento.

En ese orden de ideas, el régimen especial creado por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 conlleva a que legalmente la minería solamente pueda desarrollarse en zonas determinadas como compatibles y que los instrumentos aplicables son los que se encuentran previstos en las normas reglamentarias, como son las Resoluciones 222 de 1994 y 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente.

Como se recuerda, a través del fallo del Consejo de Estado, si bien se dejaron sin efecto los polígonos de compatibilidad contemplados en la Resolución 1197 de 2004, el mismo fallo consideró ajustados a la ley los instrumentos administrativos ambientales allí contemplados (licencia ambiental, plan de manejo ambiental y plan de manejo, recuperación o restauración ambiental), así como los escenarios y régimen de transición allí previstos, de manera tal que son dichos instrumentos, escenarios y régimen de transición los que la ANLA, CAR, Corpoguvio y esta

RESOLUCIÓN No. 00180

Secretaría pueden exigir en el Distrito Capital y en los municipios que conforman la Sabana de Bogotá, con relación a las actividades mineras.

En ese orden de ideas, por tratarse de una norma especial que aplica igualmente en un ecosistema de importancia ecológica nacional, estas son las disposiciones que se deben aplicar a las actividades mineras que se desarrollen o pretendan desarrollarse en la Sabana de Bogotá.

Ahora bien, con relación al denominado régimen de transición que se ha establecido en los diferentes decretos reglamentarios del régimen de licenciamiento ambiental y que entre otras cosas, dio origen a los planes de manejo ambiental, es pertinente señalar que dicho régimen de transición surgió como consecuencia de los cambios normativos que se introdujeron con respecto a temas que ya contaban con una regulación anterior, de manera tal que se requería de un mecanismo legal que articulara estas disposiciones con las nuevas, a fin de evitar traumas e incertidumbre.

En el caso de las licencias ambientales, se introdujo un cambio evidente entre lo dispuesto en los artículos 27 a 29 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -CNRNR- Decreto Ley 2811 de 1974, sobre la declaratoria de efecto ambiental, al pasar de un mecanismo "discrecional" a uno de obligatorio cumplimiento en virtud de la existencia de un listado positivo, como lo es la licencia ambiental.

Previendo los cambios que la Ley 99 de 1993 introdujo en el contexto normativo colombiano, en su artículo 117 dispuso: ***"Transición de Procedimientos. Los permisos y licencias concedidos continuarán vigentes por el tiempo de su expedición. Las actuaciones administrativas iniciadas continuarán su trámite ante las autoridades que asuman su competencia en el estado en que se encuentren. Las normas y competencias establecidas en la presente ley son de vigencia inmediata y se aplicarán una vez se expidan los correspondientes reglamentos, cuando sean necesarios"***.

En virtud de lo anterior, a través del artículo 38 del Decreto 1753 de 1994 se consagró el denominado Régimen de transición y al respecto se señaló:

"ARTÍCULO 38. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Los proyectos, obras o actividades, que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del presente Decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambientales que se requerían, podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.

RESOLUCIÓN No. 00180

Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de este Decreto, iniciaron todos los trámites tendientes a obtener los permisos, licencias, concesiones y autorizaciones de carácter ambiental exigidos por las leyes en ese momento vigentes, continuarán su trámite de acuerdo con las mismas y en caso de obtenerlos podrán adelantar el proyecto, obra o actividad, pero la autoridad ambiental podrá exigirles, mediante providencia motivada la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.

Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 iniciaron actividades, no requerirán Licencia Ambiental. Tampoco requerirán Licencia Ambiental aquellos proyectos de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales que iniciaron actividades antes de la expedición del presente Decreto. Lo anterior no obsta para que dichos proyectos, obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental vigente, excluido el requisito de obtener Licencia Ambiental". (Subrayado fuera de texto).

Como se puede apreciar de los párrafos 1 y 2 del citado artículo 38, la exigencia de los denominados planes de manejo, recuperación o restauración ambiental, nombre que en las normas posteriores se simplificó a planes de manejo ambiental, era facultativa de la autoridad ambiental frente a los proyectos existentes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 y del decreto en cuestión.

