REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Auto No. 385

(24 NOV 2022)

"POR EL CUAL SE ORDENA EL INICIO DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

EL DIRECTOR (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, la Ley 1437 de 2011, y de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, Ley 1333 de 2009 parágrafo 2 articulo 13 y la Resolución 0839 del 03 de agosto de 2022 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014, ejecutoriada el 29 de julio de 2014, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, efectuó la sustracción definitiva de 5,84 hectáreas de la Reserva Forestal Central de Ley 2ª de 1959, en el marco del proyecto *"Construcción de Línea de Aducción de Aguas de Infiltración del Túnel Piloto Río San Domingo"*, ubicado en el municipio Calarcá, en el departamento de Quindío, a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, por medio de Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015, ejecutoriado el 22 de enero de 2016, realizó seguimiento a las obligaciones de la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014, en donde aprobó el Plan de Compensación presentado por el INVÍAS y solicitó información una vez iniciadas las actividades asociadas al mismo, así como la presentación de informes semestrales.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, por medio de Auto No. 499 del 06 de diciembre de 2018, ejecutoriado el 16 de enero de 2019, realizó seguimiento a las obligaciones de la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014 y solicitó al INVÍAS para que en el término de un (1) mes, allegue la información asociada a la compensación y el avance de las actividades ejecutadas en el marco del Auto No 557 del 29 de diciembre de 2015.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, por medio de Auto No. 596 del 23 de diciembre de 2019, ejecutoriado el 14 de febrero de 2020, requirió al INVÍAS para que de manera inmediata allegue información en el marco de las disposiciones del Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015 y Auto

No. 499 del 29 de diciembre de 2015, derivadas del seguimiento de la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014.

Por otra parte se realizó seguimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución 1036 del 07 de julio de 2014, por medio de la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sustrajo un área de forma definitiva de 5,84 hectáreas a la Reserva Forestal Central, emitiendo el Concepto Técnico No. 76 del 14 de septiembre de 2020.

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

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 denomino 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 integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo 1° del Decreto-Ley citado, estableció los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible "*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 a través del Numeral 16, 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.*"

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra el de adelantar los permisos y tramites de importación y exportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentren listadas en las apéndices de la Convención CITES, por lo que en virtud de lo dispuesto numeral 16 del artículo 16 del Decreto-Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, es la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos[1], la competente para ordenar el inicio, impulsar y llevar hasta su culminación el procedimiento ambiental sancionatorio de acuerdo con lo ordenado Ley 1333 de 2009.

Lo anterior, en concordancia con el parágrafo del artículo 2° 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.

Mediante Resolución No. 0839 del 03 de agosto de 2022 "Por la cual se acepta una renuncia y se hace un encargo", el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible llevó a cabo el nombramiento de LUIS FRANCISCO CAMARGO FAJARDO como Director Encargado, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

[1] Ley 1333 de 2009. Artículo 1° **Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.** El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del **Ministerio de Ambiente, (...)"**

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

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 8°, 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, 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. 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.

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

"b) Zona de reserva forestal central, comprendida dentro de los siguientes limites 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;"

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

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.

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 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 2° 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.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 parágrafo 2 de Ley 1333 de 2009 "En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar"

Ahora bien, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 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, dispuso:

> "**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

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

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, 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".*

De otro lado, el artículo 22 de la citada Ley 1333 de 2009, 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

Con base en la normativa ambiental precitada, esta Dirección considera procedente en el presente caso iniciar una actuación administrativa ambiental de carácter sancionatoria, como resultado del seguimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución 1036 del 07 de julio de 2014, por medio de la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sustrajo un área de forma definitiva de 5,84 hectáreas a la Reserva Forestal Central, conforme a lo evidenciado en el Concepto Técnico No. 76 del 14 de septiembre de 2020, el cual sustenta la decisión que se adopta por el presente auto, ha encontrado prudente y necesario dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental, en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS**. identificada con NIT 800.215.807 -2.

