

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO

RESOLUCIÓN No.

10

19 JUL 2017

"Por la cual se declara la pérdida de ejecutoriedad de un acto administrativo y se toman otras determinaciones"

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

En ejercicio de las funciones asignadas en el Numeral 15 del Artículo 16, del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, la Resolución 624 del 17 de marzo de 2015, la Resolución de 1201 del 18 de julio de 2016, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante radicado No. 4120-E1-39581 del 23 de noviembre de 2015, la doctora Maciel María Osorio Madiedo, actuando en calidad de Apoderada General de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1, presentó ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitud de levantamiento de veda para las especies de la flora silvestre que se verían afectadas por el desarrollo del proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", ubicado en la jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo.

Que mediante Auto No. 489 del 27 de noviembre de 2015, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos dio inicio a la evaluación administrativa ambiental para el levantamiento total o parcial de veda para las especies de la flora silvestre que se verían afectadas por el desarrollo del proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", ubicado en la jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo, a cargo de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1, dando apertura al expediente ATV 0317.

Que mediante Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos levantó de forma parcial la veda para un (1) individuo de la familia *Cyatheaceae* y para las especies de musgos, hepáticas y líquenes, que serán afectadas por la remoción de cobertura vegetal para el desarrollo del proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", ubicado en la jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo, a cargo de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1. Acto administrativo notificado el día 04 de febrero de 2016.

Que mediante radicados No. E1-2016-029204 del 04 de noviembre de 2016 y E1-2017-014853 del 14 de junio de 2017, la doctora Maciel María Osorio Madiedo, actuando en calidad de Apoderada General de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1, presentó solicitud y reiteración de solicitud, respectivamente, de "aplicación"

J. Kurd

del artículo 91, numeral 2 del C.P.A.C.A-Pérdida de fuerza ejecutoria del levantamiento parcial de veda otorgado mediante la Resolución No. 124 de 2016, para la Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", del Oleoducto San Miguel Orito 12", localizado en el municipio de Orito -Putumayo."

FUNDAMENTO JURÍDICO

Que de conformidad con los artículos 8, 79, 80 y el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, es obligación 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, así como también, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución de los mismos, con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, garantizando así, el derecho a gozar de un ambiente sano, e igualmente, cooperará a su vez con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas; por ello es claro, que el Estado y las personas tienen la obligación de proteger las riguezas naturales de la Nación.

Que el artículo 196 del Decreto Ley 2811 de 1974, establece que, se deberán tomar las medidas necesarias para conservar o evitar la desaparición de especies o individuos de la flora, que por razones de orden biológico, genético, estético, socioeconómico o cultural, deban perdurar.

Que de igual manera, el artículo 240 del decreto en comento, establece que, en la comercialización de productos forestales, la administración ostenta la facultad de "Establecer vedas y limitaciones al uso de especies forestales, de acuerdo con sus características, existencias y situación de los mercados".

Que teniendo en cuenta lo anterior, el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables - INDERENA-, a través de la Resolución No. 0213 de 1977, estableció:

"Artículo Primero: para los efectos de los arts. 3 y 43 del Acuerdo 38 de 1973, declarence (sic) plantas y productos protegidos, todas las especies conocidas en el territorio nacional con los nombres de musgos, líquenes, lamas, quiches, chites, parasitas, orquídeas, así como lama, capote y broza y demás especies y productos herbáceos o leñosos como arbustos, arbolitos, cortezas y ramajes que constituyen parte de los hábitats de tales especies y que se explotan comúnmente como ornamentales o con fines similares".

Artículo Segundo: Establécese (sic) veda en todo el territorio nacional para el aprovechamiento, transporte y comercialización de las plantas y productos silvestres a que se refiere el artículo anterior.

Que así mismo, el INDERENA a través de la Resolución No. 0801 de 1977, determinó:

"ARTÍCULO PRIMERO; Para los efectos de los artículos 3o y 43o del Acuerdo No. 38 de 1973, declárese planta protegida el el (sic) helecho arborecente denominado comúnmente "Helecho Macho", "Palma Boba", ó "Palma Helecho", clasificado bajo las familias CYATHEACEAE y DICKSONIACEAE, con los siguientes géneros: Dicksonia, Alsophila, Cnemidaria, Cyatheaceae, Nephelea, Sphaeropteris y Trichipteris.

ARTÍCULO SEGUNDO: Establecese (sic) veda permanente en todo el territorio nacional para el aprovechamiento, comercialización y movilización de la planta y sus productos; a que se refiere el artículo anterior (...)".

Que el inciso 2 de artículo 107 de la Ley 99 de 1993, establece que: "Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por la autoridades o por los particulares".

Que en ese mismo sentido, y de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el derecho fundamental al debido proceso debe aplicarse "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas."

Que el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contentivo en la Ley 1437 de 2011 dispone:

"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan vigencia,"

Que sobre el particular, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Rocío Araújo Oñate, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2016, en cuanto a la conceptualización de las causales de la figura jurídica de pérdida de fuerza ejecutoria, se pronunció de la siguiente manera:

"Es (sic) importante hacer una precisión preliminar sobre la diferencia conceptual y jurídica entre las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo y causales de nulidad de los mismos; es de común aceptación que las primeras aluden a la imposibilidad de cumplimiento material del contenido o decisión de la administración, por las razones que señala el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (...)"

