



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTO No. 205

(16 de octubre 2020)

“Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

EL DIRECTOR DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 3570 de 2011, las delegadas mediante Resolución No. 53 del 24 de enero de 2012 y la Resolución No. 016 del 09 de enero de 2019, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió la **Resolución No. 906 del 11 de mayo de 2017**, mediante la cual efectuó la sustracción definitiva de un área de 14,799 hectáreas y la sustracción temporal de 1,092 hectáreas de la **Reserva Forestal del Río Magdalena** establecida mediante la Ley 2ª de 1959, por solicitud de la sociedad **AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S.**, con NIT 900.793.991-0, para la ejecución del proyecto de infraestructura vial *“Estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la Concesión Autopista Conexión Norte”*, específicamente en la Unidad Funcional 2, subsector1, Zaragoza- Cauca, entre el PR inicial 0+750 hasta el PR final 7+600, en el departamento de Antioquia.

Que, en la **Resolución No. 906 del 11 de mayo de 2017**, esta Cartera Ministerial impuso a la sociedad AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S., como medida de compensación por la sustracción definitiva, la obligación de adquirir un área equivalente en extensión a la sustraída en un término máximo de seis (6) meses a partir de la ejecutoria de la misma; y como medida de compensación por la sustracción temporal, la presentación para aprobación de un plan de recuperación en un término máximo de seis (6) meses a partir de su ejecutoria, entre otras obligaciones derivadas de las sustracciones definitiva y temporal efectuadas. Que dicha Resolución **quedó en firme el 31 de mayo de 2017**.

Que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió el **Auto No. 311 del 10 de agosto de 2017**, mediante el cual: i) concedió prórroga por seis (6) meses para el cumplimiento de los artículos 3º y 4º de la Resolución No. 906

“Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

del 11 de mayo de 2017, a partir de la fecha de vencimiento del plazo inicialmente dispuesto, es decir, desde el 30 de noviembre de 2017, y ii) negó la prórroga de los plazos para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 5°, 6° y 7° de la Resolución No. 906 del 11 de mayo del 2017. Que dicho Auto quedó en firme el 30 de agosto de 2017.

Que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió el **Auto No. 207 del 14 de junio de 2019** *“Por medio del cual se hace seguimiento a las obligaciones impuestas en la Resolución No. 906 del 11 de mayo de 2017”*, mediante el cual se determinó: i) declarar que la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. había incumplido los artículos 3° y 4° de la Resolución No. 906 del 2017; y ii) conminar a la empresa para que en un término de seis (6) meses contados desde su ejecutoria, les diera cumplimiento.

Que esta Cartera Ministerial profirió la **Resolución No. 893 del 21 de junio de 2019**, mediante la cual fueron revocados los artículos 2° y 5° de la Resolución No. 906 de 2011, con fundamento en el desistimiento expreso de la sustracción temporal presentado por la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S.

Que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió el **Auto No. 136 del 03 de julio de 2020**, mediante el cual decidió el recurso de reposición presentado por la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. contra el Auto No. 207 del 14 de junio de 2019, determinando: i) la modificación de su artículo 3° en lo referente al criterio temporal para computar los términos otorgados, teniendo en consideración la emergencia sanitaria causada declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID -19, y de su artículo 10° relativo al inicio de una indagación preliminar en el marco de la Ley 1333 de 2009, y ii) confirmó el resto del articulado. Que el Auto No. 136 de 2020 fue notificado a la empresa interesada y quedó en firme el 21 de julio del año en curso.

Que, mediante oficio con **radicado No. 01-2020-10449 del 01 de abril de 2020** y asunto *“Suspensión de actividades por motivos de emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 en el territorio nacional. - LAV00109-00-2015 - Unidad Funcional 1. Remedios – Zaragoza y Expediente LAV0095-00-2015 - Unidad Funcional 2. Subsector 2 - Variante Caucasia”*, la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. solicitó a esta Cartera Ministerial la suspensión del cumplimiento y exigibilidad de las obligaciones previstas en la Resolución No. 906 de 2017, por el tiempo prudencial, razonable y proporcional a la vigencia de las medidas restrictivas impuestas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, relacionadas con la Emergencia sanitaria derivada del COVID-19.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 La Resolución No. 906 del 11 de mayo de 2017 es un acto administrativo dotado de firmeza y ejecutoriedad.