Las evidencias se contraen específicamente los siguientes hechos, según el mencionado concepto técnico:

- Por no dar cumplimiento a las condiciones del Plan de restauración aprobado mediante Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015 en conexidad con la Resolución 1036 del 07 de julio de 2014.

Respecto a los hechos expuestos, se precisa lo siguiente:

- Respecto al seguimiento realizado con el concepto técnico N. 76 del 14 de septiembre de 2020, se evidenció lo siguiente:

  De acuerdo con la información que se encuentra asociada al expediente SRF 254 en el marco del proyecto "Construcción de Línea de Aducción de Aguas de Infiltración del Túnel Piloto Río San Domingo", se describe el estado actual del cumplimiento de las obligaciones establecidas al INVÍAS en la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014 por la sustracción definitiva de 5,84 hectáreas de la Reserva Forestal Central de la Ley 2ª de 1959, otorgada por esta cartera Ministerial, y los demás actos administrativos derivados del seguimiento.

  CUADRO SINTESIS DEL ESTADO DE OBLIGACIONES ESTABLECIDAS POR LA SUSTRACCIÓN

ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS POR LA Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014		
OBLIGACIONES PRINCIPALES ESTABLECIDAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO DE SUSTRACCIÓN	**SEGUIMIENTOS REALIZADOS**	**ESTADO ACTUAL DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES**

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014 Ejecutoria del 29 de julio de 2014 ***ARTÍCULO SEGUNDO.***- *Como medida de compensación por la sustracción definitiva, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS deberá adquirir como mínimo un área equivalente a 5,84 hectáreas en la cual debe desarrollar el respectivo Plan de Restauración.* *De conformidad con lo señalado en el numeral 1.2. del artículo 10 de la Resolución 1526 de 2012, para la localización del área a adquirir se deberá tener en cuenta:* *a) Que el área se localice dentro del área de influencia del proyecto, obra o actividad que hay parte del área de Reserva Forestal.* *b) En caso de que no existan las áreas descritas en el literal a), el interesado podrá adquirir áreas por fuera de la reserva forestal, priorizadas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, para adelantar proyectos de restauración o recuperación.*	Auto No. 166 del 26 de mayo de 2015, en donde en su artículo 1° declaró no aprobar el Plan de Restauración y requirió en su artículo 2° y 3° se complemente lo referente al artículo en evaluación.	Cumplido
ARTÍCULO TERCERO. *Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS deberá presentar para aprobación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, el Plan de Restauración a adelantar dentro del área adquirida, el cual se debe considerar los siguientes aspectos:* *a) Localización precisa del área donde se realizará la compensación, estableciendo las coordenadas en el sistema de proyección Magna Sirgas, indicando su origen.* *b) Descripción del ecosistema de referencia: para ello se deberá identificar en sectores aledaños un parche de vegetación donde realizar el levantamiento florístico que permita la caracterización del ecosistema de referencia; esta caracterización debe contener la descripción de los aspectos físicos y bióticos que constituyen una información básica para el establecimiento de los objetivos y metas del plan de restauración.* *c) Evaluación del estado actual de la zona a restaurar que incluya la identificación de barreras y tensionates que impidan la regeneración natural.* *d) Identificación de disturbios manifestados en el área.* *e) Estrategias de manejo de los tensionantes.* *f) Establecer objetivos y metas, teniendo en cuenta el horizonte temporal, así como también el grado de sucesión al que se llegará de acuerdo con las características iniciales del área donde se ejecutará el Plan de Compensación y el ecosistema de referencia.* *g) Descripción de las actividades a desarrollar en el plan de restauración que incluya cada uno de los tratamientos que se realizará.* *h) Seleccionar las especies adecuadas para la restauración del área sustraída.* *i) Plan de seguimiento y monitoreo, el cual permita la evaluación periódica del avance del Plan de Restauración, la ejecución de las actividades, efectividad y contribución del alcance de los objetivos.* *j) Cronograma de actividades, el cual debe contemplar el mantenimiento y seguimiento del área donde se realizará la implementación del plan de restauración, durante un periodo no inferior a (5) años, contados a partir del establecimiento de las coberturas vegetales previa revisión y aprobación por parte de esta Dirección.*	Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015, en donde en su artículo 1° aprobó el Plan de Restauración en cumplimiento del artículo 2° y 3° de la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014. No obstante, una vez iniciaran las actividades referidas al plan, estableció en su artículo 2° y 3° se allegará información relacionada con el cronograma ajustado, prueba documental con la CRQ e informe semestral de avance de las actividades ejecutadas.	Cumplido

ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS POR EL Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015

OBLIGACIONES PRINCIPALES ESTABLECIDAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO DE SUSTRACCIÓN	SEGUIMIENTOS REALIZADOS	ESTADO ACTUAL DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015 Ejecutoria del 22 de enero de 2016 ***ARTÍCULO 2.-*** *Una vez iniciadas las actividades con ocasión al Plan de Compensación aprobado por parte de este Ministerio, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, deberá allegar a este Ministerio la siguiente información:* • *Allegar cronograma ajustado a tiempo real de las actividades a realizar, indicando de forma explícita la fecha de iniciación de las actividades aprobadas.* • *Presentar prueba documental de la socialización y el mecanismo legal de entrega de las actividades realizadas a la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), conforme a lo establecido en el artículo 3 del Auto No. 166 de 2015.*	Auto No. 499 del 06 de diciembre de 2018, en donde en su artículo 1°, 2° y 3°, requirió allegar la información en el marco de las actividades aprobadas mediante Auto No. 557 de 2015 asociadas al cronograma ajustado, prueba documental e informe semestral de avance.	Incumplida y continua en seguimiento
	Auto No. 596 del 28 de diciembre de 2019, en donde en su artículo 2° declaró incumplimiento de los artículos 1°, 2° y 3° del Auto No. 499 de 2018.	
ARTÍCULO 3. *Con el objetivo de realizar el seguimiento respectivo de las actividades de compensación aprobadas, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, deberá entregar un (1) informe semestral del avance de las actividades ejecutadas.*	Mientras que en su artículo 3°, 4° y 5° requirió para que de manera inmediata se allegará la información solicitada mediante Auto No. 499 de 2018.	Incumplida y continua en seguimiento

Conforme con el anterior análisis se tienen las siguientes consideraciones sobre los artículos que son objeto de evaluación y/o cumplimiento por parte del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS:

ANALISIS Y CONSIDERANDOS DE LAS OBLIGACIONES DEFINIDAS EN EL CUADRO SINTESIS COMO "CONTINUAN EN SEGUIMIENTO"

Respecto al artículo 2° y 3° de la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014:

En el marco de las obligaciones adquiridas por la sustracción definitiva de 5,84 hectáreas de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo del proyecto "Construcción de Línea de Aducción de Aguas de Infiltración del Túnel Piloto Río San Domingo", establecidas mediante la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014, se evidenció que a través del artículo 1° del Auto No. 557 de 2015 se aprobó el plan de compensación en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2° y 3° de la citada resolución y mediante el artículo 1° del Auto No. 596 del 28 de diciembre de 2019 se declaró de manera explícita el cumplimiento de tales artículos.

Sin embargo, derivado del seguimiento a las obligaciones adquiridas en el marco de la sustracción, asociado a la aprobación del Plan de Restauración, mediante Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015 esta cartera ministerial estableció que una vez iniciadas las actividades, el INVÍAS debía presentar información con la cual se pudiese verificar la ejecución de las actividades en el marco del plan aprobado.

En este sentido, mediante Auto No. 499 del 06 de diciembre de 2018 (ejecutoriado el 16 de enero de 2019), este Ministerio realizó seguimiento a las obligaciones establecidas, toda vez que aproximadamente tres (3) años después de la aprobación del Plan de restauración, el INVÍAS no allegó información asociada al mismo, por cuanto se le solicitó que en el término de un (1) mes, presentará lo referente.

A continuación, se retoman las obligaciones establecidas en el Auto 499 del 6 de diciembre de 2018:

"(...) ARTÍCULO 1. - Requerir al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS - para que aporte en un plazo de un (1) mes el cronograma ajustado a tiempo real de las actividades a realizar indicando la fecha de iniciación de las actividades aprobadas en marco del Auto 557 de 2015.

