



Ambiente

AUTO No. 139 DE 27 JUN 2025

"Por el cual se modifica el auto de 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 de 2024 y de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 0223 de 03 de marzo de 2025 prorrogada por la Resolución 760 del 05 de junio de 2025 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Mediante radicado MADS No. 2022E106394 del 22 de febrero del 2022, el señor Carlos Ariel Truke Ospina, en calidad de Subdirector de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, presentó ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el informe y el concepto técnico en donde reposan los resultados producto de atender una denuncia por presuntos hechos constitutivos de infracción ambiental desarrollados en el predio "La Pradera lote 2", vereda La Pradera del municipio de Calarcá (Quindío), al interior de la Reserva Forestal Central establecida por Ley 2ª de 1959. En consideración a ello, el área técnica del grupo sancionatorio procedió a emitir el Informe de Revisión Cartográfico No. 29 del 07 de septiembre de 2023.

Mediante Auto 187 del 19 de julio de 2024, esta Autoridad Ambiental declaró el inició de un proceso administrativo sancionatorio ambiental en contra del señor Gildardo Garzón Sánchez (CC. 7.531.744) por realizar cambios en el uso del suelo, contrariando los objetivos de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2ª de 1959, al desarrollar actividades relacionadas con la remoción de cobertura vegetal para la apertura de vías, en el inmueble denominado "Lote No.2", identificado con matrícula inmobiliaria 282-40112 y código catastral 63130000100050197000, ubicado en la vereda La Pradera, municipio de Calarcá (Quindío), sin haber obtenido previamente la sustracción de reserva forestal.

El mencionado acto administrativo fue notificado por aviso el 19 de junio de 2025, previa citación para notificación personal del 12 de agosto de 2024, publicado en la página web de esta Cartera Ministerial y comunicado al Procurador Delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios, en cumplimiento del Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, de conformidad con lo señalado el memorando 005 del 14 de marzo de 2013.

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

El artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, dispone que "El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias

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

Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias 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 del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional, mediante el 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 numeral 18 del artículo 5º de Ley 99 de 1993, otorgó funciones al Ministerio para, *"Reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento"*.

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

El parágrafo 1 del artículo 2º de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024 establece que: *"En todo caso las sanciones deberán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio"*.

Mediante Resolución 0223 de 03 de marzo del 2025 se llevó a cabo el nombramiento de LUZ STELLA PULIDO PEREZ como Directora Técnica (E), de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos a partir del 05 de marzo del 2025, prorrogada por la Resolución 760 del 05 de junio de 2025.

Que acorde con lo anterior, la suscrita Directora Encargada, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es competente para proferir este acto administrativo.

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 auto de 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, 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 primero, estableció la Reserva Forestal Central así:

"b) Zona de reserva forestal central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, otra 15 kilómetro otra, 15 kilometros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de los Prados al Norte de Sonsón;"

Conforme al artículo 204 del Decreto Ley 2811 de 1974 "*Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*", se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

En complemento a lo anterior, desde el inciso 2 del Artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, así como en la Resolución 1526 de 2012 modificada por la Resolución 110 de 2022, se contempla que para el desarrollo de actividades de

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

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.

Ahora bien, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, modificada por la Ley 2387 del 2024, señaló en su artículo 3º, 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 1º de la Ley 99 de 1993.

A su turno, el artículo 5º 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 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

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

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

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

De igual manera, en su artículo 20, la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece que:

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

"Por el cual se modifica el auto de 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."

IV. DEL CASO EN CONCRETO

Mediante radicado MADS No. 2022E106394 del 22 de febrero del 2022, el señor Carlos Ariel Truke Ospina, en calidad de Subdirector de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, presentó ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el informe y el concepto técnico en donde reposan los resultados producto de atender una denuncia por presuntos hechos constitutivos de infracción ambiental desarrollados en el predio "La Pradera lote 2", vereda La Pradera del municipio de Calarcá (Quindío), al interior de la Reserva Forestal Central establecida por Ley 2ª de 1959. En consideración a ello, el área técnica del grupo sancionatorio procedió a emitir el Informe de Revisión Cartográfico No. 29 del 07 de septiembre de 2023.

