Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTO No.____319_____

(26 noviembre 2020)

"Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019, en el marco del expediente SRF 358"

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

En ejercicio de la función delegada por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 053 del 24 de enero de 2012, Resolución 0016 del 09 de enero de 2019 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que por solicitud de la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-**, con NIT 900.848.064-6, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1263 del 01 de agosto de 2016, mediante la cual efectuó la sustracción definitiva de 2,2 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda, Caño Parrado y Buque, establecida por la Resolución 59 de 1945, para el desarrollo del proyecto "*Construcción de la Segunda Calzada Bogotá – Villavicencio, Tramo Bijagual –Fundadores, de la carretera Bogotá – Villavicencio, Ruta Nacional 40*" en el municipio de Villavicencio, Meta.

Que, entre otros aspectos, el acto administrativo en comento impuso las siguientes obligaciones:

*"**Artículo 2.-** Como medida de compensación por la sustracción definitiva, **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA S.A.S.-** en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo, deberá adquirir un área equivalente a la sustraída en la cual se desarrollará un plan de restauración debidamente aprobado por este Ministerio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 1526 de 2012.*

***Parágrafo 1.-** Para la identificación del predio que se debe adquirir, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA S.A.S.**- deberá cumplir como mínimo con uno de los siguientes aspectos:*

1. *El predio propuesto para adquirir deberá estar ubicado en el área influencia del proyecto es decir al interior de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda, Caños Parrado y Buque, el cual debe ser concertado con la Autoridad Ambiental Regional.*
2. *En caso de no existir un área como la descrita en el numeral anterior, podrá adquirir el predio en áreas priorizadas por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena CORMACARENA, para adelantar proyectos de restauración.*
3. *Podrá adquirir el predio, en un área protegida nacional o regional, la cual deberá ser concertada con Parques Nacionales Naturales con La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena CORMACARENA, dependiendo que entidad la haya declarado.*

"Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019, en el marco del expediente SRF 358"

4. *El predio adquirir podrá ubicarse dentro de áreas de importancia hídrica para el abastecimiento de acueductos municipales o veredales, en este caso deberá concertarse con el Municipio.*

Parágrafo 2.- *La* ***CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA S.A.S.-*** *deberá presentar los soportes o evidencia documentales de los procesos de concertación con los entes descritos en el parágrafo anterior.*

Artículo 3.- *Dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo la* ***CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA S.A.S.-*** *deberá presentar para aprobación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, el plan de restauración a desarrollar en dicha área como compensación por la sustracción definitiva teniendo en cuenta los siguientes aspectos:*

a. *Localización del área adquirida, a través de la presentación de las coordenadas de los vértices que forman el polígono de la zona a restaurar (Shape files con bases de datos), en el sistema de proyección Magna Sirgas indicando el origen.*
b. *Evaluación física y biótica del estado actual del área propuesta donde se implementará el plan de restauración.*
c. *Definición del ecosistema de referencia del área a restaurar.*
d. *Definición del alcance y objetivos del plan de restauración.*
e. *Identificación de los disturbios presentes en el área.*
f. *Identificación de tensionantes y limitantes que puede presentar el plan de restauración.*
g. *Estrategias de manejo de los tensionantes y limitantes del plan de restauración identificados en el numeral anterior.*
h. *Determinación de estrategias de restauración, estableciendo de forma clara el porqué de su utilización y las especificaciones técnicas a involucrar.*
i. *Programa de seguimiento y monitoreo una vez establecidas las estrategias de restauración definidas para el plan, el cual debe incluir los indicadores de efectividad del proceso de restauración; se debe tener en cuenta que los indicadores a evaluar deben reflejar los cambios que experimenta el ecosistema.*
j. *Cronograma de actividades del plan de restauración, teniendo en cuenta que el programa de seguimiento y monitoreo de las estrategias de restauración implementadas debe ser mínimo de cuatro años.*
k. *Mecanismo legal de entrega del área restaurada a la entidad con la cual concertó el área de implementación de la restauración."*

Artículo 4.- *La* ***CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA S.A.S.-,*** *deberá asegurar la permanencia del bosque ripario, perteneciente a la ronda de protección del Caño Maizaro que se traslapa con el límite más suroriental del área sustraída, el cual no podrá ser fragmentado por las actividades del proyecto, debido a que por efectos de la pendiente, esta franja boscosa quedará ubicada bajo las obras civiles tipo viaducto, tal como sucede con el puente existente, aspecto que se evidenciará en el seguimiento de las obligaciones de la sustracción definitiva efectuada."*

Que la Resolución 1263 de 2016 fue notificada personalmente en los términos previstos por el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, y quedó en firme el día 18 de agosto de 2016 sin que contra ella se hubiese interpuesto recurso alguno.