ARTÍCULO 2. - Requerir al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS - para que aporte en un plazo de un (1) mes prueba documental de la socialización y el mecanismo legal de entrega de las actividades realizadas a la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ).

ARTÍCULO 3. - Requerir al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS - para que aporte en un plazo de un (1) mes informe de avance de las actividades ejecutadas en el marco del Auto 557 de 2015. (...)"

Es así como, posteriormente mediante Auto No. 596 del 28 de diciembre de 2019, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos evaluó la información remitida por el INVÍAS en el marco de las

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

actividades aprobadas en el Plan de Restauración, sin embargo, declaró incumplimiento y solicitó de manera inmediata se diera alcance a lo referido.

A continuación, se retoman las obligaciones establecidas en el Auto 596 del 23 de diciembre de 2019:

"(...)
ARTÍCULO 2. - DECLARAR que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS- , identificado con NIT 805.002.461-1, HA INCUMPLIDO las obligaciones establecidas en los artículos 1º, 2º y 3 º del Auto No. 499 de 2018.

ARTÍCULO 3. - REQUERIR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-, identificado con NIT 805.002.461-1 para que, en cumplimiento del artículo 1 º del Auto No. 499 del 2018, presente DE MANERA INMEDIATA el ajuste al cronograma, según lo dispuesto por el Auto No. 557 de 2015 y, en todo caso, contemple un horizonte temporal no menor a cinco (5) años.

ARTÍCULO 4.- REQUERIR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-, identificado con NIT 805.002.461-1 para que, en cumplimiento del artículo 2º del Auto No. 499 de 2018, aporte DE MANERA INMEDIATA prueba documental del mecanismo legal concreto de entrega debida a la Corporación Autónoma Regional del Quindío de las actividades de compensación realizadas en cumplimiento de la Resolución No. 1036 del 7 de julio de 2 0 1 4.

ARTÍCULO 5. - REQUERIR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-, identificado con NIT 805.002.461-1 para que aporte DE MANERA INMEDIATA un informe en el que se evidencien los índices e indicadores del Plan de Monitoreo aprobado mediante el Auto No. 557 de 2015. (...)"

Bajo el contexto expuesto, revisada la información allegada por el INVÍAS mediante radicado 1-2020-16481 del 18 julio de 2020, se evidenció lo siguiente:

Primer ítem del artículo 2 del Auto No. 557 de 2015 – Cronograma de actividades actualizado

De manera expresa el INVÍAS precisa en el documento técnico allegado con radicado 1-2020-16481 del 18 julio de 2020 que, el establecimiento de la cobertura vegetal en el marco del Plan de Restauración aprobado "(...) fue realizado en el mes de noviembre de año 2016 (...)" y señala un mantenimiento en el año de establecimiento, y dos mantenimientos en el año 1, 2 y 3, correspondientes a los periodos 2017, 2018 y 2019, mientras que para el año 4 y 5, es decir para los periodos del 2020 y 2021, relaciona un solo mantenimiento.

En este sentido, una vez revisado el cronograma relacionado como anexo, se comprueba que si bien, se amplió el horizonte de las actividades por cinco años después de la finalización del establecimiento, se identifica que la representación gráfica del cronograma no es consecuente con lo precisado por el INVIAS en cuanto al inicio de actividades y siembra de material vegetal, evidenciando que la realización de dichas actividades inició el mes octubre del año 2016, así mismo, la cantidad de mantenimientos realizados tampoco coincide con los señalados de manera expresa en el documento técnico.

Sumado a lo anterior, es de señalar que la periodicidad (frecuencia) de actividades aprobadas en el Plan de Restauración mediante Auto No. 557 de 2015, donde señaló se llevarían a cabo durante el año 1 y 2 mínimo tres ciclos de mantenimiento (cada cuatro meses) y a partir del año 3 se programarían dos ciclos (cada seis meses), tampoco es consecuente con la presentada de manera gráfica en el cronograma actualmente presentado mediante radicado 1-2020-16481 del 18 julio de 2020, que si bien, puede estar sujeta a cambios por diferentes eventualidades, debe ser consistente y justificada.

