



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTO No. 276

(04 noviembre 2020)

“POR EL CUAL SE INICIA UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

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

En uso de las facultades legales establecidas en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, la Ley 1437 de 2011, y de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, la Resolución No. 624 del 17 de marzo de 2015, la Resolución No. 0016 del 09 de enero de 2019, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

La **Concesionaria Vial Andina S.A.S. – COVIANDINA S.A.S con Nit. 900.848.064 - 6**, con radicado MADS No. 2800 del 01 de abril del 2019, solicitó la sustracción definitiva de unas áreas de la Reserva Forestal Protectora Nacional Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque, para el desarrollo del proyecto “Ampliación de la vía de acceso a la vereda El Carmen y construcción de un puente peatonal en el marco de la construcción de la nueva calzada Chirajara – Fundadores” en el municipio de Villavicencio, departamento del Meta.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, a través del oficio MADS No. 8201-2-2800 del 16 de abril de 2019, requirió al solicitante de la sustracción para que complementara la información allegada inicialmente.

La Concesionaria Vial Andina S.A.S. a través del radicado MADS No. 5266 del 25 de abril de 2019, entregó la información solicitada por esta Dirección de Bosques.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio mediante Auto No. 196 del 14 de junio de 2019, dispuso la apertura del expediente SRF-495 y dio inicio a la evaluación de la solicitud de sustracción definitiva de un área de la Reserva Forestal Protectora Nacional Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque.

“Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”

El grupo técnico de Reservas de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, realizó visita técnica de verificación a las áreas objeto de sustracción el día 14 de agosto de 2019, la cual quedó consignada en el Concepto Técnico No. 70 del 19 de septiembre de 2019.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, mediante el Auto No. 405 del 26 de septiembre de 2019, requirió a la Concesionaria Vial Andina S.A.S. la entrega de una información adicional.

En cumplimiento del requerimiento realizado por esta Dirección a través del Auto 405 de 2019, la Concesionaria Vial Andina S.A.S., a través del radicado MADS No. 01-2020-05559 del 2 de marzo de 2020, entregó la información técnica solicitada.

El grupo técnico de Reservas de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, realizó la valoración de la información entregada por la concesionaria vial S.A.S., la cual quedó consignada en el concepto técnico No. 007 del 13 de abril de 2020.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, mediante la Resolución No. 782 del 17 de septiembre de 2020, resolvió sustraer de manera definitiva 0,14 ha de la Reserva Forestal Protectora Honda y Caños Parrado y Buque.

COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

A través del artículo 12 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional reorganizó el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En uso de las facultades extraordinarias concedidas en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional, a través del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, lo integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo 1° del Decreto-Ley citado, estableció los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables; encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.”*

A su vez a través del Numeral 16, Artículo 16 del Decreto-Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, se estableció dentro de las funciones de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la de *“Imponer las medidas preventivas y sancionatorias en los asuntos de su competencia.”*

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra el de adelantar el trámite y otorgar el permiso de sustracción de reservas forestales protectoras de carácter nacional establecidas mediante Ley 2ª de 1959, por lo que en virtud de lo dispuesto numeral 16 del artículo

“Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”

16 del Decreto-Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, es la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos¹, la competente para ordenar el inicio, impulsar y llevar hasta su culminación el procedimiento ambiental sancionatorio de acuerdo con lo ordenado Ley 1333 de 2009.

Lo anterior, en concordancia con el párrafo del artículo 2° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, el cual establece que la autoridad ambiental competente para otorgar o negar la licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, lo será también para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

A través de la Resolución No. 0016 del 09 de enero de 2019 y acta de posesión No. 07 del 22 de enero de 2019, se efectuó el nombramiento de carácter ordinario de Director Técnico, Código 100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a EDGAR EMILIO RODRÍGUEZ BASTIDAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.407.547.

Que acorde con lo anterior, el suscrito Director Técnico de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es competente para expedir el presente acto administrativo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La Constitución Nacional en el marco de protección de los recursos naturales en Colombia, se estructuró a partir de la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido al Estado y a los particulares como lo describe el artículo 8°, el cual señala que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Por su parte, en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, previendo especialmente *“...que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio...”*

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que, como tal, le es inherente una función ecológica. Así mismo, el artículo 79, consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

La citada obligación comprende elementos como la planificación y control de los recursos naturales, con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución; en tanto que su función de intervención, inspección y prevención, se encamina a precaver el deterioro ambiental, a hacer efectiva su potestad sancionatoria y exigir a manera de compensación los daños que se produzcan en aquellos, tal y como lo establece el artículo 80 Constitucional.

¹ Ley 1333 de 2009. Artículo 1° **Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.** El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del **Ministerio de Ambiente, (...)**”

“Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”

Es así como la protección al ambiente corresponde a uno de los más importantes cometidos estatales y es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del ambiente y la preservación de los recursos naturales. De ahí el objeto para crear el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales.

A su vez, el artículo 209 de la Constitución señala *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad moralidad eficacia celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Ahora bien, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 señaló en su artículo 3°, que son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

A su turno, el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, dispuso:

“ARTÍCULO 5o. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

PARÁGRAFO 2o. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión”.

Así mismo, el artículo 18 de la mencionada Ley especial, señala que:

“ARTÍCULO 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivos de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos”.

De igual manera, en su artículo 20, la Ley 1333 de 2009, establece que:

“ARTÍCULO 20. Intervenciones. Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental”.

De otro lado, el artículo 22 de la citada Ley 1333 de 2009, dispone:

“Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”

Figura 7. Via que se proyecta adecuar, vista hacia la doble calzada Bogotá-Villavicencio. Sector donde se proyecta el manejo de la pendiente.



