

Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTO No. 221

(21 SEP 2021)

“Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No. 1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335”

LA DIRECTORA DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 3570 del 27 de octubre de 2011, las delegadas por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 0053 del 24 de enero de 2012 y la Resolución 320 del 05 de abril de 2021 y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que, mediante la **Resolución No. 1637 del 29 de agosto del 2018**, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos efectuó, a favor de la empresa ECOPETROL S.A., con NIT. 899.999.068-1, la sustracción **temporal** de 87,39 hectáreas de la Reserva Forestal del Río Magdalena, establecida por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo del *“Programa de Exploración Sísmica VMM 5 3D”*, en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Parra y Cimitarra (Santander).

Que la sustracción temporal fue efectuada por un término de diez (10) meses, contados a partir de la ejecutoria de la Resolución 1637 de 2018.

Que, a través del artículo 4º de la Resolución No. 1637 del 2018, como **medida de compensación por la sustracción temporal**, se ordenó a la sociedad ECOPETROL S.A. que, dentro de un término no superior a tres (3) meses a partir de su ejecutoria, presentara para la aprobación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos el plan de rehabilitación del área objeto de sustracción temporal, de acuerdo con el contenido fijado por esta autoridad ambiental.

Que, a través del radicado No. E1-2018-028887 del 27 de septiembre de 2018, la empresa ECOPETROL S.A. presentó **recurso de reposición** contra la Resolución 1637 del 29 de agosto de 2018.

Que, mediante la **Resolución No. 1617 del 17 de octubre de 2019**, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 1637 del 29 de agosto de 2018, y dispuso:

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

"ARTÍCULO 1. MODIFICAR el parágrafo 1° del artículo 1° de la Resolución No. 1637 de 2018, quedando su texto definitivo como sigue:

Parágrafo 1°. *El término de la sustracción temporal efectuada será de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.*

El citado plazo podrá prorrogarse por una sola vez, siempre y cuando la petición se presente antes del vencimiento del mismo".

"ARTÍCULO 2. ADICIONAR un parágrafo al artículo 3° de la Resolución No. 1637 de 2018, quedando su texto definitivo como sigue:

"Artículo 3.- *La sociedad ECOPETROL S.A., no podrá desarrollar en área de Reserva Forestal, actividades asociadas al proyecto y que impliquen remoción de coberturas boscosas o cambio en el uso de los suelos, fuera de las áreas sustraídas.*

En caso de presentarse alguna modificación o cambio de las actividades relacionadas con el proyecto, que generen remoción de la cobertura vegetal o cambio de uso del suelo y que involucren sectores diferentes a las áreas sustraídas para el presente proyecto, estas deberán ser objeto de una nueva solicitud de sustracción ante esta Dirección.

Parágrafo 1°. *– En caso de requerirse la modificación del alineamiento de una línea fuente o receptora dentro de las actividades de exploración a desarrollar por la empresa ECOPETROL S.A., en el Bloque VMM-5, con el fin de evitar la afectación de una zona de restricción socioambiental, la empresa deberá presentar un documento técnico con mínimo un (1) mes de anticipación al desarrollo de las actividades a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, para que decida si autoriza la modificación puntual del alineamiento o si se requiere un nuevo trámite de sustracción.*

Este documento deberá de forma clara y precisa indicar la siguiente información:

-Descripción precisa de la situación por la cual se requiere la variación del alineamiento en algún sector de la línea fuente o receptora según el caso, en relación con las "Restricciones socioambientales proyecto VMM-5", vinculado en la Tabla No. 1

-Coordenadas de las poligonales que definen los elementos biofísicos o socioeconómicos definidos como zonas de restricción y descripción completa de dichos elementos.

-Coordenadas del nuevo alineamiento trazado de la línea de exploración sísmica sujeta a variación.

-Cobertura vegetal del área donde se requiere la variación en el alineamiento de la línea de exploración sísmica.

-Sin el pronunciamiento del Ministerio, la empresa no podrá realizar las variaciones al alineamiento de las líneas en cuestión ni desarrollar actividades de exploración planteadas en las líneas diferentes a las sustraídas inicialmente".