Que asi las cosas, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Dr. Miguel Gonzalez Rodriguez, profirió sentencia del 1 de agosto de 1991, frente a la pérdida de fuerza ejecutoria, en relación con un acto general y frente a un acto particular, en la cual dispuso:

"De acuerdo con lo anterior, el legislador colombiano ha establecido expresamente: Primero, que el Acto Administrativo - sin hacer distinción entre el general y el particular, o concreto , salvo norma expresa en contrario, pierde su fuerza ejecutoria, entre otros casos cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho y, segundo, cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte quedarán sin efecto en lo pertinente los decretos reglamentarios".

De este forma, y con el fin de dar claridad a la figura jurídica de perdida de fuerza ejecutoria, se hace mención al examen de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-069 de 1995, sobre el artículo 66 del Decreto 01 de 1989, derogado por Ley 1437 de 2011, que tiene el mismo contenido normativo del artículo 91 de la citada ley¹, pronunciándose al respecto en los siguientes términos:

"La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.

(...)

Los actos administrativos, por regla general, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello la norma demandada comienza por señalar que "Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo". La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, ocurre de manera excepcional, de conformidad con las causales

The Brief

¹ Consejo de Estado. Sala de consulta y de servicio cívil. Consejero Ponente: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO. Bogotá D.C. ventitrês de agosto de 2012. Radicación Númejo: 11001-03-06-000-2012-00050-00 (2107)

establecidas por la ley, y en particular por el artículo 66 del Decreto 01 de 1984, parcialmente acusado. De esta manera, el citado precepto consagra por una parte la obligatoriedad de los actos administrativos como regla general "salvo norma expresa en contrario", y como excepciones la pérdida de fuerza ejecutoria, por suspensión provisional, por desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, eventos denominados por la jurisprudencia y la doctrina, el decaimiento del acto administrativo; por el transcurso del tiempo, es decir cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; por cumplimiento de la condición resolutoria a que esté sometido; y cuando pierdan su vigencia (vencimiento del plazo)"

(...)

En cuanto hace relación al numeral 2° sobre pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo "cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho", igualmente demandado, es decir, cuando ya no existen las circunstancia de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base, o cuando las normas jurídicas sobre las cuales se fundaba, han desaparecido del ordenamiento jurídico, debe observarse en primer término, que esta causal en nada contraría el artículo 238 de la Constitución Política, pues este precepto se refiere a un tema completamente distinto, como lo es el de la suspensión provisional por parte de la jurisdicción contencioso administrativa con respecto a los actos de la administración.

(...)

La doctrina foránea y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexequibilidad de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta.

(...)"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que esta entidad considera procedente pronunciarse sobre lo solicitado por la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1, mediante el radicado No. E1-2016-029204 del 04 de noviembre de 2016, en el cual se expuso lo siguiente y reiterado mediante radicado No. E1-2017-014853 del 14 de junio de 2017:

"(...)

El aprovechamiento forestal era requerido para construir el cruce del río Acae; sin embargo, con actividades de mantenimiento afectuadas al paso elevado existente se ha mitigado a la fecha el nivel de riesgo, lo cual conlleva a que **no sea necesaria la construcción del cruce subfluvial** y en consecuencia no es necesario el uso y aprovechamiento de los recursos aprobados por esa Autoridad.

En tal sentido y dado que no es necesario ejecutar las actividades para el cruce subfluvial el cual generó la necesidad de solicitar uso y aprovechamiento de recursos, **desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho** que llevaron a Ecopetrol a solicitar a esa Autoridad Ambiental, autorización de levantamiento parcial de veda para las especies de flora silvestre otorgada a ECOPETROL S.A. Mediante la Resolución No. 124 de 2016.

(...)"

Que teniendo en cuenta el fundamento jurídico expuesto, y conforme a lo manifestado por la empresa en comento, este ministerio entrará a determinar qué aspectos son relevantes, de acuerdo con lo enunciado en los radicados No. E1-2016-029204 del 04 de noviembre de 2016 y E1-2017-014853 del 14 de junio de 2017, para así establecer, si la Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, es eficaz o no, conforme con el supuesto factico presentado por el solicitante.

Que este ministerio parte por exponer que, la eficacia de la Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, estaba encaminada a producir efectos jurídicos, partiendo del derecho

F-A-DGC-03

Variable-

particular y concreto otorgado a la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1, como lo es el levantamiento parcial de veda para veda para un (1) individuo de la familia *Cyatheaceae* y para las especies de musgos, hepáticas y líquenes, que serán afectadas por la remoción de cobertura vegetal para el desarrollo del proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", ubicado en la jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo.