De conformidad con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, la firmeza del acto administrativo cuando contra él proceden recursos, se predica a partir del día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, en caso de que estos no hayan sido interpuestos; o desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

Sobre los efectos de la **firmeza** de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente: *“El fenómeno procesal de la firmeza implica en principio, que la decisión se torna incuestionable en sede administrativa, lo que a su vez conlleva su*

“Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

ejecutoriedad. Y acaece, para este caso, ante la ocurrencia de cualquiera de dos condiciones: el transcurso del plazo sin mediar la interposición del recurso, o la notificación de la providencia definitiva(...).¹

La firmeza del acto administrativo le otorga la **ejecutoriedad** al mismo. La Corte Constitucional ha señalado que *“la ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, **cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos**, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia **es obligatorio para el administrado y la administración**, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado”². (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Según el tratadista Cassagne, la ejecutoriedad es un carácter y un principio del acto administrativo. Dicho carácter es definido así:

*“Como un principio consubstancial al ejercicio de la función administrativa se halla la ejecutoriedad del acto administrativo, que consiste en la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa **para disponer la realización o cumplimiento del acto sin intervención judicial**, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico”³ (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Para la Corte Constitucional, la ejecutoria está circunscrita a la facultad que tiene la administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados, al señalar que: *“La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos”⁴. En tal sentido, cuando se ha configurado este fenómeno, la administración debe entonces proceder a cumplirlo y a exigir su cumplimiento.*

2.2 Exigibilidad de las obligaciones impuestas mediante acto administrativo

La obligatoriedad como carácter presente en la formación de todo acto administrativo, se presenta como elemento fundamental. Este elemento ha sido denominado por la doctrina como *“la obligatoriedad del acto en sentido verdadero, es decir, en el negocio jurídico de Derecho público”⁵*

Respecto a este atributo de los actos administrativos, la Corte Constitucional ha dicho que: *“Por obligatoriedad se entiende **la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia del mismo**. Abarca tanto a los terceros como al propio ente público y a los demás. Esta obligatoriedad, de manera alguna se restringe en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración”⁶. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán. Fallo del 19 de noviembre de 1999. Radicación: 25000-23-24-000-8635-01(9453.)

² CORTE CONSTITUCIONAL. T-355 del 9 de agosto de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³ CASSAGNE Juan Carlos. *El Acto administrativo*. Abeledo Perrot, 1981

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. T-142 del 30 de marzo de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ GARCÍA TREVIJANO, José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Editorial Civitas S.A, Madrid 1986.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-382 del 31 de agosto de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

“Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

Por otra parte, el Consejo de Estado ha expresado que: *“La Constitución Política en su artículo 238 constituye el fundamento de la denominada fuerza ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, como quiera que esta norma otorga competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa de suspender los efectos de aquellos actos administrativos que sean impugnados por vía judicial. Así mismo, el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo preceptúa que, al concluir un procedimiento administrativo, los actos administrativos en firme son suficientes por sí solos, para que la autoridad adelante todas aquellas actuaciones que sean necesarias para asegurar su inmediato cumplimiento. Las dos disposiciones en comento constituyen el presupuesto constitucional o legal de la llamada autotutela administrativa, es decir que toda decisión de la administración se torna obligatoria aun cuando el particular sobre el que recaen sus efectos se oponga a su contenido y considere que es contraria al ordenamiento jurídico”*⁷

También ha destacado el Consejo de Estado que las decisiones de la administración no sólo son obligatorias y tienen la virtualidad de declarar el derecho sin la anuencia de la rama jurisdiccional, sino que además también son ejecutorias, razón por la cual, otorgan a la administración la posibilidad de perseguir su cumplimiento incluso con el uso de la fuerza coercitiva del Estado.⁸

2.3 La emergencia sanitaria y la exigibilidad de las obligaciones derivadas de la Resolución No. 906 del 2017

A través del radicado No. **01-2020-10449 del 01 de abril de 2020** la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. solicitó a esta Cartera Ministerial la suspensión del cumplimiento y exigibilidad de las obligaciones previstas en la Resolución No. 906 de 2017, por el tiempo prudencial, razonable y proporcional a la vigencia de las medidas restrictivas impuestas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, relacionadas con la Emergencia sanitaria derivada del COVID-19, informando que dicho contexto imposibilitaba dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en dicho acto administrativo.

Al respecto, esta Cartera Ministerial considera que en el momento de la radicación de la solicitud en comento, que fue presentada el 01 de abril del 2020 por la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S., esta se encontraba fundamentada en las medidas de aislamiento obligatorio que rigieron en el territorio colombiano por disposición del Gobierno Nacional desde el 22 de marzo de 2020 hasta el 30 de agosto del mismo año⁹, puesto que durante dicho plazo ninguno de los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional consagró dentro de las excepciones a las medidas de aislamiento obligatorio por el COVID -19, la realización de visitas o recolección de información de campo, para dar cumplimiento a obligaciones de carácter ambiental.

