

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Resolución No. **0933**

**19** JUL 2024

*"POR LA CUAL SE DECLARA LA CESACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

**LA DIRECTORA DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE 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, de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 1756 del 23 de diciembre de 2022 y,

**C O N S I D E R A N D O**

**I. ANTECEDENTES SANCIONATORIOS**

A través de radicado 2019190358-2-001 del 6 de diciembre de 2019 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) trasladó por competencia las actuaciones relacionadas con el expediente CRQ 067-2019, que a su vez le habían sido trasladadas por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío-CRQ, entre estas, Acta de Visita No. 28697 del 12 de julio de 2019, Concepto Técnico del 12 de julio de 2019 y Resolución 2962 del 26 de noviembre de 2019.

Mediante Auto No. 231 del 28 de septiembre de 2021 la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos ordenó iniciar una indagación preliminar para verificar posibles hechos constitutivos de infracción ambiental.

Posteriormente, se ordenó el inicio de un proceso administrativo sancionatorio ambiental, por medio del Auto 320 del 19 de octubre de 2022, en contra de los señores JUAN CARLOS GARCÍA QUINTERO (CC.16.278.141), en calidad de propietario y JOSÉ ALEXANDER MULCUE ALMENDRA (CC. 9.801.823), en calidad de administrador del predio.

El presente acto administrativo fue notificado por aviso a los investigados que se publicó en la página de la entidad y en un lugar de acceso al público, igualmente fue comunicado a la Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios y publicado en la página web de esta Cartera Ministerial.

El área técnica de esta Dirección emitió el Concepto Técnico No. 034 del 24 de agosto de 2023, así como el Informe de Revisión Cartográfica No. 21 del 25 de agosto de 2023.



"Por la cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

## II. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria, la cual ejerce a través de las Autoridades Ambientales Competentes, entre ellas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con las funciones establecidas por la Ley y los reglamentos.

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 integró al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo 1º del Decreto-Ley citado, estableció que: *"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, el citado Decreto, estableció como función de este Ministerio: *"Declarar, reservar, alinderar, realinderar, (sic) sustraer, integrar o recategorizar (sic) las áreas de reserva forestal nacionales, y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado."*

Así mismo, el numeral 16, artículo 16 del Decreto-Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, dispuso 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."*

El párrafo del artículo 2º de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, 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.

Mediante Resolución No. 1756 de 23 de diciembre de 2022 se llevó a cabo el nombramiento de ADRIANA RIVERA BRUSATIN como Directora Técnica, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Que acorde con lo anterior, la suscrita Directora 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, es competente para proferir este acto administrativo.

## III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS



*"Por la cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"*

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 8º, 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, y 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.

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."*

En lo que corresponde al desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, la Ley 2 de 1959 *"Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables"* estableció las Reservas Forestales del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía.

El literal b) del artículo 1º de la Ley 2 de 1959 señala:

*"b) Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kiló metros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;"*

Conforme a los artículos 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974 *"Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente"*, se denomina área de Reserva Forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla

*"Por la cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"*

exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales, las cuales solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan, garantizando la recuperación y supervivencia de los mismos.

En complemento a lo anterior, desde el inciso 2 del Artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, se contempla que para el desarrollo de actividades de interés privado o particular se requiere previamente la resolución que apruebe la sustracción de las áreas de reserva forestal nacional.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º 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.

#### IV. DEL CASO CONCRETO

En virtud del Auto No. 320 de fecha 19 de octubre de 2022, la presente Autoridad Ambiental procedió a la apertura de un proceso administrativo sancionatorio ambiental en contra de los señores Juan Carlos García Quintero, identificado con cédula de ciudadanía número 16.278.141, en su condición de propietario y José Alexander Mulcúe Almendra, portador de la cédula de ciudadanía número 9.801.823, en su calidad de administrador del inmueble.

A los mencionados señores se les declaró iniciado el presente proceso sancionatorio por la realización de actividades consistentes en el cambio de los objetivos del uso del suelo al interior de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, sin contar con previa sustracción para actividades de interés privado como el mejoramiento de vías y actividades conexas en el marco de la actividad relacionada con la producción de aguacate.

Es importante mencionar que el segundo inciso del artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, estipula lo siguiente:

**"ARTICULO 210.** *Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

**También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.**" (Negrilla fuera de texto).

Lo anterior quiere decir que, cualquier actividad no forestal en un predio privado que modifique el uso del suelo y contravenga los objetivos de la reserva (función

*"Por la cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"*

protectora), obliga al **propietario** de este a realizar el trámite de sustracción ante este Ministerio.

Dicha normativa establece entonces que se requiere de un sujeto activo calificado para iniciar tal procedimiento, responsabilizándose de las actividades realizadas en su propiedad y de la gestión del trámite ambiental pertinente, que corresponde al propietario o propietarios del predio.