Que la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019 fue notificada a ECOPETROL S.A. el 21 de octubre del 2019 por lo que, al día siguiente, 22 de octubre del 2019 quedó ejecutoriada al igual que la Resolución No. 1637 del 29 de agosto del 2018.

Que, en consecuencia, el plazo otorgado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para presentar el plan de rehabilitación de las áreas sustraídas temporalmente expiró el 22 de enero del 2020.

Que, por medio del radicado No. **E1-2020-200101105 del 20 de enero de 2020**, ECOPETROL S.A. presentó el Plan de Compensación del Componente Biótico exigido por la Resolución No. 1637 del 29 de agosto de 2018.

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

Que, una vez evaluada la propuesta de compensación presentada por la compañía, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos emitió el **Concepto Técnico No. 54 del 09 de julio del 2020.**

Que, mediante radicado **No. 21642 del 03 de agosto del 2020**, ECOPETROL S.A. presentó a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1637 del 29 de agosto del 2018, además del cierre y archivo definitivo del expediente **SRF 335.**

Que, en consecuencia, se tomarán las determinaciones correspondientes en el marco del seguimiento ambiental que le corresponde adelantar a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, y las atinentes a la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria, con base en los siguientes fundamentos de hecho:

"Es procedente advertir que a la fecha no se ha ejecutado el proyecto exploración sísmica VMM 5 3D, asimismo es preciso señalar que Ecopetrol determinó desde el punto de vista técnico y de estrategia del negocio, no ejecutar el citado proyecto, por lo cual presentó renuncia al contrato E&P VMM-5 suscrito con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la cual fue aceptada a través del oficio con el Radicado 20203020125161 Id: 512625 emitido por la Agencia, documento que se anexa.

Por consiguiente, Ecopetrol S.A. no requiere hacer uso de las 87,37 hectáreas sustraídas de la Área de la Reserva Forestal del Río Magdalena, a través de la Resolución 1637 de 29 de agosto de 2018 modificada por la Resolución 1617 de 17 octubre de 2019, por lo cual es procedente se reintegren al Área de la Reserva Forestal. Con lo anterior desaparece el fundamento de hecho que dio lugar a la emisión de la Resolución 1617 de 17 octubre de 2019 y todas las obligaciones que se generan en consecuencia de su contenido."

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

Que la Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 8°, 79° y 80° que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, adicionalmente es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que a través del artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 de 1959, se establecieron con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", las áreas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, **del Río Magdalena**, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Que el literal **c)** del artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 dispuso:

"c) Zonas de Reserva Forestal del Río Magdalena, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Partiendo de la confluencia del Río Negro con el río Magdalena, aguas abajo de este último hasta su confluencia con el río Caño Regla, y siguiendo este río y su subsidiario, el río La Honda, hasta encontrar el divorcio de aguas del río Nechí con de allí hacia el Norte, hasta encontrar el divorcio de aguas del río Nechí con los afluentes del río Magdalena y por allí hasta la cabecera de la quebrada Juncal, siguiendo esta quebrada hasta su confluencia con el río Magdalena y bajando por ésta hasta Gamarra; de allí al Este hasta la carretera Ocaña- Pueblo nuevo; se sigue luego por el divorcio de aguas de la Cordillera de las Jurisdicciones, hasta el Páramo de Cáchua y la cabecera del río Pescado; por este río abajo hasta su confluencia con el río Lebrija y de allí, en una línea recta hacia Sur, hasta la carretera entre Vélez y Puerto Olaya; y de allí una línea recta hasta la confluencia del Río Negro con el río Magdalena, punto de partida..."

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

Que conforme a los artículos 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974, 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 su recuperación y supervivencia.

Que el artículo 210 del Decreto – Ley 2811 de 1974 señala que:

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

Que el numeral 18 del artículo 5º 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" impuso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de sustraer las reservas forestales nacionales.

Que el inciso segundo del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 estableció:

"... Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada"

Que el numeral 14 del Artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, señaló a este Ministerio la función de:

"14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento."

Que mediante la Resolución No. 53 del 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la función de suscribir los actos administrativos relacionados con las solicitudes de sustracción de áreas de Reservas Forestales de orden Nacional.