Por su parte, el párrafo 3 del artículo que nos ocupa, no hizo alusión a los planes de manejo ambiental, pero sí fue enfático al señalar que los proyectos, obras o actividades que se encontraran en dicha situación no estarían sujetos a la obtención de una licencia ambiental, lo cual no tenía un argumento diferente al de la irretroactividad de la ley; recuérdese que la licencia ambiental solo es obligatoria para nuevos proyectos. Lo anterior, sin perjuicio de cumplir con las demás disposiciones ambientales vigentes, por ejemplo, la obtención de los permisos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Conforme a lo anterior, por su finalidad y objetivos, los planes de manejo ambiental son importantes instrumentos de planificación ambiental sectorial con respecto al manejo que debe darse a proyectos existentes antes de la expedición de la Ley 99 de 1993 e, incluso a algunos de los decretos reglamentarios de dicha ley, y que en virtud de su permanencia en el tiempo, requieren ajustarse a nuevos requerimientos ambientales.

Es claro entonces que, ante el cambio de legislación, que introdujo en materia ambiental la Ley 99 de 1993, y habiéndose identificado la existencia de situaciones consolidadas o en trámite de consolidarse de acuerdo con las disposiciones hasta entonces vigentes, además considerando de la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad jurídica del país, reconociendo la

RESOLUCIÓN No. 00180

irretroactividad de la ley, así como la necesidad de realizar actividades de control y seguimiento ambiental a muchos proyectos existentes que generaban impactos ambientales negativos, el gobierno nacional estimó necesaria la creación de un instrumento administrativo de manejo y control ambiental que permitiera que dichos proyectos, de ser ambientalmente viables, pudieran continuar pero sujetos a dicho instrumento legal, el cual permitiría que los mismos se ajustaran a los nuevos requerimientos legales y, además, se les pudiera realizar actividades de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales. El instrumento en cuestión, fue el Plan de Manejo Ambiental -PMA.

De manera tal que, a través de los PMA, no sólo se podía permitir que continuaran las actividades en curso, de ser viable, sino que además se facultó al Estado para que a través de las autoridades ambientales adelantara actividades de control y seguimiento ambiental, tendientes a prevenir, mitigar, controlar y compensar los impactos negativos que se generan.

El régimen de transición ha sido objeto de cambios a través de los diferentes decretos que han regulado el tema de las licencias ambientales, al punto que hoy día el Decreto 2820 de 2010, lo tiene previsto en el artículo 51.

En ese orden de ideas, los proyectos que se encuentran sujetos al régimen de transición y al establecimiento de un PMA, que por tratarse de proyectos que ya se encuentran en ejecución, pueden continuar su desarrollo mientras se resuelve la solicitud de establecimiento de PMA; no obstante, al adoptar la decisión final en el caso concreto, se puede decidir que el proyecto es o no es viable y, de no serlo, debe cesar de la manera que estime la autoridad ambiental competente.

En otras palabras, a diferencia de lo que expresa el recurrente, los Planes de Manejo Ambiental - PMA -, pueden o no ser establecidos, y dependiendo de dicha circunstancia el proyecto, puede o no continuar su desarrollo.

La solicitud de establecimiento de un PMA, sea en la Sabana de Bogotá o en cualquier otro sitio del territorio nacional, no se traduce en un mero formalismo, como lo señala el recurrente, en el que la autoridad ambiental sencillamente recibe el documento e imparte su aprobación; nada más alejado de la realidad y de los mandatos constitucionales y legales, en los que es claro el papel activo que deben desarrollar las autoridades ambientales como parte del Estado en la prevención de los factores de deterioro ambiental, en la conservación y protección de ecosistemas estratégicos, del agua, la biodiversidad, el paisaje, el suelo, el aire, etc.

RESOLUCIÓN No. 00180

El PMA, al igual que la licencia ambiental, debe ser objeto de evaluación, producto de la cual y de la situación jurídica existente, se adoptará la determinación correspondiente.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, al existir norma especial que regula la minería en la Sabana de Bogotá, esta es la norma que se debe aplicar, como en efecto hizo esta Secretaría. Es decir, la Resolución 1197 de 2004, que para efectos de los instrumentos administrativos, escenarios y régimen de transición se encuentra vigente, como se señaló.

Como se ha expresado, la Sociedad Zigurat S.A.S. no ha contado, ni cuenta con un PMA legalmente establecido, en firme, por lo que al encontrarse hoy día en zona no compatible con la minería en la Sabana de Bogotá, lo que procede es el establecimiento de un PMRRA a fin de que la actividad extractiva cese en condiciones ambientalmente adecuadas, conforme se dispone en la Resolución 1197 de 2004.

