



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES
- ANLA -
AUTO N° 09079
(15 de septiembre de 2020)

“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de licencia ambiental”

LA SUBDIRECTORA DE EVALUACIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

En uso de las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3573 de 2011, el Decreto 1076 de 2015, el Decreto 376 de 2020, la Resolución 1922 del 25 de octubre de 2018, aclarada por la Resolución 00468 del 19 de marzo de 2020 y la Resolución 414 del 12 de marzo de 2020 de la ANLA, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución 345 del 12 de marzo de 2019, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA otorgó en favor de la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. la Licencia Ambiental para el proyecto “CONSTRUCCIÓN CONECTANTE C1-C2 UNIDAD FUNCIONAL 1 BUCARAMANGA – PAMPLONA”, localizado en el municipio de Floridablanca, departamento de Santander.

Que a través de la Resolución 922 de 29 de mayo de 2019, esta Autoridad resolvió el recurso de reposición presentado por parte del Personero del municipio de Floridablanca, Luis José Escamilla Moreno con radicaciones 2019045145-1-000 del 9 de abril de 2019 y 2019046378-1-000 del 10 de abril de 2019 contra la Resolución 345 del 12 de marzo de 2019, en el sentido de confirmar íntegramente la Resolución 345 del 12 de marzo de 2019.

Que a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea – VITAL, número 3800090097271320002 del 21 de febrero de 2020, y radicación ANLA 2020026800-1-000 del 21 de febrero de 2020 (VPD0031-00-2020), la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. con NIT 900972713-8, solicitó la modificación de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución 345 del 12 de marzo de 2019, en el sentido de que se autorice la construcción de nuevas obras y/o actividades, y la inclusión y/o modificación de permisos para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables, actividades a realizarse en el municipio de Floridablanca en el departamento de Santander.

Que mediante Auto 1517 del 27 de febrero de 2020, esta Autoridad dispuso Iniciar trámite administrativo de modificación de la Licencia Ambiental cuyo titular es la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. con NIT 900972713-8, otorgada mediante Resolución 345 del 12 de marzo de 2019, para el proyecto “Construcción de la Conectante del Corredor 1. Vía Nacional Bogotá – Bucaramanga y Corredor 2. Vía Bucaramanga – Pamplona”, en el sentido de solicitar la inclusión de unas zodmes, la construcción de nuevas obras y/o actividades, así como la adición y/o modificación de permisos para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables.

Que el 30 de marzo de 2020 se llevó a cabo en las instalaciones de esta Autoridad, la reunión de información adicional prevista en el numeral 2 del artículo 2.2.2.3.8.1. del Decreto 1076 de 2015, de la cual se levantó el Acta 19 de 2020, por medio de la cual se requirió determinada información a la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. para ajustar el complemento del Estudio de Impacto Ambiental – EIA.

Que mediante comunicación con radicación ANLA 2020137588-1-000 del 24 de agosto de 2020, la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. presentó la información adicional requerida mediante Acta 19 de 2019.

“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de Licencia Ambiental”

Que mediante comunicación con radicación ANLA 2020140387-1-000 del 27 de agosto de 2020, la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., dio alcance a la comunicación 2020137588-1-000 del 24-08-2020, remitiendo la comunicación S02010875 del 26-08-2020 y correo electrónico de radicado ante la Corporación Autónoma Regional de la Meseta de Bucaramanga CDMB de la información adicional requerida.

Que en el marco de la evaluación del complemento del Estudio de Impacto Ambiental – EIA presentado por la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., esta Autoridad verificó que existe una solicitud del 23 de diciembre de 2019 de la citada sociedad dirigida a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB en relación con una sustracción temporal de aproximadamente 4.6 hectáreas del Distrito Regional de Manejo Integrado de Bucaramanga.

FUNDAMENTOS LEGALES

De la competencia de esta Autoridad

El Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011 crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998 con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El numeral 1 del artículo tercero del citado decreto estableció a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, entre otras, la función de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales.

Con la Resolución 1922 del 25 de octubre de 2018, aclarada por la Resolución 00468 del 19 de marzo de 2020 expedidas por la Autoridad Nacional Licencias Ambientales, fue nombrada Subdirectora Técnico Código 150 Grado 21 de esta Entidad, la doctora Josefina Helena Sánchez Cuervo.

A través del Decreto 376 de 2020, el Gobierno Nacional modificó la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, con el fin de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana ambiental, los procesos de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, los de gestión de tecnologías de la información, disciplinarios y de gestión de la Entidad

Mediante la Resolución 414 del 12 marzo de 2020 *“Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA”*, le fue asignada al Subdirector Técnico de la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales la función suspender los trámites de su competencia, de conformidad con la normativa vigente. Por tal motivo, es el funcionario competente para suscribir el presente acto administrativo.

De la suspensión de términos

El artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto a la función administrativa, establece que se halla al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y añade que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que 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 y celeridad.

Ahora bien, en virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

De igual manera, se determina que, 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 el citado Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de Licencia Ambiental”

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.