De igual manera, considerando que la información requerida ya había sido solicitada de manera reiterada mediante artículo 1° del Auto No. 499 del 06 de diciembre de 2018 (ejecutoria 16 de enero de 2019) donde se otorgó un plazo de un (1) mes, y mediante artículo 3° del Auto No. 596 de 2019 (ejecutoria del 14 de febrero de 2020) donde se requirió de manera inmediata, es de precisar, que la información fue presentada el 18 julio de 2020, es decir, de fuera del término establecido para tal fin.

En este sentido, considerando los reiterados incumplimientos y la falta de precisión y concordancia del soporte, esta cartera ministerial no dispone de soportes para indicar que el Plan de Restauración fue

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

desarrollado en debida forma al aprobado mediante Auto No. 557 de 2015. De tal manera, se considera incumplida la obligación y se sugiere se traslade al Grupo de Sancionatorios para que el mismo considere la pertinencia de inicio de un proceso sancionatorio en el marco de la Ley 1333 de 2009.

Ahora bien, conforme la obligación y sin perjuicio de las consideraciones jurídicas, el INVIAS debe presentar el cronograma ajustado, que sea consistente con la documentación allegada indicando específicamente las variaciones de las acciones ejecutadas y el motivo de las mismas en consideración con el aprobado en el Plan de Restauración, Auto No. 557 de 2015

Segundo ítem del artículo 2 del Auto No. 557 de 2015 – Prueba documental con la CRQ

El área objeto de restauración corresponde a dos secciones de bosque rivereño de la zona de captación de la quebrada La Gata, cuya extensión total abarca un total de 6,18 hectáreas, área que se encuentra inmersa dentro predio La Cristalina que tiene una superficie de 122,68 hectáreas, el cual fue adquirido por el INVÍAS y se encuentra ubicado en el área de influencia, en el municipio de Calarcá, en el departamento del Quindío.

En este sentido, se señaló que la quebrada La Gata hace parte de la zona de recuperación establecida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, en el Plan de Ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río La Vieja.

De esta manera, teniendo en cuenta que la medida de compensación por sustracción definitiva se enmarca en las disposiciones del numeral 1.2, del artículo 10 de la Resolución No. 1526 de 2012, por medio de la Resolución No. 1036 de 2014, este Ministerio definió las pautas para la entrega, sobre las cuales a través del artículo 3° del Auto No. 166 de 2015, precisó:

"(...)
ARTICULO 3.- Requerir al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, para que dentro de un término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, presente ante esta Dirección prueba documental que evidencie la socialización con la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), sobre la localización del área a compensar y el Plan de Restauración propuesto en la misma. (...)"

Bajo la anterior premisa y toda vez que la información no había sido remitida por el INVÍAS, mediante el ítem 2 del artículo 2° del Auto No. 557 de 2015, asociado a la aprobación del Plan de Restauración, se solicitó el cumplimiento de dicha obligación señalando la necesidad de la prueba documental y el mecanismo legal de entrega a la CRQ, que posteriormente fue reiterado mediante el artículo 2° del Auto No. 499 de 2018 y artículo 4° del Auto No. 596 de 2019.

De manera que, mediante radicado 1-2020-16481 del 18 julio de 2020, el INVÍAS señaló que previamente se habían presentado dos actas de reunión del año 2016, en este sentido, si bien, se evidencia la socialización no es claro cuál es el mecanismo de entrega legal ante la CRQ, aunque una de las actas indique que "(...) Como mecanismo de entrega, se levantará ACTA en la cual conste la ejecución y estado de las labores silvícolas y de los árboles plantados previa visita. (...)", precisión que ya se había realizado mediante Auto No. 596 de 2019.