El hecho que la actividad extractiva que desarrolla la Ladrillera Zigurat S.A.S. viniese operando con anterioridad a 2010 y que se le permitiese seguirlo haciendo mientras se resolvía de fondo sobre el establecimiento del instrumento que se estimó en su momento aplicaba, no se constituye en una *patente de curso* para seguir adelantando actividades de explotación minera, en zonas no compatibles con la minería. Este supuesto solamente sería predicable, si se hubiese establecido el PMA y hubiese quedado en firme, en vigencia de la Resolución 1197 de 2004, lo cual no ocurrió.

Por lo expuesto no son de recibo los argumentos del recurrente.

4. Desconocimiento del principio de legalidad de los Actos Administrativos

Como se señaló previamente, cuestiona el recurrente la decisión de la SDA, en el sentido que no podía considerar la nulidad del artículo 1 de la Resolución 1197 de 2004, por cuanto se había iniciado un trámite antes de dicho fallo y que dicha situación atenta en contra de la seguridad jurídica y las situaciones jurídicas consolidadas y que la revocatoria de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010 de la SDA, solamente era factible en virtud de una acción de lesividad.

Frente a ese aspecto, debemos señalar lo siguiente:

RESOLUCIÓN No. 00180

En primer lugar, se debe señalar que el PMA establecido por esta Entidad a través de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010, no se encontraba en firme debido a la interposición de un recurso de reposición por parte de la beneficiaria del mismo, de manera tal que no existía una situación jurídica consolidada en cabeza de la sociedad Ladrillera Zigurat S.A.S., tal y como se expresó al resolver el primero de los argumentos del recurrente.

La sociedad Ladrillera Zigurat S.A.S., tenía la expectativa que se le estableciera o no un PMA, que conforme se apreció en el punto anterior, podía o no tener una respuesta positiva; no obstante, debido al fallo de nulidad del Consejo de Estado del 23 de junio de 2010, legalmente, dicha situación no podía consolidarse.

Tal y como se expresó inicialmente, el fallo del Consejo de Estado de junio 23 de 2010, al que nos hemos referido, es de obligatorio cumplimiento y produce efectos *erga omnes*, es decir con "respecto de todos" o "frente a todos", de manera tal que ante una situación jurídica que no se encontraba consolidada, la única respuesta posible de esta administración frente a la solicitud de establecimiento de un PMA en una zona no compatible con la minería en la Sabana de Bogotá, no podía ser otra que revocar el referido Plan de Manejo Ambiental, por cuanto legalmente lo que procede en este tipo de casos, es el establecimiento de un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA -, para que cesen de manera ambientalmente adecuadas las actividades extractivas.

Por esa razón, no procedía una acción de lesividad, cuando no existía una decisión en firme por parte de la administración y cuando por la vía gubernativa, es factible adoptar las medidas correspondientes.

Así mismo, 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, CCA) quedan sin fundamento jurídico los denominados Parques Minero Industriales de Usme, Mochuelo y Tunjuelo, que se encontraban incorporados en el POT de Bogotá, por cuanto como se ha expresado, es evidente que la declaratoria de zonas compatibles con la minería, por expreso mandato legal y declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-534/96, son del resorte exclusivo del 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, el artículo 65 de la misma Ley 99 de 1993, y el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. De manera tal que, en virtud del fallo del Consejo de

RESOLUCIÓN No. 00180

Estado de 2010, los denominados PMI citados, no son zonas compatibles con la minería, así como tampoco ningún otro polígono previsto en la Resolución 1197 de 2004.

En ese sentido, y dado que no es factible autorizar a través de un Plan de Manejo Ambiental actividades mineras en el predio donde se encuentra ubicada la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A.S, es preciso señalar que conforme al artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 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.

Conforme a la Resolución 1197 de 2004 citada, el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental - PMRRA -, es el instrumento creado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para manejar, recuperar y/o restaurar de manera ambientalmente adecuada un área intervenida por actividades mineras, en zona no compatible con la misma, 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.

Según 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, que permitan 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 desarrollo en zona no compatible con la minería.

Con fundamento en el PMRRA, las actividades a desarrollar deben estar dirigidas a manejar, recuperar y/o restaurar el área intervenida, así como la remoción de materiales que se deriven de las acciones pertinentes, que 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, geomorfológica y paisajística y la recuperación definitiva de las áreas afectadas.

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

RESOLUCIÓN No. 00180

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 las actividades extractivas en forma ambientalmente adecuada.

También, 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.