Según la norma citada, en virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Es deber de esta Autoridad observar los principios orientadores de las actuaciones administrativas, como los de debido proceso, principio de eficacia, economía y celeridad para lo cual deberá dar aplicación a las herramientas sustanciales y procedimentales enmarcadas en la Constitución, la ley y los reglamentos.

Para el presente caso en el marco de la evaluación del complemento del Estudio de Impacto Ambiental – EIA presentado por la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., esta Autoridad verificó que existe una solicitud de la citada sociedad dirigida a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB en relación con una sustracción temporal de aproximadamente 4.6 hectáreas del Distrito Regional de Manejo Integrado de Bucaramanga. Frente al particular, es necesario mencionar que la Ley 99 de 1993, en su artículo 31, menciona en el marco de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales:

“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

(...)” (Resaltado nuestro).

Así mismo, en lo relacionado con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹, el Decreto 1076 de 2015, establece dentro de las categorías de áreas protegidas públicas, los distritos de manejo integrado, así:

“Las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP son:

Áreas Protegidas Públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales*
- b) Las Reservas Forestales Protectoras*
- c) Los Parques Nacionales Regionales*
- d) Los Distritos de Manejo Integrado*
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos*
- f) Las Áreas de Recreación*

(...)” (Resaltado nuestro).

Por su parte el artículo 2.2.2.1.2.5. del citado Decreto, dispone:

“Distritos de Manejo Integrado. Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3570 de 2011 la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderación, y sustracción de los Distritos de Manejo

¹ Antes Decreto 2372 de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de Licencia Ambiental”

Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de Parques Nacionales de Colombia o mediante delegación en otra autoridad ambiental.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos, en cuyo caso se denominarán Distritos Regionales de Manejo Integrado.”

El artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015 establece en relación con la sustracción de áreas protegidas 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”.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2.2.2.18.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015, se establece el procedimiento para la sustracción de Distritos de Manejo Integrado, así:

“Procedimiento para la sustracción de áreas de Distrito de Manejo Integrado de los recursos naturales renovables (DMI) Si por razones de utilidad pública o interés social establecidas por la ley, es necesario realizar proyectos, obras o actividades que impliquen la sustracción de un área perteneciente a un DMI, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. El interesado presentará por escrito solicitud de sustracción dirigida a la corporación autónoma regional o a las de desarrollo sostenible acompañada de un estudio que servirá de fundamento de la decisión, el cual como mínimo, incluirá la siguiente información:

(...)

f) Medidas ambientales dirigidas a optimizar los beneficios y manejar los impactos que se generen como consecuencia de la sustracción de un área del DMI. Estas medidas tendrán en cuenta el plan integral de manejo para compatibilizar el área a sustraer con los objetivos del DMI y los usos del suelo definidos en el POT, e incluirán al menos objetivos, indicadores, metas y costos”.

En concordancia con lo anterior, el parágrafo 5º del artículo 2.2.2.3.8.1 del decreto en mención, respecto al trámite de modificación de licencia ambiental, establece que *“Cuando la modificación del proyecto, obra o actividad requiera la sustracción de un área de reserva forestal o el levantamiento de una veda, la autoridad ambiental no podrá dar aplicación al numeral 5º del presente artículo, hasta tanto el solicitante allegue copia de los actos administrativos, a través de los cuales se concede la sustracción (...)*”.

Al respecto, es preciso hacer referencia expresa al artículo 8 de ley 153 de 1887 el cual establece que: *“Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho”.* De lo anterior se desprende que, al existan figuras jurídicas afines debidamente reguladas, se podrá aplicar la figura de la analogía.

La Corte Constitucional en Sentencia SU-975 de 2003 consideró en relación con la analogía lo siguiente:

“El principio de la analogía, o argumento a simili, consagrado en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, supone estas condiciones ineludibles: a) que no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido; b) que la especie legislada sea semejante a la especie carente de norma, y c) que exista la misma razón para aplicar a la última el precepto estatuido respecto de la primera.”

“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de Licencia Ambiental”

Para acudir a la interpretación por analogía debe existir (i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materias semejantes que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho. Si estos presupuestos se dan en el caso objeto de análisis, se permite aplicar la norma análoga.

Para el presente caso, se analizará la aplicación de la figura de la analogía, respecto a lo establecido en el parágrafo 5º del artículo 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015, de la siguiente manera:

(i) Que exista un asunto o conflicto que debe resolverse

Tal como se indicó previamente, en el marco de la evaluación del complemento del Estudio de Impacto Ambiental – EIA presentado por la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., esta Autoridad verificó que existe una solicitud de la citada sociedad dirigida a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB en relación con una sustracción temporal de aproximadamente 4.6 hectáreas del Distrito Regional de Manejo Integrado de Bucaramanga. El acto administrativo que emita la citada Corporación es indispensable para que la Autoridad Nacional de Licencias Ambiental pueda emitir un pronunciamiento de fondo frente al trámite de solicitud de modificación de la licencia ambiental, pues algunas obras que se pretenden ejecutar se desarrollarían en dicha área protegida.