Que, en el marco del seguimiento a las obligaciones impuestas a través de la mencionada resolución, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos expidió el Auto 065 del 26 de marzo de 2019 que, entre otros aspectos, dispuso:

*"**Artículo 3.-** En cumplimiento de la medida de compensación establecida en el artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, la* ***CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA-*** *deberá presentar un área con extensión equivalente a la sustraída.*

Parágrafo.- *La delimitación del área de que trata el artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016 debe ser precisa y detallada. Sus coordenadas deben ser presentadas a través del Sistema Magna Sirgas, indicando el origen y adjuntando el respectivo soporte en formato shapefile o geodatabase.*

Artículo 4.- *En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, la* ***CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA-*** *deberá presentar un Plan de Restauración*

diseñado específicamente para el área de que trata el artículo anterior, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente proveído.
***Parágrafo. -** El diseño del Plan de Restauración, del que hacen parte las estrategias y tratamientos, debe ir acompañados del respectivo soporte cartográfico que permita verificar la disposición espacial de dicho diseño.*

***Artículo 5. –** En un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA –** deberá presentar un reporte que dé cuenta del cumplimiento de lo establecido en el Artículo 4 de la Resolución 1263 de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído."*

Que el Auto 065 de 2019 fue notificado el 28 de mayo de 2019, en los términos establecidos por el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

Que mediante el radicado No. 10044 del 12 de junio de 2019, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-** interpuso un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 de 2019, el cual será resuelto mediante el presente acto administrativo.

II. COMPETENCIA PARA RESOLVER

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 99 de 1993 *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones"*, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Que el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"*, reiteró la función contenida en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, según la cual corresponde a este Ministerio declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de la Reserva Forestal Nacionales.

Que de acuerdo con el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"* las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por esta cartera, pueden declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal.

Que de acuerdo con el artículo 1 de la Resolución 1526 de 2012 *"Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones"* es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en reservas forestales nacionales incluidas las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social.

"Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019, en el marco del expediente SRF 358"

Que mediante la Resolución 053 del 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó 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.

III. PROCEDIMIENTO

El procedimiento, oportunidad y requisitos para la interposición del recurso de reposición se encuentran determinados en los artículos 74 al 82 de la Ley 1437 de 2011 *"Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", conforme a la cual, por regla general, proceden recursos en contra de los actos administrativos definitivos y, específicamente, el de reposición ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

Respecto a la oportunidad y los requisitos que deben verificarse para la admisión de un recurso de reposición en contra de una decisión administrativa definitiva, los artículos 76 y 77 de la mencionada ley señalan:

"Articulo 76. Oportunidad y presentación. *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el* caso. *Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo (...)*

Artículo 77. Requisitos. *Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.*

Los recursos deberán reunir, además los siguientes requisitos:

1. *Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.*
2. *Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.*
3. *Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.*
4. *Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. (…)"*

En cuanto al artículo 76 y al numeral 1 del artículo 77, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos concluye que, habiendo sido notificado el Auto 065 de 2019 el día 28 de mayo de 2019, el plazo de diez (10) días para la interposición de recursos en su contra finalizó el día 12 de junio de 2019. Teniendo en cuenta que el recurso de reposición que se resolverá en el presente acto administrativo fue presentado mediante el radicado No. 10044 del 12 de junio de 2019, se evidencia que fue interpuesto dentro del plazo previsto por la ley.

Respecto al numeral 2 del artículo 77 de la norma en comento, el escrito de reposición expone concretamente los motivos de inconformidad que sustentan la solicitud de modificar los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 de 2019.

En lo referente al numeral 3 del mismo artículo, se aportó un certificado de existencia y representación legal de la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-** y copia del radicado No. E1-2017-003460 del 18 de febrero de 2017, mediante

el cual fue presentada la propuesta de compensación evaluada por medio del Auto 065 de 2019.