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

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

En ese orden de ideas, la SDA al revocar la Resolución 5762 de 2010, se fundamentó en el fallo del Consejo de Estado, en las determinaciones adoptadas por el Ministerio de Ambiente, en el principio de legalidad, los principios que rigen la función administrativa, los fines esenciales del Estado, y en las funciones y competencias establecidas a esta entidad y no en argumentos caprichosos y arbitrarios, como de manera ligera expresa el recurrente.

Por lo expuesto no son de recibo los argumentos expuestos por el apoderado.

5. Desconocimiento del debido proceso.

En cuanto lo que expresa el recurrente, respecto de la revocatoria de la Resolución 5762 de 2010 y la supuesta violación del debido proceso en tanto que, su entender, se debió *“abrir un incidente para iniciar un trámite tendiente al pronunciamiento sobre la revocatoria del acto administrativo y luego de escuchar previamente al interesado y permitirle solicitar las pruebas que considere pertinentes”* y que la decisión de la SDA no puede equipararse a una medida preventiva, pues no se plantea un argumento técnico que amerite la revocatoria del mismo, sino que se trata de un recurso de reposición que decide ir más allá de

RESOLUCIÓN No. 00180

la petición del mismo y, que de manera unilateral decide revocar la integralidad del acto administrativo, se debe señalar:

Es evidente que el apoderado desconoce el contexto previo que rige la minería en la Sabana de Bogotá, y que se plasmó en las consideraciones previas del presente acto administrativo.

Para esta Secretaría es claro que el fallo del Consejo de Estado del 23 de junio de 2010, cambió las reglas de juego existentes hasta ese momento con relación a las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá y en tal sentido, por tratarse de un fallo de aplicación inmediata, que produce efectos *erga omnes*, debía ser aplicado de manera obligatoria frente a situaciones jurídicas no consolidadas como las que presentaba la Ladrillera Zigurat S.A.S. Así mismo, en virtud de dicho fallo, esta Entidad adelanta diferentes acciones de seguimiento y control y sancionatorias a quienes se encuentren infringiendo dicha disposición.

Lo anterior no podía ser de manera diferente, por los efectos de dicho fallo y por cuanto, además, las normas ambientales son de orden público, según lo dispone el inciso segundo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, de suerte que no pueden ser objeto de transacción o negociación en su aplicación.

El área donde se desarrolla la actividad extractiva de la Ladrillera Zigurat S.A.S., no es compatible con la minería, por lo tanto allí no se pueden autorizar actividades mineras.

No se constituye en una violación del debido proceso o del derecho de defensa que una entidad pública dé cumplimiento a un fallo judicial y a una norma de orden público, que determinan la imposibilidad de adelantar actividades mineras en ciertas zonas de la Sabana de Bogotá y, para ese efecto, no tiene por que abrirse a un incidente para escuchar a las partes y mucho menos demandar un acto propio que aún no se encontraba en firme.

Para garantizar el derecho de defensa frente a dicha decisión, esta Entidad concedió recurso de reposición en la vía gubernativa, el cual nos ocupa en este acto administrativo, como corresponde a este tipo de actuaciones.

De acuerdo a lo expuesto, es evidente que esta Secretaría al expedir la Resolución 01545 de 2012, dio expreso cumplimiento al mandato constitucional y legal que rige el debido proceso, el derecho de defensa, el principio de contradicción y todos los derechos previstos en la Constitución y las leyes.

RESOLUCIÓN No. 00180

La Secretaría respetó con rigurosidad las formas propias del procedimiento administrativo, y adoptó la determinación que correspondía conforme al marco normativo y jurisprudencial existente en relación con las actividades mineras en la Sabana de Bogotá, entre ellas el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, las Resoluciones 222 de 1994 y 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente y el fallo del Consejo de Estado de junio 23 de 2010.

Por lo anterior, no son de recibo los argumentos del recurrente.

6. Imposibilidad de asimilar el Instrumento de Control Ambiental para proyectos en transición Como Requisito Previo del Desarrollo de la Actividad.

Con relación a lo expuesto por el recurrente en el sentido que el Plan de Manejo Ambiental, no es un requisito previo para continuar con el proyecto, pues el objetivo de la transición es justamente que la actividad continúe y se someta al nuevo instrumento establecido que, en el presente caso es el PMA, esta Secretaría reitera la respuesta dada al argumento No. 3 del recurrente.