Ahora, tras la revisión de la situación catastral en la Ventanilla Única de Registro (VUR) de la Superintendencia de Notariado y Registro (Consulta número 59 del año 2023), se verificó que el señor JOSÉ ALEXANDER MULCUE ALMENDRA no figura como propietario del bien inmueble identificado con el código catastral 63302010100050037000, que es objeto del citado proceso administrativo sancionatorio ambiental. Además, los antecedentes enviados por la Corporación Autónoma Regional del Quindío que dieron origen al presente trámite, así como el Auto 320 de 2022 que ordenó el inicio del procedimiento sancionatorio, indican que el citado señor fungió en condición de administrador del predio, por lo que se concluye que la obligación de obtener previa sustracción no recae sobre el administrador sino de quienes ostentan calidad de propietario(s).

En tal sentido, en la Ley 1333 de 2009, se establecieron las causales y el procedimiento para la cesación del trámite sancionatorio de carácter ambiental en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 9o. CAUSALES DE CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL.** *Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:*

*1o. Muerte del investigado cuando es una persona natural.*

*2o. Inexistencia del hecho investigado.*

**3o. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.**

*4o. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.*

*PARÁGRAFO. Las causales consagradas en los numerales 1o y 4o operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere."*

(...)

**"ARTÍCULO 23. CESACIÓN DE PROCEDIMIENTO.** *Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo."*

Es pertinente recordar que la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio es una figura jurídica que permite la finalización anticipada del mismo, sin la necesidad de agotar todas las etapas procesales estipuladas. Esta institución jurídica busca la eficiencia administrativa y la justa resolución de los asuntos, evitando el desgaste de recursos en procesos cuya continuación se ha vuelto innecesaria o infundada. Por tanto, la aplicación de esta figura en el caso actual no solo es adecuada, sino que

ATD



*"Por la cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"*

también se alinea con los principios de proporcionalidad, legalidad y rapidez que rigen el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

Igualmente, es importante mencionar que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, en el presente procedimiento sancionatorio la cesación por causal distinta a la establecida en el numeral 1 del artículo 9 de la citada norma, se declara antes de emitirse el acto que formula cargos, como en efecto sucede en el presente caso.

Ahora, teniendo en cuenta que el procedimiento sancionatorio se inició por la realización de actividades consistentes en el cambio de los objetivos del uso del suelo al interior de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, **sin contar con previa sustracción** para actividades de interés privado como el mejoramiento de vías y actividades conexas en el marco de la actividad relacionada con la producción de aguacate y toda vez que de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, frente a actividades privadas quienes están llamados a realizar dicho trámite son única y exclusivamente quienes acrediten la calidad de propietarios, se concluye en el presente caso que se configura la causal enlistada en el numeral 3 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, que se refieren a la **"Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor"** en lo relacionado con el señor JOSÉ ALEXANDER MULCUE ALMENDRA, por cuanto frente a este solo está acreditada su calidad de dependiente del propietario como administrador del predio objeto de investigación.

En este orden de ideas, esta Dirección en la parte resolutive de la presente decisión, declarará la cesación del procedimiento iniciado mediante el Auto No. 320 del 19 de octubre de 2021, en contra del señor JOSÉ ALEXANDER MULCUE ALMENDRA (CC. 9.801.823) por configurarse la causal 3º del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009.

Finalmente, teniendo en cuenta que el presente procedimiento sancionatorio se inició igualmente, en contra del señor JUAN CARLOS GARCÍA QUINTERO, identificado con cédula de ciudadanía número 16.278.141, del cual se acredita su calidad de propietario del inmueble objeto de investigación, en la parte resolutive se ordenará continuar el presente trámite en contra del mencionado señor.

En mérito de lo expuesto, la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

## R E S U E L V E

**Artículo Primero. DECLARAR** la cesación del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio iniciado mediante el Auto No. 320 del 19 de octubre de 2021, al señor JOSÉ ALEXANDER MULCUE ALMENDRA identificado con cédula de ciudadanía No. 9.801.823, por configurarse la causal 3º del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

**Artículo Segundo. CONTINUAR** el procedimiento sancionatorio de carácter ambiental iniciado mediante el Auto No. 320 del 19 de octubre de 2021, en contra del señor JUAN CARLOS GARCÍA QUINTERO, identificado con cédula de ciudadanía número 16.278.141, de conformidad con lo expuesto en la parte resolutive de la presente decisión.

"Por la cual se declara la cesación de un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

**Artículo Tercero.** Notificar el contenido del presente acto administrativo a los señores JOSÉ ALEXANDER MULCUE ALMENDRA (CC. 9.801.823) y JUAN CARLOS GARCÍA QUINTERO (16.278.141), personalmente, o a través de su apoderado debidamente constituido o de un tercero expresamente autorizado para tales fines, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

**Artículo Cuarto.** Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 del 2009.

**Artículo Quinto.** Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**Artículo Sexto.** Contra el presente acto administrativo procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá presentarse por escrito, personalmente o a través de apoderado, ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación con plena observancia de los requisitos establecidos en los artículos 76 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, conforme lo señalado en el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 19 JUL 2024



**ADRIANA RIVERA BRUSATIN**

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

Elaboró: Mariana Gómez Giraldo. /Abogada Contratista DBBSE - MADS 

Revisó y ajustó: Nancy Licet Mora Umaña/Abogada Contratista DBBSE - MADS

Revisó y Aprobó: D. Marcela Reyes M./Abogada Contratista DBBSE - MADS 

Expediente: SAN-00106