Finalmente, en cumplimiento del numeral 4, el escrito de reposición fue suscrito por el señor **RICARDO POSTARINI HERRERA,** Gerente General de la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-,** quien informó debidamente su dirección de notificación.

De conformidad con lo anterior, este Despacho considera reunidos todos los requisitos exigidos por la ley y, en consecuencia, procederá a resolver el recurso de reposición impetrado por la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-,** en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 de 2019.

IV. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Mediante el radicado No. 10044 del 12 de junio de 2019, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-** interpuso un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 de 2019, en el que solicita:

*"i. Se **REPONGA EN EL SENTIDO DE MODIFICAR** la medida impuesta en el artículo tercero del Auto 065 de 2019, mediante el cual se solicita que "En cumplimiento de la medida de compensación establecida en el artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria del Acto Administrativo, la Concesionaria Vial Andina S.A.S. – COVIANDINA deberá presentar un área con extensión equivalente a la sustraída (…)", para que su lugar quede de la siguiente manera:*

*"En cumplimiento de la medida de compensación establecida en el artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016, **en un plazo no mayor a seis (6) meses,** contados a partir de la ejecutoria del Acto Administrativo, la CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA deberá presentar un área con extensión equivalente a la sustraída*

(…)"

*ii) Se **REPONGA EN EL SENTIDO DE MODIFICAR** la medida impuesta en el artículo Cuarto del Auto 065 de 2019, mediante el cual se solicita que "En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, la CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA deberá presentar un Plan de Restauración diseñado específicamente para el área de que trata el artículos anterior, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente proveído." Para que en lugar quede de la siguiente manera:*

*"En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo **no mayor seis (6) meses** contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, la CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S-COVIANDINA deberá presentar un Plan de Restauración diseñado específicamente para el área de que trata el artículo anterior, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente proveído.*

(…)"

*iii) Se **REPONGA EN EL SENTIDO DE MODIFICAR** la medida impuesta en el artículo Quinto del Auto 065 de 2019, mediante el cual se solicita "En un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo la CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S.-COVIANDINA – deberá presentar un presentar un reporte que dé cuenta del cumplimiento de lo establecidos en el artículo 4 de la Resolución 1263 de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído." Para que en su lugar quede de la siguiente manera:*

*"En un plazo **no mayor a seis (6) meses** contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo la CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. -COVIANDINA- deberá presentar un presentar un reporte que dé cuenta del cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1263 de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído."*

En concordancia con lo anterior, se resolverá cada uno de los argumentos del recurrente así:

4.1. Argumentos del recurrente en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 de 2019

*"**De la Razonabilidad y proporcionalidad de las medidas de la Autoridad Ambiental.***

Teniendo en cuenta que las decisiones de la administración deben garantizar un ejercicio justo y equitativo del poder público, no pueden estas desbordar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional, manifestó: "El juicio de razonabilidad implica el análisis de la medida adoptada a efectos de determinar (si) *es objetivamente justificable y si el fin perseguido con ella es constitucionalmente legítimo, debiendo exigir correspondencia entre el medio y la finalidad."*[1]

Lo anterior lleva consigo el deber de hacer un juicio sobre cada decisión que tome la administración en donde exponga los elementos de hecho y de derecho aplicables al caso, el fin que se pretende con la decisión a la que se arribará y los medios utilizados para ello.

Sobre el alcance del principio de razonabilidad, en salvamento de voto el Magistrado Rentería expuso:

*"**El principio de razonabilidad no es más que un límite a la legislación y más concretamente al órgano legislativo.***
(…)

El principio de razonabilidad trata de dar una respuesta a esta pregunta, sin embargo, implica una contradicción lógica ya que, como lo dijera Riccardo Guastini, es una respuesta tautológica, pues las distinciones hechas por el legislador deben ser razonables para no ser discriminatorias. Lo que significa para distinguir deben existir razones. Razones, que deben ser buenas razones, buenos argumentos, que equivalen a justificaciones. Por esa razón, Guastini señala que, según el principio de razonabilidad, una distinción es justificada cuando está justificada y esto, desde el punto de vista lógico es una tautología.