En ese sentido, tal y como se expresó en dicho aparte, *"a diferencia de lo que expresa el recurrente, los Planes de Manejo Ambiental - PMA -, pueden o no ser establecidos, y dependiendo de dicha circunstancia el proyecto, puede o no continuar su desarrollo"*. La presentación de un PMA, en ningún caso es un mero formalismo, el mismo debe ser evaluado y ser objeto de un pronunciamiento de fondo, a través del cual se decida si es factible su establecimiento o no. De no establecerse el PMA, la actividad que pretendía ser amparada en dicho instrumento, debe cesar.

No es inusual que las autoridades ambientales nieguen el establecimiento de PMA; esto es parte de las decisiones que dentro de su ejercicio de autoridad, dependiendo el caso, les corresponde adoptar.

Por otra parte, la SDA no ha expresado que la actividad que desarrolla la Ladrillera Zigurat S.A.S. se encontrara en una situación de irregularidad. La misma estaba sujeta a que se resolviera un recurso de reposición sobre el establecimiento de un PMA. No obstante, al momento de resolver de fondo sobre el PMA presentado, la situación legal de dicha actividad era diferente a la existente al momento de la presentación del mismo; hoy en día, en virtud del fallo del Consejo de Estado, esa área no es compatible con la minería, razón por la cual no es factible establecer un PMA que permita allí el desarrollo de actividades extractivas.

RESOLUCIÓN No. 00180

A manera de resumen de la situación que se ha presentado en el presente caso, se identifica lo siguiente:

- En la Sabana de Bogotá, solamente es factible desarrollar actividades mineras e las zonas compatibles determinadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en las zonas que en algún momento se consideraron zonas compatibles y lograron consolidar situaciones jurídicas en virtud de contar con título minero y licencia ambiental o plan de manejo ambiental, legalmente establecido y en firme.
- Ladrillera Zigurat S.A.S. presentó un Plan de Manejo Ambiental para amparar sus actividades mineras en la zona de Usme.
- La Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, consideró la zona de Usme, donde se desarrolla la actividad minera de la Ladrillera Zigurat S.A.S., como zona compatible con la minería.
- Durante el período que tardó la Secretaria Distrital de Ambiente en resolver sobre el establecimiento del PMA, se profirió el fallo del Consejo de Estado del 23 de junio de 2010, en virtud del cual el área donde la ladrillera citada adelanta su actividad quedó excluida de las zonas compatibles con la minería.
- El 16 de julio de 2010, la administración de la Secretaría Distrital de Ambiente de la época, expide la Resolución 5762 de 2010, a través de la cual establece el PMA presentado por la Ladrillera Zigurat S.A.S.
- El 23 de julio de 2010, queda ejecutoriado el fallo del Consejo de Estado del 23 de junio del mismo año.
- El 22 de noviembre de 2010, Ladrillera Zigurat interpone recurso de reposición en contra de la Resolución 5762 de 2010. Recurso que por expresa disposición del Código Contencioso Administrativo, se concede en el efecto suspensivo y consecuentemente con dicha situación, enerva la firmeza de la resolución recurrida.
- El 27 de noviembre de 2010, la SDA profiere la Resolución 1545, a través de la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto por Ladrillera Zigurat S.A.S. y ante la inexistencia de zona compatible en el área donde desarrolla su actividad, en cumplimiento de fallo judicial antes citado y frente a la inexistencia de una situación jurídica consolidada en cabeza de la ladrillera Zigurat, en unidad de acto administrativo, revoca el Plan de Manejo Ambiental y efectúa un requerimiento de presentar un Plan de Manejo, Recuperación o

RESOLUCIÓN No. 00180

Restauración Ambiental -PMRRA-, para realizar un cierre ambientalmente adecuado de una actividad extractiva en zona no compatible con la misma.

Como se puede apreciar, existe una cadena de actos que no se pueden desligar, debido a que tienen relación directa entre ellos y afectan la decisión que con relación a las actividades extractivas que realiza la Ladrillera Zigurat S.A.S. le corresponde adoptar a esta Entidad.

Es claro para la SDA que, dada la conexidad existente entre resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010 y la imposibilidad legal de autorizar a través de un Plan de Manejo Ambiental actividades extractivas en una zona no compatible con la minería, necesariamente llevaba a la revocatoria del acto citado, por unidad de materia, economía procesal, integralidad del acto administrativo, y se resolvió adoptar en el mismo acto administrativo las dos (2) decisiones que se encuentran íntimamente relacionadas, es decir dar respuesta al recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 5762 de 2010 y revocar la referida resolución, por las razones antes anotadas.