Que a través de la Resolución No. 320 del 05 de abril de 2021 "Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario" el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible nombró con carácter ordinario a la señora **MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL** en el empleo de Director Técnico, código 0100, grado 22, de la Dirección de Bosques y Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

III. FUNDAMENTOS TÉCNICOS

Que, con fundamento en la información presentada por ECOPETROL S.A., que fue objeto de evaluación por parte de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, en el **Concepto Técnico No. 54 del 09 de julio del 2020** se plasmaron las siguientes consideraciones:

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

"Teniendo en cuenta las obligaciones establecidas en la Resolución No. 1637 del 29 de agosto de 2018, modificada por la Resolución 1617 del 17 de octubre de 2019, por medio de la cual se sustrajo de manera temporal **87,39 hectáreas** de la Reserva Forestal del Río Magdalena, establecida en la Ley 2ª de 1959, y la información presentada por la sociedad ECOPETROL S.A. en el radicado MADS E1-2020-200101105 del 20 de enero de 2020, se tiene las siguientes consideraciones.

Respecto al artículo 4 de la Resolución No. 1637 del 29 de agosto de 2018

- **Artículo 4.-** Como medida de compensación por la sustracción temporal, la sociedad ECOPETROL S.A., dentro de un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, deberá presentar para la aprobación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, el plan de rehabilitación del área objeto de sustracción temporal; (...)

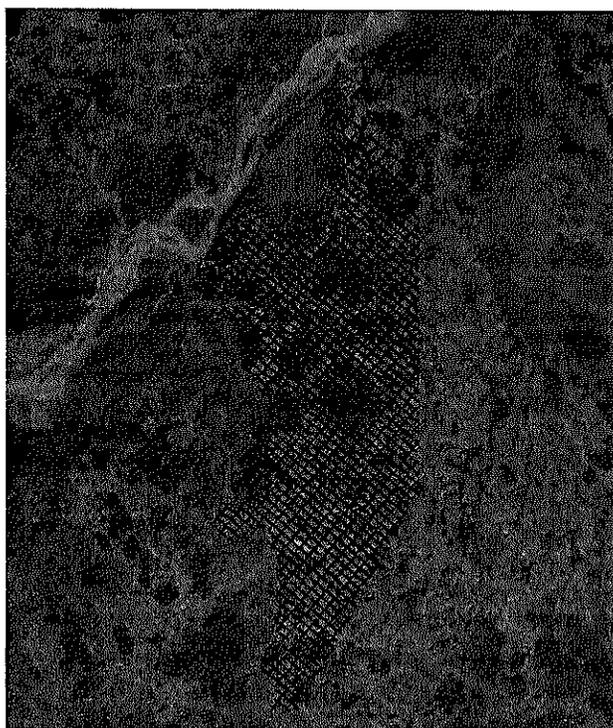
Ecopetrol S.A. por medio del radicado MADS E1-2020-200101105 del 20 de enero de 2020, radicó a este Ministerio el documento denominado "**PLAN DE COMPENSACIÓN DEL COMPONENTE BIÓTICO POR LA SUSTRACCIÓN TEMPORAL DE ÁREA DE RESERVA FORESTAL DEL RÍO MAGDALENA, LEY 2da DE 1959- DEL PROYECTO DE EXPLORACIÓN SÍSMICA VMM5-3D**", en cual se presentan acciones de compensación, en el marco de estrategias o acciones de restauración ecológica hasta un punto de rehabilitación y arreglos silvopastoriles, no obstante, no hay claridad si las citadas acciones se van a realizar específicamente sobre el área sustraída temporalmente, de tal manera, es necesario que ECOPETROL S.A., defina con claridad, si estas estrategias planteadas se realizarán sobre toda el área sustraída, conforme lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 1526 de 2012, y el artículo 4 de la Resolución 1637 de 2018 modificada por la Resolución 1617 de 2019, toda vez que, la obligación de este Ministerio, es velar porque las acciones de compensación se realicen sobre las áreas definidas, en este caso, las que fueron sujetas a sustracción temporal.