El principio de razonabilidad es también una fuente de las denominadas "lagunas axiológicas". Se denomina laguna axiológica no a la falta de cualquier norma sino a la falta de una norma justa, es decir, de una norma jurídica que no existe, pero que debería existir a causa del sentido de justicia del intérprete o para la justa aplicación de una norma superior (constitucional)."[2] *(Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En ese orden de ideas, la razonabilidad de las decisiones de la administración pública radica en la concreción del Principio de Legalidad, y eso es, no sólo se requerirán de decisiones apegadas a la Constitución y la Ley, sino igualmente, las mismas deberán darse entre los límites de justicia y equidad del ejercicio del poder público.

Adicional a apelar los criterios de lo lógico y lo justo, la razonabilidad lleva atado el principio de proporcionalidad, que no es más que la garantía de que los medio que se empleen para alcanzar un fin específico son los idóneos para ello.

Así las cosas, las medidas que se tomen en virtud de un Acto Administrativo deben estar debidamente fundamentada y de igual forma deben propender por ser los medios idóneos y justos para alcanzar el fin perseguido.

En el caso particular, la medida de compensación y el área propuesta fue presentada por la Concesionaria en el plazo establecido en la Resolución 1263 de 2016, es decir dentro de los 6 meses siguiente a la ejecutoria del Acto Administrativo en comento.

En tanto lo anterior, la evaluación de la información tardó dos años, motivo por el cual, a juicio de la Concesionaria las obligaciones establecidas en los artículos tercero, cuarto y quinto del Auto 065 de 2019, no son proporcionadas en tanto que, para el cumplimiento de estas medidas, se requiere la compra de una predio, para lo cual es imperativo adelantar nuevamente una caracterización de zonas ambientalmente estratégicas, realizar acercamiento con la Corporación y la Alcaldía de Villavicencio, junto con la gestión que es necesario adelantar frente a la propiedad del predio y los trámites ante notarias y oficinas de instrumentos públicos para conseguir la titularidad del área.

---

[1] Corte Constitucional. Sentencia C 612 de 2013. MP.: Alberto Rojas Ríos.

[2] Salvamento de Voto. M.P..: Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional. Sentencia C 1026 de 2001. M.P: Eduardo Montealegre Lynett

"Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019, en el marco del expediente SRF 358"

A partir de lo anterior, aunado a los trámites en mención, la Concesionaria requiere ajustar el Plan de Restauración de acuerdo con el área que se adquiera, por lo que todo el proceso en mención debería tardar al menos (6) meses como mínimo.

A partir de lo anterior, a todas luces lo ordenado en los artículos tercero, cuarto y Quinto del Auto 065 de 2019, no están razonablemente motivados, más a aún si consideramos que es necesario que Coviandina re inicie nuevamente las gestiones que inició 2 años atrás, y que fueron suspendidas por la tardanza en la evaluación de lo allegado a este Ministerio mediante el radicado No. E1-2017-003460 del 18 de febrero de 2017."

Consideraciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Con el fin de resolver el recurso de reposición presentado por la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-**, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos pone de presente los siguientes argumentos:

Principio de eficacia administrativa

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del principio de eficacia, las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Para la Corte Constitucional, el principio de eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo, que impide que la administración permanezca inerte ante situaciones que involucren a los ciudadanos de manera negativa para sus derechos e intereses y que le impone el deber de actuar y hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de conformidad con el debido proceso administrativo. Este principio, se traduce en la relación que existe entre el cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia en la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos[3].

En virtud del principio de eficacia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra facultado para elegir los medios que considere más adecuados para el logro de los objetivos de la actuación administrativa enmarcada dentro del expediente SRF 358 y está obligado, a adoptar las medidas pertinentes, que propendan por el efectivo cumplimiento de las obligaciones de compensación que fueron impuestas a través de la Resolución 1263 de 2016.

Así las cosas, esta autoridad ostenta la potestad de remover obstáculos puramente formales que puedan obstaculizar el efectivo, suficiente e idóneo acatamiento de las decisiones administrativas adoptadas mediante el Auto 065 de 2019 que, al ser un acto de ejecución, está destinado a materializar o ejecutar las ordenes impartidas mediante la Resolución 1263 de 2016, relacionadas con la selección del área que será objeto de restauración[4], la adecuada formulación de un Plan de Restauración con el que logre un verdadero aporte a la conservación de la biodiversidad[5] y el diseño de acciones relacionadas con la protección del bosque ripario del Caño Maizaro[6].