Mediante Auto 187 del 19 de julio de 2024, esta Autoridad Ambiental declaró el inició de un proceso administrativo sancionatorio ambiental en contra del señor Gildardo Garzón Sánchez (CC. 7.531.744) por realizar cambios en el uso del suelo, contrariando los objetivos de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2ª de 1959, al desarrollar actividades relacionadas con la remoción de cobertura vegetal para la apertura de vías, en el inmueble denominado "Lote No.2", identificado con matrícula inmobiliaria 282-40112 y código catastral 63130000100050197000, ubicado en la vereda La Pradera, municipio de Calarcá (Quindío), sin haber obtenido previamente la sustracción de reserva forestal.

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 establecidas a través de la Ley 2da de 1959, especialmente la Reserva Forestal del Central. Según la normativa colombiana estas figuras están destinadas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales, las cuales podrán destinarse al aprovechamiento racional de los bosques, garantizando la recuperación y supervivencia de estos.

Aunando 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. Es importante señalar que, el propietario del inmueble es el responsable de adelantar el trámite de sustracción de reserva cuando pretenda desarrollar una actividad diferente a la forestal y a las establecidas en la Resolución No. 1926 de 2013.

En este sentido, una vez verificada la información correspondiente al código catastral No. 63130000100050197000 y matrícula inmobiliaria 282-40112 correspondiente a un predio ubicado en la vereda La Pradera, municipio de Calarcá (Quindío), a través de la Ventanilla Única de Registro (VUR) de la Superintendencia de Notariado y Registro, y conforme con los documentos obrantes en el expediente SAN-00213, se estableció que, además del señor Gildardo Garzón Sánchez (CC.

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

7.531.744), figuraba como copropietaria del predio al momento de los hechos la señora Daniela Blandón Solano (CC. 1094894040).

En atención a lo anterior, se advierte que mediante Auto No. Auto 187 del 19 de julio de 202 se ordenó el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental exclusivamente en contra del señor Gildardo Garzón Sánchez (CC. 7.531.744), sin contemplar la vinculación de las demás personas que, de acuerdo con la información registral y técnica disponible, también ostentaban la calidad de propietarias del inmueble para la fecha en que ocurrieron los hechos objeto de investigación.

Por tanto, para esta Cartera Ministerial resulta procedente vincular a la señora Daniela Blandón Solano, por su posible responsabilidad en ejecución de actividades relacionadas con la apertura de un tramo de vía 202,56 metros sin previa sustracción del área de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, conforme se desprende del material probatorio recaudado en el expediente.

De conformidad con lo anterior, es deber de esta Autoridad corregir los yerros materiales o sustanciales que puedan afectar la validez y eficacia del procedimiento, antes de proferir un acto administrativo de fondo. Ello en virtud del principio de eficacia de la función administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, y en concordancia con los principios de legalidad, debido proceso y verdad material, que rigen las actuaciones administrativas sancionatorias.

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*".

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.

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,

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

DISPONE

Artículo 1. Modificar el artículo primero del Auto No. 187 del 19 de julio de 2024, en los términos del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo Primero. Declarar el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental en contra de los señores Gildardo Garzón Sánchez (CC. 7.531.744) y Daniela Blandón Solano (CC. 1.094.894.040), 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, contrariando los objetivos de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2ª de 1959, al desarrollar actividades relacionadas con la remoción de cobertura vegetal para la apertura de vías, en el inmueble denominado "Lote No.2", identificado con matrícula inmobiliaria 282-40112 y código catastral 63130000100050197000, ubicado en la vereda La Pradera, municipio de Calarcá (Quindío), sin haber obtenido previamente la sustracción de reserva forestal.

Artículo 2. Notificar el contenido del presente acto administrativo a los señores Gildardo Garzón Sánchez (CC. 7.531.744) y Daniela Blandón Solano (CC. 1.094.894.040), personalmente o a través de quien expresamente se autorice para tales fines o a su apoderado debidamente constituido, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69 y 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Artículo 3. Comunicar al Procurador delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios el presente acto administrativo, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, 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 4. Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, en cumplimiento del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 5. 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 27 JUN 2025


LUZ STELLA PULIDO PÉREZ

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