Sin perjuicio a lo anterior, con el fin de atender la obligación impuesta por este Ministerio, el INVÍAS, informó que mediante oficio DT-QUI 19806 del 01 de junio de 2020, solicitó a la Corporación informe el mecanismo legal de entrega establecido para que la citada Autoridad Ambiental reciba las actividades de compensación realizadas en el marco de las obligaciones del acto administrativo que otorgó la sustracción. Si bien, se entiende que el INVÍAS aún está en espera de respuesta de la Corporación, es de señalar que, dicha solicitud a la Corporación fue realizada en 01 de junio de 2020.

En este sentido, teniendo en cuenta que mediante artículo 2° del Auto 499 de 2018 (ejecutoria 16 de enero de 2019) se otorgó un (1) mes y que mediante artículo 4° Auto 596 de 2019 (ejecutoria del 14 de febrero de 2020) se requirió de manera inmediata lo referente al mecanismo legal de entrega, considerando que la solicitud realizada por el INVIAS a la CRQ se realizó el 01 de junio de 2020, se concluye se encuentra fuera del término establecido para efectuar el cumplimiento de la misma.

Ahora bien, toda vez que la información no fue presentada en oportunidad se define incumplida la obligación y por tratarse de un reiterado incumplimiento se sugiere se traslade al Grupo de Sancionatorios para que el mismo considere la pertinencia de inicio de un proceso sancionatorio en el marco de la Ley 1333 de 2009.

Ante lo anterior y sin perjuicio de las consideraciones jurídicas, se hace necesario que el INVIAS presente la información del mecanismo de entrega definido por la CRQ con el cual se recibirán las acciones de restauración realizadas en el marco de la sustracción efectuada mediante Resolución No. 1036 de 2014.

Artículo 3 del Auto No. 557 de 2015 – Informe semestral de avance

El programa de seguimiento y monitoreo presentado en el Plan de Restauración y aprobado mediante Auto No. 557 de 2015, el INVIAS consideró el establecimiento de cinco (5) parcelas distribuidas de manera aleatoria en el área objeto de restauración, que serían identificadas a través de georreferenciación y señalización, en donde se pretendían evaluar los siguientes parámetros:

"(...)
Densidad: Expresada como el número de individuos en un área determinada.
Índices de diversidad: Serán involucrados dentro de las mediciones tanto fustales, brinzales y latizales.
La frecuencia del monitoreo se plantea de forma anual. (...)"

En consideración con lo anterior y en el marco del seguimiento a la efectividad de la medida de compensación asociada a la sustracción, derivado del seguimiento a la Resolución No. 1036 de 2014, este Ministerio consideró la necesidad de que el INVÍAS, debía presentar un informe semestral de los avances en las actividades, durante el horizonte de la ejecución del Plan de Restauración aprobado mediante Auto No. 557 de 2015, una vez iniciara lo referente a la medida, la cual conforme lo indicado por el Instituto de manera expresa fue en noviembre de 2016.

Sin embargo, durante tres años no hubo un pronunciamiento de parte del INVÍAS, por cuanto este Ministerio realizó seguimiento, reiterando mediante el artículo 3 del Auto No. 499 de 2018, la presentación del avance de las actividades.

En este sentido, el INVÍAS informó que el establecimiento y actividades de mantenimiento y seguimiento se habían desarrollado bajo diferentes contratos de obra y presentó los informes finales generados de cada uno de ellos, encontrando que no se presentaron los índices de diversidad, ni las mediciones tanto de fustales como latizales y brinzales, por cuanto se reiteró mediante el artículo 5 del Auto No. 596 de 2019 la presentación del informe semestral de avance periódico.

Ahora bien, revisada la información allegada por el INVÍAS mediante radicado 1-2020-16481 del 18 julio de 2020, se identificó que presenta un único informe en el que indicó la metodología aplicada, el establecimiento y la cantidad de parcelas de monitoreo, información que coincide con la aprobada en el Plan de Restauración mediante Auto No. 557 de 2015, no obstante, tal y como señala la obligación se debía allegar un (1) informe semestral del avance de las actividades, claramente la semestralidad está en función de las actividades realizadas de manera periódica en el horizonte de tiempo establecido de los cinco (5) años, es decir, un informe por cada semestre trascurrido y no un compilado de las actividades realizadas a la fecha.