---

[3] Corte Constitucional. (13 de noviembre de 2013) Sentencia C 826 de 2013 [MP: Luis Ernesto Vargas Silva]
[4] Artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016
[5] Artículo 3 de la Resolución 1263 de 2016
[6] Artículo 4 de la Resolución 1263 de 2016

Principio de proporcionalidad en el derecho administrativo

El principio de proporcionalidad se encuentra fundamentado en lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual, *"en la medida en que el contenido de una decisión general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa"* (Subrayado fuera del texto). Este precepto implica que las decisiones administrativas deben ajustarse a los hechos que le sirven de causa, suponiendo la existencia de una razón o medida entre la realidad de hecho y el derecho, es decir una conexidad entre la verdad de los hechos y la decisión[7].

Teniendo en cuenta que la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-** ha acreditado el desarrollo de acciones tendientes a lograr el cumplimiento de las obligaciones impuestas a través de la Resolución 1263 de 2016 y considerando que el Auto 065 de 2019 estableció un plazo que podría resultar insuficiente para que la información a presentar tenga un contenido técnico y jurídico adecuado y suficiente para el logro de los objetivos que persigue esta autoridad, en virtud del principio de proporcionalidad, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos resolverá el recurso incoado por el recurrente en el sentido de adoptar una decisión acorde con los hechos que le sirvan de causa, es decir, la dificultad de recabar información de considerable complejidad y concertar con una autoridad ambiental o territorial la selección del área a restaurar, en un corto periodo de tiempo que puede resultar insuficiente.

Análisis del caso en concreto

En virtud del principio de proporcionalidad, el plazo establecido en los artículos recurridos debió ser acorde con la complejidad de la información solicitada, ya que su preparación implica la elaboración de un análisis jurídico, respecto del estado de la propiedad del área que será adquirida, así como, la constatación de la voluntad del titular del derecho de dominio para realizar la transacción y; de un análisis técnico, en cuanto a la formulación del Plan de Restauración Ecológica y de las medidas para la protección del bosque ripario del Caño Maizaro. Sin embargo, buscando la pronta presentación de información debido a que se trata de obligaciones establecidas desde el año 2016 y que la extensión del área a restaurar es de 2,2 hectáreas, esta autoridad impuso un plazo que podría resultar insuficiente para el cumplimiento de los requerimientos efectuados, a fin de que la concesionaria presente información certera, suficiente y precisa que permita la formulación de una propuesta idónea para compensar la pérdida de patrimonio natural sufrido por la Nación a causa de la sustracción efectuada en un área de reserva forestal protectora.

Ahora bien, teniendo en cuenta que hasta el momento la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S -COVIANDINA S.A.S.-** ha puesto en evidencia el desarrollo de acciones tendientes a lograr el cumplimiento de sus obligaciones y que mediante el Auto 065 de 2019 esta autoridad administrativa fijó algunas de las pautas que deberá tener en cuenta para lograr la implementación de las acciones de restauración y de protección del Caño Maizaro; en virtud del principio de eficacia, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos removerá los obstáculos puramente formales en procura de lograr el objetivo de la actuación, y de conformidad con el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual las decisiones administrativas deben ser acordes a los hechos que les sirven de causa, ampliará los plazos establecidos en los artículos 3, 4 y 5 del mencionado auto, de manera que se establezca un término prudencial para la consecución de la información técnica y jurídica necesaria para dar cumplimiento a las

[7] Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección B. (19 de febrero de 2018) Sentencia Rad. 25000-23-42-000-2013-01223-02(4578-16). Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez

obligaciones derivadas de la sustracción definitiva efectuada mediante la Resolución 1263 de 2016.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta preciso advertir a la concesionaria que la presente decisión no debe entenderse como un fundamento para postergar indefinida o reiterativamente el cumplimiento de las decisiones adoptadas a través de la Resolución 1263 de 2016, de cuya presunción de legalidad se deriva su carácter ejecutorio[8], sino como una oportunidad administrativa para que ajuste o corrija las acciones desarrolladas para el acatamiento de las obligaciones a su cargo. En consecuencia, el incumplimiento de las condiciones establecidas en la mencionada resolución, la desatención de las consideraciones adoptadas a través del Auto 065 de 2019 y la inobservancia de los plazos establecidos mediante el presente acto administrativo, podrán derivar en la comisión de infracciones ambientales y en el inicio de procedimientos sancionatorios ambientales, conforme lo dispuesto por la Ley 1333 de 2009.

