



Libertad y Orden

## MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTO No. 206

( 16 de octubre 2020 )

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

### 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. 330 del 14 de marzo de 2019**, mediante la cual efectuó la sustracción definitiva de 2,211 hectáreas y la sustracción temporal de 0,792 hectáreas de la **Reserva Forestal del Río Magdalena**, establecida por la Ley 2ª de 1959, por solicitud de la sociedad **AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S.**, con NIT 900.793.991-0, para la construcción del proyecto vial *“Conexión Norte-Unidad Funcional 2, Corredor Zaragoza-Caucasia”*, en jurisdicción de los municipios de Zaragoza y Cauca en el departamento de Antioquia. Que dicha Resolución **quedó en firme el 04 de abril de 2019**.

Que, como consecuencia de la sustracción definitiva y temporal efectuada, la Resolución No. 330 del 2019 ordenó a la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. lo siguiente: i) como **compensación por la sustracción definitiva**, la obligación de presentar un plan de compensación, de conformidad con lo dispuesto por la Resolución No. 256 de 2018, dentro de los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y ii) **como medida de compensación por la sustracción temporal**, la presentación para aprobación de una propuesta detallada de rehabilitación y recuperación de las áreas sustraídas temporalmente, 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 los términos otorgados por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para dar cumplimiento a las obligaciones de compensación por la sustracción definitiva y temporal efectuadas por la Resolución No. 330 del 2019, expiraron el 04 de octubre de 2019.

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

Que, mediante oficio con **radicado No. E1-2019-141133465 del 15 de noviembre de 2019**, la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. solicitó una prórroga de seis (6) meses para el cumplimiento de las obligaciones de compensación por las sustracciones de la Reserva Forestal del Río Magdalena, que fueron efectuadas mediante la Resolución No. 330 del 2019.

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. 330 del 2019, 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 De la solicitud de prórroga para dar cumplimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No. 330 del 2019.**

La empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. sustenta su solicitud de prórroga de los términos para dar cumplimiento a las obligaciones de compensación derivadas de la Resolución No. 330 del 2019, **en las graves alteraciones de orden público presentadas en el área de influencia** del proyecto *“Conexión Norte-Unidad Funcional 2, Corredor Zaragoza-Caucasia”*, en jurisdicción de los municipios de Zaragoza y Caucasia, departamento de Antioquia.

Arguye el solicitante en su petición que:

*“La problemática de orden público que se viene presentando en el área de influencia del proyecto ha afectado principalmente las actividades:*

- *Identificación de áreas para la formulación y ejecución de los planes de compensación y restauración, toda vez que la situación de orden público ha dificultado el acceso a las zonas consideradas de equivalencia ecológica.*
- *Caracterización ambiental (físico, biótica y socioeconómica) de las áreas de compensación*
- *Evaluación del estado actual de las áreas, identificación de los servicios ecosistémicos de aprovisionamiento, regulación, soporte y no materiales o culturales, análisis de los disturbios manifestados en el área”*

Como lo señala la empresa, las graves alteraciones del orden público presentadas en el área de influencia del proyecto, constituyen un hecho notorio que no requiere prueba. Respecto a esta clase de hechos, el Consejo de Estado<sup>1</sup> decantó la definición y los requisitos para su configuración, señalando que *“los hechos notorios son hechos públicos, conocidos tanto por las partes como por un grupo de personas de cierta cultura, que pertenecen a un determinado círculo social o gremial. La existencia de un hecho notorio exime de prueba y el juez debe tenerlos por cierto”*. Además, la Corte Constitucional expresó que *“hecho notorio es, pues, aquél cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido*

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de abril de 2016. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación número: 25000-23-24-000-2005-01438-01

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

*directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo”*. De otra parte, la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que *“la existencia del conflicto no requiere una prueba particular, ni una demostración específica, por su condición de hecho notorio”*.<sup>3</sup>

A la luz de las anteriores consideraciones, para la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos está acreditada la situación de grave alteración del orden público en el área de influencia del proyecto *“Conexión Norte- Unidad Funcional 2, Corredor Zaragoza-Caucasia”*.