No podía la SDA resolver el recurso de reposición y dejar la sensación que el mismo quedaba en firme, en contravía de lo resuelto por el Consejo de Estado, por esa razón, era necesario que en el mismo acto administrativo, se procediera a la revocatoria de dicho PMA, que legalmente, no podía, ni puede establecerse.

Por la liga íntima existente entre las dos decisiones anotadas se hacía necesario adoptarlas en el mismo acto administrativo. Como se puede apreciar, no se trata de decisiones cuya finalidad y naturaleza son diferentes y, menos, excluyentes, como expresa el recurrente.

No obstante, para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso, se concedió recurso a los artículos 2 y 3 de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012.

Por lo anterior, no son de recibo los argumentos del recurrente.

7. Indebida motivación por desconocimiento de sus propios actos.

RESOLUCIÓN No. 00180

En cuanto a este argumento, a través del cual expresa el recurrente que los Parques Minero Industriales fueron creados por el artículo 354 del Decreto 190 de 2004 a través del cual se compilan las normas del POT del D.C., y a no a través de la Resolución 1197 de 2004 del MADVT y que nada tienen que ver dicha resolución con los parques citados, por cuanto los mismos son anteriores a dicho acto administrativo del Ministerio de Ambiente y que la SDA es un organismo del gran centro urbano que es el D.C. y que, en tal sentido, no puede desconocer lo resuelto en el POT, debemos señalar lo siguiente:

Frente al primer aspecto, ya nos referimos en presente acto administrativo al resolver el segundo de los argumentos planteados en el primer punto expuesto por el recurrente, de manera tal que nos reiteramos en lo allí expuesto en cuanto a la competencia del Ministerio de Ambiente para determinar las zonas compatibles con la minería y las facultades del D.C. al respecto.

En consonancia con lo anterior, se debe señalar que le asiste razón al recurrente al afirmar que en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, el gran centro urbano es el Distrito Capital, no obstante, es evidente que el D.C. como ente territorial que es, y dentro del régimen de autonomía, cuenta con la facultad legal de distribuir entre las entidades que la conforman las funciones que le han sido establecidas por la ley, por lo cual, a través del Decreto Distrital No. 109 de 2009, se estableció 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.

Por lo anterior, es claro que la autoridad ambiental del D.C. es la Secretaría Distrital de Ambiente.

La SDA al proferir la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012, lo hizo en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, y en tal sentido, no podía como lo pretende el recurrente, aceptar como zonas compatibles con la minería los denominados parques mineros industriales de Usme, Tunjuelo y Mochuelo, porque así lo estimaba el POT, en contravía de la norma que legalmente establece dichas zonas compatibles.

Hemos reiterado que la competencia para el efecto, la tiene el Ministerio de Ambiente y en virtud de dicha determinación, al Distrito Capital y a los municipios de la Sabana de Bogotá, les corresponde adoptar sus determinaciones sobre usos del suelo, como bien lo expresa el inciso final del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que cuenta con fallo de exequibilidad de la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-534/96, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 65 de la

RESOLUCIÓN No. 00180

misma Ley 99 y 10 de la Ley 388 de 1997, aspecto a los que nos referimos al responder el argumento 1 del recurrente en el presente acto administrativo.

Por lo expuesto, no son de recibo los argumentos del recurrente.

8. Régimen de transición y vigencia de la normatividad aplicable.

Con relación a este argumento, en el cual señala el recurrente que en virtud de lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición interpuesto debía resolverse, como en efecto se hizo, bajo el resorte del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 -, pero que la revocatoria directa, por tratarse de un nuevo asunto, que no tiene relación con el recurso de reposición, debió ser resuelto conforme a la Ley 1437 de 2011; por lo mencionado debemos reiterarnos en lo expuesto en el punto 6 del presente acto administrativo.

Lo anterior, toda vez que, contrario a lo que expresa el recurrente, si existe un vínculo directo entre el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 5762 del 16 de julio de 2010 y la imposibilidad legal de autorizar a través de un Plan de Manejo Ambiental actividades extractivas en una zona no compatible con la minería, lo cual necesariamente conducía a la revocatoria del acto citado, por unidad de materia, economía procesal, integralidad del acto administrativo, necesariamente debían adoptarse las dos decisiones un solo acto administrativo.

Por lo expuesto, no son de recibo los argumentos del recurrente.

