

AUTO No. 082 DE 14 ABR 2025

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

LA DIRECTORA (E) 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, modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, la Ley 1437 de 2011, de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 0223 del 03 de marzo de 2025 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Mediante el radicado MINAMBIENTE No. E1-2017-016926 del 6 de julio de 2017, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) remitió información relacionada con presuntos hechos constitutivos de infracción ambiental ocurridos dentro de la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá, declarada mediante la Resolución Ejecutiva No. 11 de 1943, ampliada por la Resolución No. 38 de 1946 y con límites precisados a través de la Resolución No. 1208 de 2018. Asimismo, dichos hechos se habrían presentado dentro de la Reserva Forestal del Pacífico, declarada por la Ley 2ª de 1959, considerando que ambas áreas de protección se encuentran traslapadas.

Por medio del Auto 562 del 07 de diciembre de 2017, esta Autoridad Ambiental ordenó la apertura de una indagación preliminar con el fin de determinar la ocurrencia de presuntos hechos constitutivos de infracción ambiental asociados con el cambio en el uso del suelo en área de Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y/o Reserva Forestal del Pacífico, declarada por la Ley 2ª de 1959.

En atención a lo anterior se realizó visita técnica, cuyas consideraciones fueron recogidas mediante el concepto técnico 002 del 23 de abril de 2018. El cual, fue acogido mediante el Auto No.301 del 28 de junio de 2018, por medio del cual esta Dirección decidió iniciar proceso administrativo sancionatorio ambiental en contra de los señores Luis Eduardo Isaza (CC. 17.129.704) y Vanessa Serna Camero (CC. 1.130.667.700) por realizar cambio de uso en el suelo al interior de la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá sin el correspondiente trámite de sustracción.

El mencionado acto administrativo fue notificado por aviso el 22 de octubre de 2024, a través del radicado Minambiente No. 21002024E2041639 y publicado en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A través de la Resolución No. 1353 del 15 de octubre de 2024, se declaró la cesación parcial de un procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto 301 No. 301 del 28 de junio de 2018 al señor Luis Eduardo Isaza (CC. 17.129.704) por configurarse la causal 3ª del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

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



"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

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, entre otros, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de conformidad con las competencias establecidas por la Ley y los reglamentos.

El artículo 12 de la Ley 1444 de 2011, reorganizó el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A través del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, modificó los objetivos y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integró el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El mencionado Decreto, en su artículo 1º, establece los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así: *"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."*

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra la de sustraer áreas de reserva forestal de ley 2º de 1959.

A su vez, en el artículo 16 numeral 16, el Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, estableció como una 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.

Mediante Resolución 0223 de 03 de marzo de 2025 se llevó a cabo el encargo de LUZ STELLA PULIDO PÉREZ como Directora Técnica, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

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

Lo anterior, en concordancia con el párrafo del artículo 2º 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.

III. 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 8º, el cual señala que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

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, así 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." La Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá, fue declarada por el Ministerio de la Economía Nacional mediante Resolución ejecutiva No. 11 de 1943:

Resolución Ejecutiva No. 11 de 1943

"(...)

Artículo primero. Declarar que forman parte de la "Zona Forestal Protectora" los bosques ubicados en el Municipio de Dagua, del Departamento del Valle, comprendidos dentro de los siguientes linderos:

"Por el Oeste, una normal a la dirección general del río Anchicayá, trazada por la absisa K-87. + 00 de la carretera Cali al Mar, hasta encontrar por el Norte la divisoria entre el Anchicayá y la Quebrada Sabaletas, y por el Sur, hasta encontrar el divorcio con la cuenca del río Reposo; por el Norte, siguiendo primero en dirección Oeste-Este, la divisoria del Anchicayá y Sabaletas, y luego la divisoria entre el primero y el río Dagua, hasta encontrar el divorcio de aguas del Pacífico y el Atlántico, por el Este, siguiendo el divorcio de aguas del Anchicayá con los ríos Reposo, Mayorquín y Cajambre"

Artículo tercero. Los bosques y florestas comprendidos dentro de la alinderación de que trata el artículo primero de esta providencia no podrán ser explotados en ninguna forma sin previo permiso del Ministerio de la Economía Nacional, de acuerdo con las condiciones que este imponga en cada caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2º del Decreto Ley número 1454 de 1942. (...)"