En tal contexto, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Circular No. 9 del 12 de abril de 2020, con el asunto *“Recomendaciones para la implementación del Decreto 491 de 2020 en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental y atención de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información (PQRDS), relacionadas con políticas y aplicación de la normatividad ambiental”*, en cuyo numeral 2.3, literal b) se dispuso que las autoridades ambientales podrían suspender los términos, plazos, condiciones y obligaciones ambientales o requerimientos de información ordenados

⁷CONSEJO DE ESTADO. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Fallo del 8 de junio de 2011. Radicación Número: 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP).0

⁸ Ídem.

⁹ Ministerio del Interior. Decreto 1076 del 28 de julio de 2020

“Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

en autos, resoluciones, comunicaciones y en general de actos administrativos particulares o generales, asociados al desarrollo de actividades o el levantamiento de información que impliquen visitas de campo, toma de muestras, interacción presencial con comunidades y autoridades locales, consolidar, generar, reportar, diligenciar y entregar información a la respectiva autoridad ambiental competente.

Ahora bien, aunque la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos no expidió un acto administrativo particular mediante el cual suspendiera los términos, plazos, obligaciones o condiciones derivados de la sustracción de la Reserva Forestal del Río Magdalena efectuada por la Resolución No. 906 del 2017, tampoco profirió decisiones administrativas en el marco del expediente SRF 425, que fueran tendientes a exigir el cumplimiento de las obligaciones originadas y derivadas de dicha Resolución, durante el periodo en el que rigieron las medidas de aislamiento preventivo obligatorio a causa de la pandemia del COVID 19.

Por el contrario, teniendo en cuenta las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que estuvieron vigentes hasta el 30 de agosto de 2020, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos dispuso en el Auto No. 136 del 2020 que el término otorgado para dar cumplimiento a los artículos 3° y 4° de la Resolución No. 906 del 2017 se contara a partir de la terminación de la emergencia sanitaria causada por el COVID 19.

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el **Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020**, que rige desde el 1 de septiembre del año en curso, el Gobierno Nacional reguló la **fase de aislamiento selectivo y el distanciamiento individual responsable**, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID 19, determinando que todas las personas en el territorio colombiano deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas y que las únicas actividades que no pueden llevarse a cabo son: 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. 2. Los bares, discotecas y lugares de baile. 3. El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.

Bajo tal entendido, los fundamentos de la solicitud de suspensión de la exigibilidad de las obligaciones establecidas en la Resolución No. 906 del 2017 han desaparecido, pues ya no rigen las medidas de restricción de aislamiento preventivo obligatorio. Por tal motivo, esta Cartera Ministerial no concederá la solicitud en mención.

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

Que a través de la Resolución 0016 del 09 de enero de 2019 *“Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario”* el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible nombró con carácter ordinario al señor **EDGAR EMILIO RODRÍGUEZ BASTIDAS** en el empleo de Director Técnico, código 0100, grado 22, de la Dirección de Bosques y Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

En mérito de lo expuesto,

DISPONE

ARTÍCULO 1.- NEGAR la solicitud de suspensión del cumplimiento y exigibilidad de las obligaciones previstas en la Resolución No. 906 del 11 de mayo del 2017, con fundamento en la parte motiva del presente auto.

ARTÍCULO 2. NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo al representante legal de la sociedad **AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S**, identificada con NIT 900.793.991-0, o a su apoderado legalmente constituido o a la persona que se autorice, en los términos establecidos por el artículo 4° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económicas, Social y Ecológica”*.

ARTICULO 3.- COMUNICAR el presente acto administrativo a la Procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios y a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia- CORANTIOQUIA.

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

ARTÍCULO 5.- RECURSOS. Contra este acto administrativo no procede ningún recurso, por tratarse de un acto administrativo de trámite, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011. *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 16 de octubre 2020

EDGAR EMILIO RODRÍGUEZ BASTIDAS

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

Proyectó: Lizeth Burbano Guevara/Abogada Contratista DBBSE

Expediente: SRF 425

Auto: “Por medio del cual se decide una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 906 del 2017, dentro del expediente SRF 425”

Solicitante: AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S.

Proyecto: “Autopistas para la Prosperidad- Unidad Funcional 2, subsector1, Zaragoza- Caucaasia, entre el PR inicial 0+750 hasta el PR final 7+600”