Que, en mérito de lo expuesto, el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

D I S P O N E

Artículo 1. – Modificar el artículo 3 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019 *"Por medio del cual se hace seguimiento a las obligaciones impuestas en la Resolución 1263 del 01 de agosto de 2016 que sustrajo de manera definitiva un área de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda, Caños Parrado y Busque, establecida mediante Resolución 059 de 1945, dentro del expediente SRF 358"* el cual quedará así:

***"Artículo 3**. - En cumplimiento de la medida de compensación establecida en el artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la firmeza de este acto administrativo, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA -** deberá presentar un área con extensión equivalente a la sustraída en el que ejecutará el respectivo Plan de Restauración.*

***Parágrafo.** - La delimitación del área de que trata artículo 2 de la Resolución 1263 de 2016 debe ser precisa y detallada. Sus coordenadas deben ser presentadas a través del Sistema Magna Sirgas, indicando el origen y adjuntando el respectivo soporte en formato shapefile o geodatabase."*

Artículo 2. – Modificar el artículo 4 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019 *"Por medio del cual se hace seguimiento a las obligaciones impuestas en la Resolución 1263 del 01 de agosto de 2016 que sustrajo de manera definitiva un área de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda, Caños Parrado y Busque, establecida mediante Resolución 059 de 1945, dentro del expediente SRF 358"* el cual quedará así:

***"Artículo 4. -** En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3 de la Resolución 1263 de 2016, en un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la firmeza de este acto administrativo, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA –** deberá presentar un Plan de Restauración diseñado específicamente para el área de qué trata el artículo anterior, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente proveído.*

***Parágrafo. -** El diseño del Plan de Restauración, del que hacen parte las estrategias y tratamientos, debe ir acompañado del respectivo soporte cartográfico que permita verificar la disposición espacial de dicho diseño."*

Artículo 3. – Modificar el artículo 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019 *"Por medio del cual se hace seguimiento a las obligaciones impuestas en la Resolución 1263 del 01 de agosto de 2016 que sustrajo de manera definitiva un área de la Reserva Forestal Protectora Quebrada Honda, Caños Parrado y Busque, establecida mediante Resolución 059 de 1945, dentro del expediente SRF 358"* el cual quedará así:

[8] Artículo 89 de la Ley 1437 de 2011

"Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019, en el marco del expediente SRF 358"

***"Artículo 5. –** En un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la firmeza de este acto administrativo, la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S. – COVIANDINA –** deberá presentar un reporte que dé cuenta del cumplimiento de lo establecido en el Artículo 4 de la Resolución 1263 de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído."*

Artículo 4. Notificar el presente acto administrativo al representante legal de la sociedad de la **CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S – COVIANDINA S.A.S**, o a su apoderado debidamente constituido o a la persona que esta 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*".

Artículo 5. Publicar el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 6.- Recursos. De conformidad con el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 26 de noviembre 2020

Firmado digitalmente por: RODRIGUEZ BASTIDAS EDGAR EMILIO
Fecha y hora: 26.11.2020 09:42:27

EDGAR EMILIO RODRIGUEZ BASTIDAS
Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Proyectó: Karol Katherine Betancourt Cruz**/** Abogada Contratista D.B.B.S.E MADS
Revisó: Lena Tatiana Acosta**/**Abogada contratista DBBSE
Rubén Darío Guerrero Useda/ Coordinador Grupo GIBRFN
Expediente: SRF 358
Auto: "Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de los artículos 3, 4 y 5 del Auto 065 del 26 de marzo de 2019, en el marco del expediente SRF 358"
Solicitante: CONCESIONARIA VIAL ANDINA S.A.S – COVIANDINA S.A.S