9. Indevida aplicación Resolución 222 del 3 de agosto de 1994.

Con relación a este argumento, en el cual el recurrente reitera lo expuesto en el punto No. 3 de los argumentos del recurso de reposición, en el sentido que no es aplicable la Resolución 222 de 1994 del MMA y que, además, la misma no regula la extracción de arcillas que realiza la ladrillera Zigurat, sino de materiales de construcción, por lo que no le es aplicable al caso en concreto, se debe señalar lo siguiente:

Frente a la aplicación de la Resolución 222 de 1994 del MMA, este aspecto fue resuelto en su integridad en el punto 3 de respuesta a los argumentos del recurrente, por lo cual nos reiteramos en lo allí expuesto.

RESOLUCIÓN No. 00180

Con respecto a que la Resolución 222 de 1994 del MMA no regula la extracción de arcillas, que realiza la ladrillera Zigurat, sino de materiales de construcción, se estima lo siguiente:

En primer lugar, y conforme lo señala el recurrente, se debe decir que el artículo 11 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas -, define los materiales de construcción, como:

Materiales de construcción. Para todos los efectos legales se consideran materiales de construcción, los productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales.

Los materiales antes mencionados, se denominan materiales de construcción aunque, una vez explotados, no se destinen a esta industria. (...).

Por su parte el artículo 154, ibídem, dispone:

Minerales industriales. Para los efectos de los artículos anteriores, los minerales industriales son las arcillas en sus distintas formas y los materiales de construcción definidos en este Código. (...)

El Código de Minas, no define lo que se entiende por arcillas, de manera tal que se acude al Glosario Técnico minero, expedido en agosto de 2003 por el Ministerio de Minas y Energía, que señala:

Arcilla. 1. La palabra arcilla se emplea para hacer referencia a rocas sedimentarias y, en general, a un material terroso de grano fino que se hace plástico al ser mezclado con una cantidad limitada de agua. Las arcillas son siempre de grano muy fino, el límite superior en el tamaño de los granos corresponde, por lo general, a un diámetro de 0,004 mm (menores de 4 micras).

En mineralogía y petrografía se conocen como arcillolitas.

De acuerdo con lo expuesto, conforme a la norma sectorial minera, los materiales de construcción, son diferentes de las arcillas.

Precisado lo anterior, se debe expresar que efectivamente conforme al artículo 1 de la Resolución 222 de 1994 del MMA, se reglamentó parcialmente el Artículo 61

Página 52 de 58

RESOLUCIÓN No. 00180

de la Ley 99 de 1993, en cuanto a la zonificación de áreas compatibles con las actividades mineras relacionadas con los materiales de construcción, en especial canteras, areneras, gravilleras, chircales, receberas y demás actividades mineras extractivas de dichos materiales. Las actividades mineras a que se refiere este artículo comprenden el conjunto de trabajos de prospección, exploración, explotación, beneficio y depósito de minerales.

Salvo al referencia a los chircales, donde se realiza la transformación de la arcilla, en el referido artículo no se regula lo concerniente a dicho mineral. Aspecto que sí fue regulado en su momento a través de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT, conjuntamente con los materiales de construcción.

Ahora bien, contrario a lo que señala el recurrente, el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

Así mismo, se dispuso que correspondía al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) determinar “las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales”. (Subrayado fuera de texto).

Como se puede apreciar, es una disposición que cobija a todos los minerales presentes en la Sabana de Bogotá, y solamente le es dable a las autoridades ambientales otorgar licencias ambientales o en su defecto establecer planes de manejo ambiental de actividades extractivas cobijadas por el régimen de transición, de ser factible, en dicha zonas compatibles y no en otras áreas.

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Ambiente a través de la Resolución 222 de 1994 determinó las zonas compatibles con la minería para materiales de construcción, y posteriormente a través de la Resolución 1197 de 2004, determinó las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas, no obstante, como es sabido, dicha disposición fue declarada nula por el Consejo de Estado, por lo cual en la actualidad, solo existen zonas compatibles con los materiales de construcción.

De acuerdo con lo anterior, el MADS no ha señalado cuáles son las zonas compatibles con la minería para los otros minerales presentes en la Sabana de Bogotá, razón por la cual, atendiendo a que se trata de un mandato que debe

RESOLUCIÓN No. 00180

resolverse en positivo, sin que la fecha se haya hecho efectivo, legalmente no es factible autorizar actividades mineras diferentes de las que se relacionen con materiales de construcción en las zonas compatibles determinadas a través de la Resolución 222 de 1994.