La cual cuenta con ampliación a través de la Resolución No. 38 de 1946 del Ministerio de Economía Nacional y con precisión de límites mediante la Resolución No. 1208 de 2018.

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

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 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.

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.

Por su parte el artículo 2.2.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015 definió de acuerdo con la destinación para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, teniendo en cuenta la regulación para cada área protegida en el Plan de Manejo y se deberán ceñir a las siguientes definiciones contempladas en este artículo.

"(...)

a) *Usos de preservación: Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos;*

b) *Usos de restauración: Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad;*

c) *Usos de Conocimiento: Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad;*

d) *De uso sostenible: Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría;*

e) *Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.*

Parágrafo 1º. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura,

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

Parágrafo 2°. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría."

Ahora bien, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024 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, modificado por el artículo 6 de la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, dispuso lo siguiente:

"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, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por 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, en los términos establecidos en la presente Ley.

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

PARÁGRAFO 3o. Será también constitutivo de infracción ambiental el tráfico ilegal, maltrato, introducción y trasplante ilegal de animales silvestres, entre otras conductas que causen un daño al medio ambiente.

PARÁGRAFO 4o. El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten conocimiento, educación, seguimiento, planificación y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar el daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.

PARÁGRAFO 5o. Los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente como las licencias ambientales, o permisos ambientales, incluye también los planes de contingencia para la mitigación del riesgo y el control de las contingencias ambientales."

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 constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos".

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

De otro lado, el artículo 22 de la citada Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, dispone:

"Artículo 22. Verificación de los hechos. La autoridad competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios."

La Ley 1437 del 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" establece en su artículo 3° lo siguiente:

" Artículo 3o. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía celeridad.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán 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, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas."

Así las cosas, el artículo tercero del Código Contencioso Administrativo establece que las actuaciones administrativas se desarrollarán de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

El precitado artículo, determina que el principio de eficacia se tendrá en cuenta en los procedimientos con el fin de que éstos logren su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Además, establece que las nulidades que resulten de vicios de procedimiento se podrán sanear en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado.

En aplicación de los principios de economía, celeridad y eficacia establecidos por el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo, este Ministerio entrará a modificar el Auto 301 del 28 de junio de 2018, a fin de que exista coherencia entre los hechos investigados y los actos administrativos expedidos en desarrollo del presente procedimiento sancionatorio.

IV. DEL CASO CONCRETO

Una vez revisado el expediente SAN-00053, se identificó que mediante Auto No. 301 del 28 de junio de 2018 se ordenó el inicio de una investigación administrativa sancionatoria ambiental por hechos relacionados con cambio de uso del suelo en área de Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá, declarada mediante la Resolución Ejecutiva No. 11 de 1943, ampliada por la Resolución No. 38 de 1946 y con límites precisados a través de la Resolución No. 1208 de 2018, sin haber adelantado tramite de sustracción.

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

Teniendo en cuenta lo anterior, se resalta que el proceso administrativo sancionatorio ambiental en cuestión se encuentra regulado por las disposiciones aplicables a las reservas forestales protectoras nacionales, especialmente la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá. Según la normativa ambiental colombiana, estas figuras de conservación tienen por objetivo la preservación y protección de la reserva, permitiendo únicamente la obtención de frutos secundarios del bosque.