En cuanto a la información contenida en el informe allegado precisa que "(...) la información recolectada corresponde a las especies establecidas durante el proceso de compensación (...)" y presenta los valores de frecuencia, abundancia y porcentaje de mortalidad, sin embargo, al revisar el listado relacionado se identifica que incluye especies (Smallanthus piramidales, Jasminum sp. y Laurus nobilis) que no coinciden con las establecidas en el proceso según información previa allegada. En lo referente a los índices de diversidad de Shanon y Simpson, se evidencia que el análisis se concentró únicamente en las especies plantadas en el proceso de compensación y no consideró la medición de fustales, latizales y brinzales presentes en las parcelas de conformidad con los parámetros establecidos en el Plan de Restauración ya aprobado, inclusive de manera expresa el INVIAS acepta que "(...) se requiere efectuar un análisis de la regeneración natural que se presenta en las zonas de muestreo para poder determinar el proceso de restauración que se está presentando (...)",dejando en evidencia que no ha realizado la medición sobre brinzales.

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

En concomitancia con lo expuesto, de igual manera se considera que la información requerida ya había sido solicitada de manera reiterada mediante artículo 3° del Auto 499 de 2018 (ejecutoria 16 de enero de 2019), donde se otorgó un (1) mes y mediante artículo 5° Auto 596 de 2019 (ejecutoria del 14 de febrero de 2020), se requirió de manera inmediata lo referente y toda vez que la información fue presentada el 18 de julio 2018, se considera que se encuentra fuera del término establecido para efectuar el cumplimiento de la misma y no cumple con las especificaciones requeridas.

De tal manera, toda vez que, el informe allegado no corresponde al semestral solicitado y dado que la información contenida no es consistente en cuanto a las especies y considerando que no se incluye la medición de fustales, latizales y brinzales, como había sido aprobado en el Auto No. 557 de 2015, esta cartera ministerial no tiene soporte para considerar cumplida la obligación. Por cuanto al tratarse de un reiterado incumplimiento frente a los informes semestrales, se sugiere se traslade al Grupo de Sancionatorios para que el mismo considere la pertinencia de inicio de un proceso sancionatorio en el marco de la Ley 1333 de 2009.

Ahora bien, conforme la obligación y sin perjuicio de las consideraciones jurídicas, se insta al INVIAS a presentar los informes semestrales que haya lugar considerando que el inicio de actividades fue en noviembre de 2016, en donde relacione las acciones ejecutadas y se evidencie la evaluación de todos los parámetros de seguimiento, es decir, estructura horizontal (densidad), índices de diversidad, incluyendo la medición de fustales, latizales y brinzales presentes en las parcelas de monitoreo, en concordancia con lo ya aprobado en el Plan de Restauración mediante Auto No. 557 de 2015.

De conformidad con lo anterior, se relaciona a continuación los actos administrativos presuntamente incumplidos:

V. NORMAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS PRESUNTAMENTE INCUMPLIDOS

De acuerdo con la revisión normativa, los hechos relacionados con el incumpliendo de las obligaciones derivadas de la sustracción de manera definitiva un área de la Reserva Forestal del Río Magdalena, establecida por la Ley 2ª de 1959, de los siguientes actos administrativos:

Acto Administrativo	Obligación
Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015	ARTÍCULO 2.- Una vez iniciadas las actividades con ocasión al Plan de Compensación aprobado por parte de este Ministerio, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, deberá allegar a este Ministerio la siguiente información: • Allegar cronograma ajustado a tiempo real de las actividades a realizar, indicando de forma explícita la fecha de iniciación de las actividades aprobadas. • Presentar prueba documental de la socialización y el mecanismo legal de entrega de las actividades realizadas a la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), conforme a lo establecido en el artículo 3 del Auto No. 166 de 2015.
Observaciones: De acuerdo con lo evidenciado en el Concepto Técnico 76 del 14 de septiembre de 2020, mediante el Auto No. 499 del 6 de diciembre de 2018, reiterados mediante Auto No 596 del 28 de diciembre de 2019 requirió en varias oportunidades el cumplimiento de los ítems uno y dos del Auto No.557 del 29 de diciembre de 2015, en conexidad con la Resolución No. 1036 del 07 de julio de 2014.	
Resolución 1036 del 07 de julio de 2014	***ARTÍCULO SEGUNDO.-*** *Como medida de compensación por la sustracción definitiva, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS deberá adquirir como mínimo un área equivalente a 5,84 hectáreas en la cual debe desarrollar el respectivo Plan de Restauración.* *De conformidad con lo señalado en el numeral 1.2. del artículo 10 de la Resolución 1526 de 2012, para la localización del área a adquirir se deberá tener en cuenta:* *a) Que el área se localice dentro del área de influencia del proyecto, obra o actividad que hay parte del área de Reserva Forestal.* *En caso de que no existan las áreas descritas en el literal a), el interesado podrá adquirir áreas por fuera de la reserva forestal, priorizadas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, para adelantar proyectos de restauración o recuperación*

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

	ARTÍCULO TERCERO. *Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS deberá presentar para aprobación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, el Plan de Restauración a adelantar dentro del área adquirida, el cual se debe considerar los siguientes aspectos:* *(...)*
Observaciones: De acuerdo con lo evidenciado en el Concepto Técnico No. 76 del 14 de septiembre de 2020, se establece un incumplimiento en conexidad con la obligación contenida en el artículo tercero de la Resolución 1036 del 07 de julio de 2014, pues no ha dado cabal cumplimiento con el plan de restauración.	

VI . RECOMENDACIONES

Considerando los hechos expuestos en el cuerpo del Concepto Técnico 76 del 14 de septiembre de 2020, se recomienda dar inicio a proceso sancionatorio ambiental:

- Por no dar cumplimiento a las condiciones del Plan de restauración aprobado mediante Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015 en conexidad con la Resolución 1036 del 07 de julio de 2014

Con fundamento en las evidencias del Concepto Técnico No. 76 del 14 de septiembre de 2020, se advierte la existencia de un proceder presuntamente irregular, por lo que se ordenará el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS**. identificada con NIT 800.215.807 -2, a fin de esclarecer su presunta responsabilidad sobre los hechos que son constitutivos de infracción ambiental y aquellos que le sean conexos.

De acuerdo con lo anterior, esta autoridad desplegará todas las diligencias administrativas necesarias, con el fin de establecer con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios descritos en el concepto técnico en cita, identificando aquellos que constituyen o no infracción ambiental, en los términos del artículo 5° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, a efectos de determinar la continuidad o no de la actuación, mediante la formulación de cargos a la que eventualmente haya lugar.

Que, en mérito de lo expuesto,

VI. DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar abierto el expediente **SAN 0171**, para adelantar las diligencias que se inician con la expedición del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Ordenar el inicio de procedimiento sancionatorio ambiental en contra INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVÍAS identificada con NIT. 800.215.807-2, en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, 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 no dar cumplimiento a las condiciones del Plan de restauración aprobado mediante Auto No. 557 del 29 de diciembre de 2015 en conexidad con la Resolución 1036 del 07 de julio de 2014.

PARAGRAFO: El expediente **SAN 0171**, estará a disposición del interesado de conformidad con el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO TERCERO. Notificar el contenido del presente Acto Administrativo al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVÍAS identificada con NIT. 800.215.807-2, 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).

"Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones"

ARTÍCULO CUARTO. Comuníquese al Procurador Delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios el presente acto administrativo, 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, emitido por el mismo ente de control enunciado y su instructivo.

ARTÍCULO QUINTO. Comunicar el contenido del presente Auto a la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ.

ARTÍCULO SEXTO. Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, lo anterior en cumplimiento del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Contra el presente auto no procede recurso alguno según 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 17 NOV 2022

LUIS FRANCISCO CAMARGO FAJARDO
Director (E) de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elaboró: Vanessa Paola González Cortes /Abogada de la DBBSE – MADS
Revisó: Alcy Juvenal Pinedo Castro – Abogado contratista DBBSE – MADS
Expediente: SAN 0171