Pretender que, con relación a los otros minerales sobre los cuales el Ministerio no ha adoptado determinación alguna, como el carbón, las arcillas, hierro, etc, es factible realizar minería en cualquier parte de la Sabana de Bogotá, conllevaría a dejar sin protección a este ecosistema de importancia ecológica nacional y desconocer el mandato legal contemplado en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Contrario sensu, esa interpretación del recurrente, conllevaría a que solo existe restricción para los materiales de construcción y que para los demás minerales no existe limitación alguna en la Sabana de Bogotá, como si se tratase de cualquier área del territorio nacional y no un ecosistema de importancia ecológica nacional. Basta recordar que a la fecha, el Ministerio de Ambiente no ha definido las zonas compatibles correspondientes, a pesar de existir dicho mandato, desde hace casi veinte (20) años.

De acuerdo con lo anterior, por no encontrarse actualmente determinadas por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Sabana de Bogotá, las zonas compatibles con la explotación de arcillas, no es factible legalmente autorizar este tipo de actividades en el D.C.

Finalmente se destaca, que conforme al artículo 6 de la Resolución 222 del 3 de agosto de 1994, modificado por el artículo 2 de la Resolución 249 de 1994, las actividades mineras que al momento de la expedición de la resolución citada contaran con los permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas, y estuvieran localizadas por fuera de zonas declaradas compatibles con la minería, debían presentar en el término de seis (6) meses siguientes a la expedición de dicha norma, un Plan de Manejo y Restauración Ambiental a la autoridad ambiental competente, quien debía pronunciarse sobre el mismo.

Por lo expuesto, no son de recibo los argumentos del recurrente.

PRUEBAS Y ANEXOS

RESOLUCIÓN No. 00180

A efectos de resolver el presente recurso, se han tenido en cuenta los documentos que reposan en el expediente 06-00-457 y los aportados por el recurrente en el escrito contentivo del recurso de reposición.

CONSIDERACIONES FINALES DEL DESPACHO

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, al Estado 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.

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.

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

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.*
- (...)*
- 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*
- 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.*

Página 55 de 58



RESOLUCIÓN No. 00180

*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.
(...)”.*

Para esta Secretaría, resulta evidente la necesidad de dar cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado, por lo que era 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.

De acuerdo con lo expuesto, este Despacho considera que no es factible acceder a la solicitud de revocatoria de los artículos 2 y 3 de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012 expedida por esta entidad y en tal sentido, procederá a confirmarlos en su integridad.

En ese orden de ideas, y conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 1545 de 2012, la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A.S, deberá presentar en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la presente resolución, 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. El Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA -, deberá elaborarse conforme a los términos de referencia fijados por esta Secretaría.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- No reponer los artículos 2 y 3 de la Resolución 1545 del 27 de noviembre de 2012 expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar la presente resolución al representante legal y/o apoderado de la sociedad LADRILLERA ZIGURAT S.A.S



RESOLUCIÓN No. 00180

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

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

ARTÍCULO SEXTO.- Con la presente resolución queda agotada la vía gubernativa, conforme a lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, en concordancia con 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 19 días del mes de febrero del 2013

Maria Susana Muhamad Gonzalez
DESPACHO DEL SECRETARIO

Elaboró:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

RESOLUCIÓN No. 00180

Laura Juliana Santacoloma Mendez C.C: 52816979 T.P: 152787 CPS: CONTRAT O 082 DE FECHA 19/02/2013
EJECUCION: 2013

Revisó:

Aprobó:

Lucila Reyes Sarmiento C.C: 35456831 T.P: CPS: DIRECTOR FECHA 19/02/2013
A LEGAL EJECUCION:
AMBIENTA

NOTIFICACION

En Bogotá, D.C., a los 01 MAR 2013 () días del mes de
del año (20), se notifica personalmente el
contenido de RESOL #180 FEB/13 al señor (a)
JORGE ANDRES GARZON en su calidad
de APODEIZADO

identificado (a) con Cédula de Ciudadanía No. 80723310 de
BOGOTA, T.P. No. 143125 del C.S.J.,
quien fue informado que contra esta decisión no procede ningún recurso

EL NOTIFICADO: [Signature]
Dirección: Calle 95 # 15-47 OF. 501
Teléfono (s): 6114444

QUIEN NOTIFICA: [Signature]

CONSTANCIA DE EJECUTORIA

En Bogotá, D.C., hoy 04 MAR 2013 () del mes de
del año (20), se deja constancia de que la
presente providencia se encuentra ejecutoriada y en firme.

[Signature]
FUNCIONARIO / CONTRATISTA