Aunado a lo anterior, el artículo 206 del Decreto 2811 de 1974, establece lo siguiente: "*Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.*"

En ese sentido, el artículo 2.2.2.1.3.9 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 establece de manera exclusiva que la sustracción de área de reserva forestal protectora solo procederá para el desarrollo de actividades declaradas de utilidad pública e interés social. Para cualquier otra situación, los particulares deben ceñirse estrictamente a los usos permitidos según lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.4.2.

Esta normativa establece un balance entre la necesidad de conservar las áreas protegidas y la posibilidad de desarrollar proyectos que puedan tener un impacto positivo en la sociedad, siempre y cuando estos se justifiquen adecuadamente y se sigan los procedimientos establecidos. Así, se asegura que las áreas protegidas solo se vean afectadas en casos excepcionales y bajo estricta supervisión, manteniendo su integridad y cumpliendo con su propósito de conservación ambiental.

Ahora bien, el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, establece lo siguiente:

La conservación y mejoramiento del ambiente es de utilidad pública e interés social. Cuando por otras razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto deberá solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró. En el evento que conforme a las normas que regulan cada área protegida, no sea factible realizar la sustracción del área protegida, se procederá a manifestarlo mediante acto administrativo motivado rechazando la solicitud y procediendo a su archivo.

La autoridad encargada de adelantar el trámite de sustracción, para resolver la solicitud deberá tener en cuenta al menos los siguientes criterios, los cuales deberán ser analizados de forma integral y complementaria:

a) *Representatividad ecológica:* Que la zona a sustraer no incluya elementos de biodiversidad (paisajes, ecosistemas o comunidades), no representados o insuficientemente representados en el sistema nacional de áreas protegidas, de acuerdo a las metas de conservación definidas;

b) *Integridad ecológica:* Que la zona a sustraer no permita que se mantenga la integridad ecológica del área protegida o no garantice la dinámica natural de cambio de los atributos que caracterizan su biodiversidad;

c) *Irremplazabilidad:* Que la zona a sustraer no considere muestras únicas o poco comunes y remanentes de tipos de ecosistemas;

d) *Representatividad de especies:* Que la zona a sustraer no incluya el hábitat de especies consideradas en alguna categoría global, nacional o regional de amenaza, conforme el ámbito de gestión de la categoría;

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

e) Significado cultural: Que la zona a sustraer no incluya espacios naturales que contribuyan al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural, como un proceso activo para la pervivencia de los grupos étnicos reconocidos como culturas diferenciadas en el país;

f) Beneficios ambientales: Que la sustracción de la zona no limite la generación de beneficios ambientales fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de la población humana.

Cabe señalar que las actividades de utilidad pública e interés social son declaradas por el legislador mediante leyes debido a varios motivos fundamentales relacionados con el marco jurídico y constitucional del país. El principio de legalidad, consagrado en la Constitución Política, exige que todas las actuaciones del Estado estén autorizadas por la ley, incluyendo la definición de estas actividades. Esto asegura que cualquier decisión en este ámbito esté respaldada por un marco legal claro y específico, proporcionando así seguridad jurídica a los ciudadanos y a las instituciones al establecer con claridad cuáles actividades están amparadas por el Estado bajo estas categorías, teniendo en cuenta las prerrogativas e implicaciones legales.

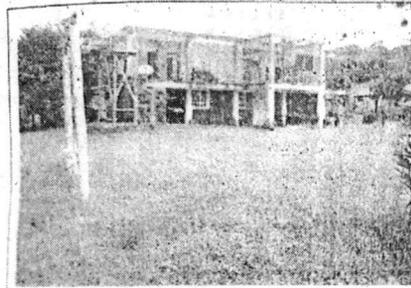
Teniendo en cuenta lo anterior, los hechos que motivan el presente proceso administrativo sancionatorio ambiental están relacionados con la adecuación de suelos en 671,4 m² para actividades de parcelación y construcción de vivienda. Estas actividades no están catalogadas por la normativa como de utilidad pública e interés social. Por este motivo, no es posible obtener el trámite de sustracción para dichas actividades.