No obstante lo anterior, es menester de este Ministerio, hacer claridad sobre la documentación presentada por la Sociedad ECOPETROL S.A., de la siguiente manera:

3.1. Ubicación del predio

Se indica dentro de la documentación presentada por ECOPETROL S.A., que el plan de recuperación se realizará en equivalencia a las áreas sustraídas temporalmente y de esta manera se anexan en una tabla las coordenadas de las áreas sustraídas, las cuales al ser materializadas cartográficamente evidencian una superficie total de 87,39 hectáreas, como se puede evidenciar en la Figura No. 16.

Figura 1. Mapa Localización del área propuesta de recuperación del área sustraída temporalmente



Fuente: SIG del MADS

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

A continuación, se evaluará la información presentada, según lo solicitado en la Resolución 1637 del 29 de agosto de 2018 (modificada por la Resolución 1617 de 2019), en su Artículo 4:

a. Las actividades, medidas y estrategias a implementar, las cuales deben ir encaminadas a la recuperación del área sustraída temporalmente, propendiendo por la adecuación de las áreas donde se realizará el proyecto sísmico.

En el documento radicado se presenta descripción detallada de las actividades a realizar, pero no es claro si estas estrategias se puedan ejecutar sobre toda el área que fue sujeta a la sustracción, 87,39 hectáreas.

En este sentido, se presentan dos estrategias, una de rehabilitación y otra que incluye diseños silvopastoriles y agroforestales, estas a su vez presentan las metas y son acordes a las necesidades del área, pues se sostiene tanto en la cartografía como en la información entregada, que el área presenta un alto impacto antrópico, en donde las actividades agrícolas y pecuarias han fragmentado el ecosistema, por lo que no se pueden realizar solo acciones de rehabilitación, dado el tipo de uso del suelo y ocupación que tiene el área.

De las estrategias se entiende que:

La estrategia de rehabilitación se enfocaría principalmente en zonas que presentan vestigios de especies nativas, bordes de relictos de bosque, zonas principalmente ocupadas por gramíneas exóticas o cultivos abandonados, con el fin de enriquecer o activar procesos sucesionales.

La estrategia de arreglos silvopastoriles y agroforestales (Uso de herramientas del Paisaje), se enfocaría entonces en las áreas o predios, que presentan agricultura activa y no se podrían realizar acciones de restauración o rehabilitación, teniéndose que usar herramientas de manejo de paisaje las cuales están en el marco del manual de compensación.

Se calcula entonces que, para cada estrategia hay un área aproximada de 43,7 ha (ver Tabla 17), para un total de 87,39 hectáreas ocupando el área sustraída. Ambas Estrategias, con sus respectivos objetivos, diseños y metas, alineadas con lo requerido por la Resolución 1637 de 2018.

Tabla 1 Localización áreas compensación

Municipio	Vereda	Rehabilitación (Ha)	Recuperación (Uso de Herramientas del Paisaje (Ha)	Total (Ha)
Puerto Parra	Ciénega Chucury	43,7	43,7	87,39
	Bocas del Carare			
	Carrilera			

Fuente: MADS-E1-2020-200101105 del 20 de enero de 2020

Adicionalmente, en el capítulo de identificación de impactos y el posterior ítem, impactos residuales, explican cómo durante el desarrollo de las actividades, van desarrollando acciones, para tratar de mitigar los impactos potenciales, a tal nivel que solo quedaban los impactos residuales, que en este caso está principalmente definido como "Alteración de la estructura y composición florística", pero no se detalla o dimensiona la cantidad de este impacto residual y cual o cuales de las estrategias son específicas para compensarlo. Hay discriminación de área por estrategia, reiterándose como ya se mencionó con antelación, que no es claro, si está área a intervenir es precisamente sobre el área sustraída o son áreas colindantes, adicionales, como se puede entender del siguiente párrafo:

(...) Estas acciones son complementarias a la rehabilitación ecológica, y estarán dirigidas a generar una propuesta de reconexión para los fragmentos de ecosistemas naturales remanentes existentes preferiblemente en el área en la que se realizará la compensación que permitan recuperar parte de la integridad ecológica y mejorar la viabilidad de las especies de fauna y flora a partir de la incorporación de predios a la reconversión de sus sistemas productivos. (...)