Que con base en lo anterior, este ministerio observa que, la Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, sujetó a la sociedad titular del levantamiento parcial de veda, al cumplimiento de una serie de obligaciones que guardaban relación directa con las actividades que se iban a desarrollar en el proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12". Sin embargo, de conformidad con lo expuesto por la empresa ECOPETROL S.A:

"(...) El aprovechamiento forestal era requerido para construir el cruce del río Acae; sin embargo, con actividades de mantenimiento afectuadas al paso elevado existente se ha mitigado a la fecha el nivel de riesgo, lo cual conlleva a que no sea necesaria la construcción del cruce subfluvial y en consecuencia no es necesario el uso y aprovechamiento de los recursos aprobados por esa Autoridad.

En tal sentido y dado que no es necesario ejecutar las actividades para el cruce subfluvial el cual generó la necesidad de solicitar uso y aprovechamiento de recursos, desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho que llevaron a Ecopetrol a solicitar a esa Autoridad Ambiental, autorización de levantamiento parcial de veda para las especies de flora silvestre otorgada a ECOPETROL S.A. Mediante la Resolución No. 124 de 2016." (Subrayado fuera de texto)

Este ministerio encuentra que, las circuntancias fácticas que se tuvieron en cuenta al momento de otorgar el levantamiento parcial de veda para un (1) individuo de la familia *Cyatheaceae* y para las especies de musgos, hepáticas y líquenes, desaparecieron, en el entendido que, para el titular "(...) no sea necesaria la construcción del cruce subfluvial", por las circuntancias sobrevinientes "(...) con actividades de mantenimiento afectuadas al paso elevado existente se ha mitigado a la fecha el nivel de riesgo (...)".

Por lo anterior, y de conformidad con el postulado, "al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto(...)"; esta dirección determina que, las circunstacias sobrevinientes hacen que el proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", sea de imposible ejecución, y por lo tanto, causan la desaparición de los fundamentos fácticos que fueron determinantes para emitir la Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, tornando esta como ineficaz.

Que respecto a lo evidenciado por esta autoridad ambiental, y de acuerdo con los principios que rigen las actuaciones administrativas, que para este caso en particular, son los del debido proceso, eficacia, economía y celeridad, se procederá a declarar la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo contentivo en la Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que, las circunstancias de modo, tiempo y lugar que sirvieron de base para levantar de manera parcial la veda de las especies a afectar por desarrollo del proyecto enunciado anteriormente, han desaparecido por circuntancias sobrevinientes.

En consecuencia, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de conformidad con el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, procederá a dar

15/12/2 (1 C)

² Sentencia C-069 de 1995 de la Corte Constitucional

aplicabilidad a la figura jurídica de perdida de ejecutoriedad de la "Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016".

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

Que el Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011 establece en el Numeral 15 del Artículo 16, como una de las funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la de:

"... 15. Levantar total o parcialmente las vedas de especies de flora y fauna silvestres...."

Que mediante Resolución N° 624 del 17 de marzo de 2015, "Por la cual se modifica y adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de empleos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" se señaló como función del Director Técnico Código 0100, grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, entre otras, la de "Levantar total o parcialmente las vedas".

Que mediante la Resolución No. 134 del 31 de enero de 2017, se nombró de carácter ordinario al señor CESAR AUGUSTO REY ÁNGEL, en el empleo de Director Técnico Código 0100, grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1.- DECLARAR la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 0124 del 26 de enero de 2016, expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, por la cual se efectúo un levantamiento parcial de veda para un (1) individuo de la familia Cyatheaceae y para las especies de musgos, hepáticas y líquenes, que serán afectadas por la remoción de cobertura vegetal para el desarrollo del proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", ubicado en la jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo, a cargo de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1; por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. – Notificar el presente acto administrativo, al representante legal de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1, o a su apoderado legalmente constituido o a la persona que esta autorice, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69, y 71 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".

Artículo 3. – Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, así como, al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, para su conocimiento y fines pertinentes.

Artículo 4.- Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

FADOC 03

Artículo 5. - Contra el presente acto administrativo, procede recurso de reposición, de conformidad con lo establecido en los artículos 74, 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 6. – En firme el presente acto administrativo, procédase a archivar el expediente ATV 0317, correspondiente al levantamiento parcial de veda para un (1) individuo de la familia Cyatheaceae y para las especies de musgos, hepáticas y líquenes, que serán afectadas por la remoción de cobertura vegetal para el desarrollo del proyecto "Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San Miguel-Orito (OSO) de 12", ubicado en la jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo, a cargo de la empresa ECOPETROL S.A., identificada con NIT. 899999068-1; por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

19 JUL 2017 Dada en Bogotá D.C., a los

CESAR AUGUSTO REY ANGEL Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: Revisó:

Expediente:

Resolución: Proyecto:

Solicitante:

Estella Bastidas Pazos / Abogada Contratista DBBSE – MADS.

Sandra Carolina Díaz Mesa/ Profesional especializado DBBSE – MADS-Myriam Amparo Andrade Hernández/Revisora Jurídica DBBSE-MADS-ATV 0317

ATV 0317.

Pérdida de fuerza ejecutoria.

Construcción de Cruce del Río Acae del Sistema de Transporte de Hidrocarburos Oleoducto San

Miguel-Orito (OSO) de 12.

Ecopetrol S.A.