Ahora bien, de acuerdo con el Concepto Técnico No. 002 del 23 de abril de 2018, en el cual constan las observaciones técnicas efectuadas por esta Dirección, producto de la visita técnica realizada el 14 de diciembre de 2017, se pudo destacar lo siguiente:

"(...)"

3.4 Cuarto sector – Altos de San Juan (señora Vanesa Serna Camero): Este predio presenta subdivisión en varios lotes y la construcción de viviendas consolidadas en varios lotes, ver registro fotográfico; por lo cual se evidencian nucleadas, en los lotes que aún no presentan construcciones se evidencia retiro de la vegetación arbórea y adecuación de zanjas para drenar el agua que aflora en este sector; en predio en cuestión, presenta varios lotes separados por una servidumbre de acceso interna, en un área aproximada de 1.722 m² (0,17 Ha), con subdivisión de loteo para adecuación y construcción de algunas viviendas, como se muestra en el siguiente registro fotográfico.

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"



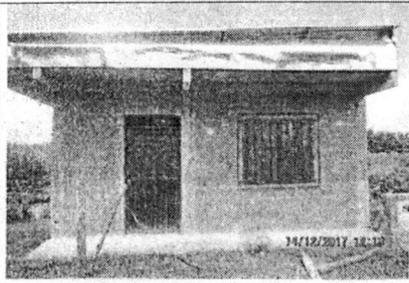
34. Construcción de vivienda en obra gris dentro del predio Altos de San Juan.



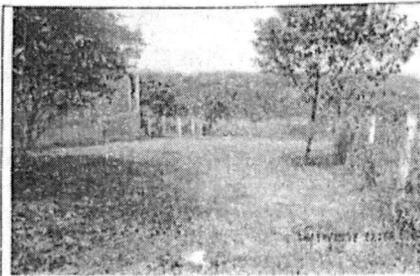
35. Construcción de vivienda rural.



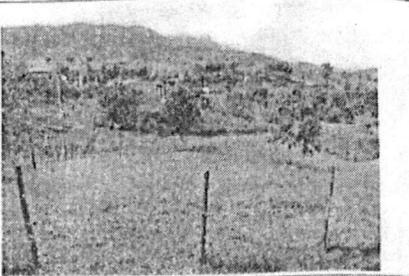
36. División en lotes y construcción de vivienda.



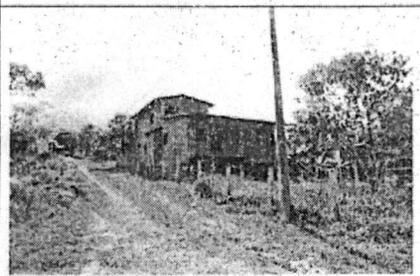
37. Construcción de viviendas en obra gris



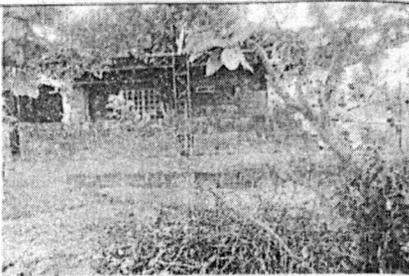
38. Subdivisión y adecuación de lotes.



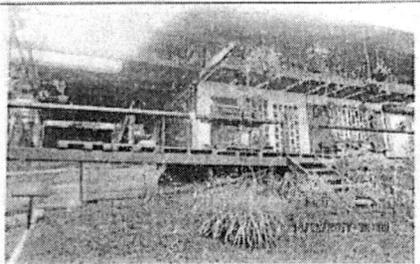
39. Subdivisión y adecuación de lotes.