Por su parte, los (sic) otras dos áreas se asocian a áreas proyectadas a intervenir por la concesionaria, el primero hacia el costado sur de la doble calzada, destinado para adecuar el paso a las rampas de acceso (ver Figura 80) de un puente peatonal que cruza la vía y el segundo hacia el costado norte para implantar la rampa del puente. Según lo observado durante la visita y de acuerdo con la validación de coordenadas, en este último polígono solicitado para sustracción, ya se encuentra establecida la infraestructura del puente peatonal (según se indica por los profesionales de COVIANDINA, hace aproximadamente 6 meses), esto sobre un sector que a la fecha aún está protegido bajo la categoría de Reserva Forestal Protectora Nacional.

La infraestructura del puente ya construida dentro del área protegida, corresponde a la rampa de acceso en el costado norte y un tramo de la pasarela que cruza la doble calzada (ver Figura 10 y Figura 11).

Figura 8. Figura Vista general del puente peatonal que cruza la doble calzada Bogotá Villavicencio aledaña a la salida del Túnel Buenavista.



Figura 9. Costado sur del puente peatonal donde se proyecta la adecuación de terreno para acceso a la rampa.



Figura 10. Vista lateral costado norte del puente peatonal, se evidencia la rampa construida.



Figura 11. Vista frontal costado norte del puente peatonal, se evidencia la rampa construida



(...)

4. CONSIDERACIONES

“Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”

Con base en la información adicional suministrada en el radicado 01-2020-05559 del 2 de marzo de 2020 y la evaluación inicial realizada por este Ministerio, se considera lo siguiente:

4.1. Como se identifica en la información suministrada por la Concesionaria Vial Andina, las áreas de interés para la sustracción a la Reserva Forestal Protectora Nacional Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque del SINAP, responden en primer lugar, a dos áreas requeridas para el establecimiento de las rampas de un puente peatonal ubicado posterior a la salida del Túnel Buenavista II en sentido Bogotá-Villavicencio, que permite el tránsito peatonal sobre la doble calzada existente, por lo cual es claro que, aunque dichas áreas se encuentran dentro de la Zona de Restauración del área protegida, este puente peatonal hace parte de los elementos esenciales de la doble calzada y que por tanto pertenece a la red vial existente que permite la seguridad de los peatones.

Frente a esta área es importante destacar que, dentro de la visita técnica realizada y descrita dentro del Concepto Técnico 70 del 12 de septiembre de 2019 que fue acogido por el Auto 405 del 26 de septiembre de 2019, se pone en evidencia que las áreas objeto de la solicitud de sustracción ya cuentan con infraestructura construida asociada al puente peatonal mencionado, lo cual implica que han sido intervenidas áreas dentro de la reserva forestal sin que se haya efectuado su sustracción. Por lo anterior, desde dicha evaluación se recomendó remitir este hallazgo al grupo sancionatorio de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para realizar la respectiva verificación en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental. Aspecto que se reitera a partir del presente concepto para que, en cualquier caso, sea atendida esta presunta infracción ambiental.

(...)”

Con fundamento en las evidencias del Concepto Técnico No. 007 del 13 de abril de 2020, se advierte la existencia de un proceder presuntamente irregular, por lo que se ordenará el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental en contra de la **Concesionaria Vial Andina S.A.S. con Nit. 900.848.064-6**, a fin de esclarecer los hechos que presuntamente son constitutivos de infracción ambiental y aquellos que le sean conexos.

De acuerdo con lo anterior, esta autoridad desplegará todas las diligencias administrativas necesarias, con el fin de establecer si los hechos evidenciados en el concepto técnico en cita, constituyen o no infracción ambiental, en los términos del artículo 5° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, a efectos de determinar la continuidad o no de la actuación, mediante la formulación de cargos a la que eventualmente haya lugar, para lo cual podrá practicar todo tipo de diligencias, incluyendo visitas técnicas al lugar de los hechos.

Que, en mérito de lo expuesto,

DISPONE

AETÍCULO PRIMERO. - Declarar abierto el expediente **SAN 087** para adelantar las diligencias que se inician a partir de la expedición del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Ordenar el inicio de procedimiento sancionatorio ambiental en contra la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA S.A.S. con NIT. 900.848.064 – 6**, a través de su representante legal o quien haga sus veces, en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, con fundamento

“Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”

en las consideraciones expuestas en la parte motiva de este auto, por el hecho relacionado a continuación y aquellos que le sean conexos:

- Presuntamente haber realizado cambio de uso del suelo en un área de la Reserva Forestal Protectora Nacional Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque, con la infraestructura del puente, correspondiente a una rampa de acceso en el costado norte y un tramo de la pasarela que cruza la doble calzada, en desarrollo del proyecto Ampliación de la vía de acceso a la vereda “El Carmen” y construcción de un puente peatonal en el marco de la construcción de la nueva calzada Chirajara – Fundadores.

PARÁGRAFO: El expediente **SAN 087**, estará a disposición del interesado de conformidad con el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO TERCERO. - Notificar el contenido del presente Acto Administrativo a la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA S.A.S. con NIT. 900.848.064 – 6**, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69 y 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO CUARTO. - Comunicar al Procurador Delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios el presente acto administrativo, en cumplimiento del Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, de conformidad con lo señalado el memorando 005 del 14 de marzo de 2013, emitido por el mismo ente de control enunciado y su instructivo.

ARTÍCULO QUINTO. - Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, lo anterior en cumplimiento del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO. - Contra el presente auto no procede recurso alguno según lo dispuesto en el artículo 75 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 04 de noviembre 2020

EDGAR EMILIO RODRÍGUEZ BASTIDAS
Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: Marcela Castro Sotelo / Abogada Contratita DBBSE-MADS
Revisó: Alcy Juvenal Pinedo Castro/ Revisor Jurídico de la DBBSE MADS
Expediente: SAN 087