(ii) La inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto

En el presente asunto, se puede observar que existe un vacío normativo en relación con el procedimiento a seguir cuando dentro del trámite de licenciamiento ambiental, el interesado en ejecutar un proyecto no ha remitido la copia del acto administrativo por medio del cual se disponga la sustracción de áreas de Distritos Regionales de Manejo Integrado.

(iii) Una ley que regula casos o materias semejantes que comparten la misma razón jurídica

Dentro del ordenamiento jurídico, se encuentra el parágrafo 5 del artículo 2.2.2.3.8.1. del Decreto 1076 de 2015, el cual establece que cuando un proyecto requiera la sustracción de un área de reserva forestal, la autoridad competente no podrá emitir el acto administrativo en el cual se declare reunida la información y el acto administrativo que otorgue o niegue la modificación.

Aunado a lo anterior, tanto las áreas de reserva forestal como las áreas de los distritos de manejo integrado se refieren a figuras jurídicas con finalidades y características similares, en este caso alcanzar los objetivos específicos de conservación, figuras que se encuentran reguladas por la misma normativa. Asimismo, los DRMI están dentro de las áreas protegidas del SINAP tal como se encuentran las áreas de reserva forestal, de conformidad con el artículo 2.2.2.1.2.1. del Decreto 1076 de 2015, siendo una de las disposiciones comunes, la necesidad por parte del interesado, solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró, por razones de utilidad pública e interés social, como en el caso del proyecto que nos ocupa.

Así pues, se puede concluir que, los supuestos de hecho y de derecho se ajustan a los criterios establecidos para aplicar la figura de la analogía.

Igualmente, y para el caso que nos ocupa el proyecto requiere adelantar actividades de aprovechamiento forestal en el referido distrito de manejo integral, por lo tanto, esta Autoridad no podrá viabilizar el aprovechamiento forestal requerido sin que se cuente con la respectiva sustracción del área protegida.

Teniendo en cuenta que el DRMI de Bucaramanga esta dentro de las áreas protegidas del Sinap tal como se encuentra las áreas de reserva forestal, esta Autoridad considera procedente hacer extensiva la disposición del parágrafo 5 del Artículo 2.2.2.3.8.1. del Decreto 1076 de 2015, en el sentido que no podrá emitir el acto administrativo en el cual se declare reunida la información y el acto administrativo que otorgue o niegue la modificación, hasta tanto la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. presente la copia del acto administrativo por medio del cual se sustraiga el área del citado DRMI.

De esta manera, y toda vez que la actuación administrativa requiere del impulso por parte del interesado y que en ese caso, no depende de esta Autoridad dar continuidad al curso natural del trámite, se debe dar aplicación a las disposiciones antes mencionadas y salvaguardar el orden procesal, por lo que en la parte dispositiva del presente acto administrativo, se suspenderán los términos del trámite iniciado mediante Auto 1517 del 27 de

“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de Licencia Ambiental”

febrero de 2020, hasta tanto la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., allegue el acto administrativo ejecutoriado, mediante el cual, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB se pronuncie de fondo sobre la sustracción del DRMI.

La presente suspensión de términos resulta proporcional, consecuente y pertinente en virtud de los antecedentes fácticos y jurídicos referidos a lo largo del presente Acto Administrativo. Sumado a ello, la misma se ve reforzada en los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 del referido Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO. Suspender los términos de la actuación administrativa iniciada por medio del Auto 1517 del 27 de febrero de 2020 a la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., correspondiente al trámite de solicitud de modificación de Licencia Ambiental para el proyecto “Construcción de la Conectante del Corredor 1. Vía Nacional Bogotá – Bucaramanga y Corredor 2. Vía Bucaramanga – Pamplona”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

PARÁGRAFO. La presente suspensión de términos se mantendrá hasta tanto la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. radique ante esta Autoridad la copia del acto administrativo con la constancia de ejecutoriedad de este, proferido por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, a través del cual se disponga la sustracción del DRMI de Bucaramanga.

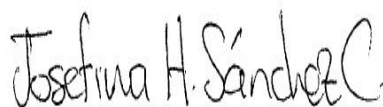
ARTÍCULO SEGUNDO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, notificar personalmente o por aviso, cuando a ello hubiere lugar, el contenido del presente acto administrativo al representante legal, apoderado debidamente constituido y/o a la persona debidamente autorizada por la sociedad Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S., de conformidad con los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, comunicar el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional de para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB y a la alcaldía municipal de Floridablanca en el departamento de Santander,

ARTÍCULO CUARTO. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno en virtud de lo señalado en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 15 de septiembre de 2020



JOSEFINA HELENA SANCHEZ CUERVO
Subdirectora de Evaluación de Licencias Ambientales

Ejecutores
CARLOS DAVID RAMIREZ
BENAVIDES
Profesional Jurídico/Contratista



“Por medio del cual se suspenden los términos dentro de un trámite administrativo de solicitud de modificación de Licencia Ambiental”

Revisor / Líder
MARIA FERNANDA SALAZAR
VILLAMIZAR
Contratista



Proceso No.: 2020156641

Archívese en: LAV0046-00-2017
Plantilla_Auto_SILA_v3_42852

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.