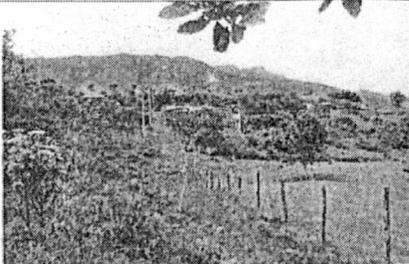
40. Construcción de viviendas dentro del predio Altos de San Juan.



41. Construcción de vivienda predio Altos de San Juan.

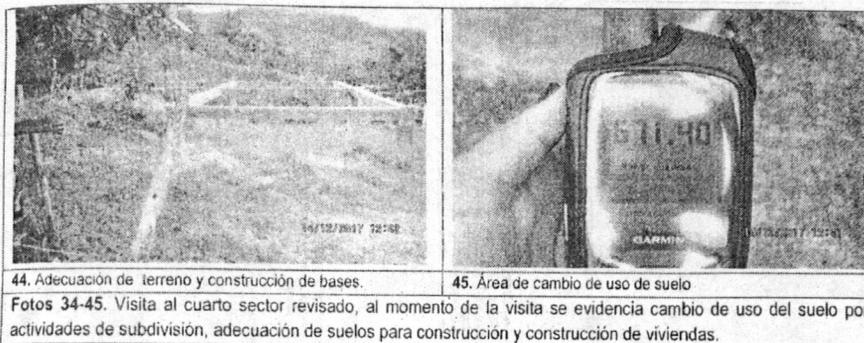


42. Construcción de vivienda dentro del predio Altos de San Juan.



43. Evidencia de zonas de recarga hidrica y rondas forestales protectoras.

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"



De este recorrido se puede evidenciar que algunas de las viviendas dentro del predio, fueron construidas con más de dos años de anterioridad, mientras que en las otras se evidencia construcción y adecuación reciente, por lo tanto, el cálculo de área que obedece a cambio de uso de suelo, solo se estima en aquellos sitios en donde se ven intervenciones del año 2017, en un área aproximada de 671,4m². Hacia el fondo del lote se evidencia zonas de recarga hídrica y afloramientos de agua que indican que se trata de un área de especial importancia ecológica en donde debe prevalecer el uso protector y la restauración de las coberturas naturales. Este predio hace parte de la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá.

(...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Dirección procedió a verificar el contenido del Auto No. 301 del 28 junio de 2018 "Por el cual se dispone el inicio de una investigación sancionatoria ambiental y se toman otras determinaciones". En el proceso de verificación, se identificó una imprecisión respecto al inicio del procedimiento sancionatorio ambiental, dado que los hechos vinculados con el cambio de uso del suelo se llevaron a cabo en la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá. En consecuencia, la interesada se encuentra ante una imposibilidad jurídica y material de solicitar y obtener la sustracción del área del predio, debido a que las actividades desarrolladas no se catalogan como de utilidad pública.

Sin embargo, la presunta infracción ambiental subsiste, dado que la materia de investigación es el cambio de uso del suelo del predio ubicado dentro de la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá. Esta circunstancia no se modifica por el hecho de que el particular hubiera tenido la posibilidad de solicitar la sustracción del área de la Reserva Forestal.

De conformidad con lo anterior, a la Administración le corresponde corregir sus yerros o irregularidades antes de proferir una decisión de fondo dentro del presente procedimiento sancionatorio, consecuente con los principios de la función administrativa del Estado (artículo 209 de la Constitución Política), sobre todo en lo que se refiere a la eficacia de las actuaciones administrativas.

Frente al caso concreto vale la pena traer a colación lo expresado por el tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa en el Compendio de Derecho Administrativo, en donde señala que: "(...) De todas formas, cualquiera sea el origen de la institución, no cabe duda que ella tan solo es aplicable a decisiones de la administración, esto es, a los denominados actos administrativos, ejecutorios o no, y no a decisiones intermedias o de simple trámite, frente a las cuales procederían, si se encuentran viciadas, los mecanismos de corrección de irregularidades a que se refiere el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 y no, en estricto sentido, la revocatoria directa regulada en la misma ley".