Sin embargo, la Resolución No. 330 del 2019 no circunscribió el cumplimiento de las obligaciones de compensación a dicha zona o área de influencia, puesto que señaló que éste debía ceñirse a los lineamientos establecidos por el Manual de Compensaciones del Componente Biótico, adoptado por la Resolución No. 256 del 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el Manual de Compensaciones del Componente Biótico determina en su **numeral 7.3** que la compensación por la sustracción de áreas de las reservas forestales debe:

- i) Implementarse al interior de la reserva forestal que fue objeto de sustracción.
- ii) Cumplir con alguno de los siguientes criterios:
  - a) Corresponder a áreas prioritarias para la conservación o la restauración definidas por la autoridad ambiental competente.
  - b) Localizarse en cuencas abastecedoras de acueductos veredales o municipales, o bien en suelos de protección identificados en los instrumentos de ordenamiento del territorio o instrumentos de ordenación ambiental del territorio.
  - c) En caso de que el área sustraída corresponda a un ecosistema estratégico para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales la compensación se deberá realizar en áreas ecológicamente equivalentes.

De lo anterior, resulta palmario que la selección del área de compensación no se circunscribe al área de influencia del proyecto con fundamento en el cual se efectuó la sustracción previa de áreas de reserva forestal, como lo expresa la empresa solicitante.

Por lo tanto, los motivos expresados por la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S. y que soportan su solicitud de prórroga, no justifican para esta autoridad ambiental la dilación en el cumplimiento de las obligaciones de compensación, ya que las acciones tendientes a su cumplimiento pueden desplegarse en cualquier área localizada al interior de la Reserva Forestal del Río Magdalena, con sujeción a los criterios ya reiterados.

De otra parte, los términos otorgados por la Resolución No. 330 del 2019 expiraron el 04 de octubre de 2019, mientras que la solicitud de prórroga fue presentada el 15 de noviembre del mismo año. En consecuencia, no resulta procedente conceder una prórroga que fue solicitada cuando el término inicial ya se encontraba vencido.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto No. 035 de 1997 en el marco de la Solicitud de nulidad de la sentencia C-239/97.

<sup>3</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Penal, Sentencia 35212, del 13 de noviembre de 2013, M. P. Gustavo Enrique Malo.

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

## **2.2. De la solicitud de suspensión de la exigibilidad y cumplimiento de la Resolución No. 330 del 14 de marzo de 2019**

### **a) Firmeza, ejecutoriedad y exigibilidad del acto administrativo**

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 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(...).”*<sup>4</sup>

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”*<sup>5</sup>. (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”*<sup>6</sup>. En tal sentido, cuando se ha configurado este fenómeno, la administración debe entonces proceder a cumplirlo y a exigir su cumplimiento.

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”*<sup>7</sup>

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*

<sup>4</sup> 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.)

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. T-355 del 9 de agosto de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. T-142 del 30 de marzo de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>7</sup> GARCÍA TREVIJANO, José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Editorial Civitas S.A, Madrid 1986.

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

*alguna se restringe en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración”<sup>8</sup>. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

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”<sup>9</sup>*

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.<sup>10</sup>

#### **b) La emergencia sanitaria y la exigibilidad de las obligaciones derivadas de la Resolución No. 330 del 2019**

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. 330 del 2019, 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 año<sup>11</sup>, 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*

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-382 del 31 de agosto de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>9</sup> CONSEJO 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

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Ministerio del Interior. Decreto 1076 del 28 de julio de 2020

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

*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 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. 330 del 2019, tampoco profirió decisiones administrativas en el marco del expediente SRF 465, 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.

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. 330 del 2019 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.

En mérito de lo expuesto,

*“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

### **DISPONE**

**ARTÍCULO 1.- NEGAR** la prórroga de los términos para dar cumplimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No. 330 del 14 de marzo de 2019, presentada por la empresa AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S.

**ARTÍCULO 2.- NEGAR** la solicitud de suspensión del cumplimiento y exigibilidad de las obligaciones previstas en la Resolución No. 330 del 14 de marzo del 2019, con fundamento en la parte motiva del presente auto.

**ARTÍCULO 3. 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 4.- 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 5.- PUBLICAR** el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**ARTÍCULO 6.- 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 465

**Auto:** *“Por medio del cual se decide una solicitud de prórroga y una solicitud de suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución No. 330 del 2019, dentro del expediente SRF 465”*

**Solicitante:** AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.S.

**Proyecto:** *“Conexión Norte-Unidad Funcional 2, Corredor Zaragoza-Caucasia”*