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

El citado artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, establece que:

"CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. *La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla."*

En consecuencia, procederá esta Autoridad Ambiental en la parte resolutive del presente acto administrativo, en aplicación del artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), a corregir el yerro evidenciado.

Por otro lado, esta Autoridad Ambiental ha identificado la necesidad de ordenar al grupo técnico de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la realización de un análisis multitemporal para identificar con certeza las intervenciones en el área en la que se configuró la presunta infracción ambiental y mediante concepto técnico determinar las características de modo, tiempo y lugar.

Adicionalmente, esta Autoridad encuentra necesario citar a interrogatorio de parte a la señora Vanessa Serna Camero (CC. 1.130.667.700) para esclarecer los presuntos responsables de las actividades que contrarían los objetivos de uso dispuestos para la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá, toda vez que, según lo establecido en el Concepto Técnico No. 002 del 23 de abril de 2018, las adecuaciones dentro del predio se enmarcan en una licencia urbanística y de subdivisión en suelo rural.

Finalmente, se destaca que, mediante la Resolución No. 1353 del 15 de octubre de 2024, se declaró la cesación del procedimiento respecto del señor Luis Eduardo Isaza (C.C. 17.129.704), al haberse configurado la causal 3ª prevista en el artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024. En consecuencia, la modificación del Auto No. 301 del 28 de junio de 2018 considerará este aspecto y dará inicio al proceso administrativo sancionatorio ambiental exclusivamente contra la señora Vanessa Serna Camero (C.C. 1.130.667.700).

De conformidad con lo señalado en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no procede recurso contra los actos administrativos de trámite, entre otros, tal como ocurre en el acto que nos ocupa, cuya finalidad es dar alcance y aclarar el error del acto administrativo.

En mérito de lo expuesto,

D I S P O N E

Artículo 1. Modificar el artículo primero del Auto No. 301 del 28 de junio de 2018, en los términos del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 1. Declarar el inicio del procedimiento sancionatoria ambiental en contra de la señora **Vanessa Serna Camero (CC. 1.130.667.700)**, en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de este auto, por el hecho relacionado a continuación y aquellos que le sean conexos:

- Por realizar cambios en el uso del suelo que contrarían los objetivos de uso dispuestos para la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá, declarada mediante Resolución No. 11 de 1943, ampliada a través de la Resolución No. 38 de 1946 del Ministerio de Economía

"Por el cual se modifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones"

Nacional, con precisión de límites mediante la Resolución No. 1208 de 2018, para la adecuación de suelos en 671,4m² para actividades de parcelación y construcción de vivienda en el predio identificado con matrícula inmobiliaria 370-333032 denominado Altos de San Juan vereda Paragüitas, corregimiento Quéremal en el municipio de Dagua, departamento de Valle del Cauca.

Artículo 2. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, ordénese las siguientes diligencias administrativas:

Por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- Emitir un concepto técnico que determine las características de modo, tiempo y lugar en las que se configuró la presunta infracción ambiental.
- Citar a interrogatorio de parte a la señora Vanessa Serna Camero (CC. 1.130.667.700) para esclarecer los presuntos responsables de las actividades que contrarían los objetivos de uso dispuestos para la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá.

Artículo 3. Notificar el contenido del presente acto administrativo a la señora **Vanessa Serna Camero (CC. 1.130.667.700)**, personalmente o a través de un tercero expresamente autorizado para tales fines, o de su apoderado debidamente constituido, 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).

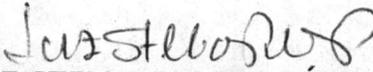
Artículo 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 del 2009 y de conformidad con lo señalado el memorando 005 del 14 de marzo de 2013, emitido por el mismo ente de control enunciado y su instructivo.

Artículo 5. Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 6. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de acuerdo con 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 14 ABR 2025


LUZ STELLA PULIDO PÉREZ

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