La obligación de compensación en el área sustraída temporalmente propuesta por la empresa ECOPETROL S.A. en el radicado No. MADS-E1-2020-200101105 del 20 de enero de 2020, aborda los requerimientos definidos por esta Autoridad Ambiental en el artículo 4 de la Resolución 1637 del 29 de agosto de 2018, modificada por la Resolución 1617 del 17 de octubre de 2019, planteando acciones que buscan resarcir o recuperar el área intervenida al momento de desarrollo de la

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

actividad, no obstante debe indicarse, que es obligación de este Ministerio constatar que las actividades de compensación se desarrollen sobre las áreas intervenidas, que debieron ser exactamente las sustraídas, de no ser así la propuesta no puede ser viabilizada.

b. Los objetivos que pretende alcanzar, con cada una de las actividades a desarrollar.

El objetivo general, plantea que:

(...) el plan de compensación del componente biótico de la sustracción temporal de Área de Reserva Forestal del río Magdalena, Ley 2da De 1959- Proyecto de Exploración Sísmica VMM5-3D como medida de compensación a los impactos residuales ocasionados al componente biótico (fauna, flora, cobertura vegetal y contexto paisajístico), por la ejecución de las actividades autorizadas (...)

El objetivo se centra sobre los impactos residuales, los cuales se entienden por su definición, que están ubicados sobre el área sustraída, de igual manera un objetivo específico habla sobre proponer acciones específicas de compensación sobre estos impactos residuales, no dejando claro la ubicación de las acciones de rehabilitación y herramientas del paisaje, las cuales presentan sus propios objetivos específicos.

c. Las especies a utilizar.

Dentro del plan de rehabilitación presentado, se incluye un listado de especies a ser implementadas en la área propuesta (Tabla 10), las cuales están principalmente identificadas para la estrategia de arreglos silvopastoriles y agroforestales, pues incluye algunas especies forrajeras e individuos arbóreos, que se consideran de estadios intermedios a superiores en la sucesión ecológica, en el caso de requerir especies de los estadios iniciales de la sucesión, plantas pioneras, sería necesario determinar en los ecosistemas colindantes, con buen estado de conservación, las especies que cumplen con estas características, para adicionarlas a los diseños y a la tabla 10.

d. Programa de seguimiento y monitoreo, indicadores de efectividad de las acciones a implementar.

Dentro del documento se encuentra el capítulo detallado del seguimiento y monitoreo, en donde se describen cada una de las actividades a realizar. Al analizar los indicadores, se encuentra que en la mayoría son indicadores de gestión, más no de seguimiento a las estrategias, de esta manera, están definidos en función de la implementación de la recuperación, con la cual no se evidenciaría la efectividad de la rehabilitación del área sino el proceso de desarrollo de las acciones implementadas.

En la propuesta, no hay mediciones específicas para el proceso de rehabilitación, como índices de valor de importancia u otras variables para evaluar como mortalidad, reclutamiento, variaciones en el diámetro, altura; distribuidas al corto, mediano y largo plazo, como se ejemplifican en la **Tabla 2**, tomada del documento Monitoreo a procesos de restauración ecológica aplicado a ecosistemas terrestres, del Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt.

En este sentido, se deben ajustar dentro de la propuesta a presentar los indicadores de seguimiento, en el marco de verificar el desarrollo de las actividades planteadas y efectividad dentro del área.

Tabla 2. Ejemplo de algunos indicadores biofísicos para el monitoreo de la restauración de bosques en la cuenca del río Cali (fuente: CIPAV).

Metas	Indicadores biofísicos		
	Protección del suelo y fertilidad	Estructura de la vegetación	Autenticidad biológica
Corto plazo	Aumento en la cobertura del suelo con plantas vivas o residuos vegetales.	Sobrevivencia de las plantas sembradas.	Aumento en la cobertura, biomasa o abundancia de plantas nativas o reducción de la cobertura, abundancia o biomasa de plantas exóticas.
Mediano plazo	Aumento en la materia orgánica, carbono orgánico, actividad biológica, estabilidad de agregados o retención de humedad en el suelo.	Sobrevivencia de plantas sembradas. Cambios en la distribución diamétrica y de alturas de la vegetación, área basal, cobertura de dosel, densidad de estratos foliares, densidad de tallos y volumen total de vegetación.	Cambio en el número de especies nativas que se establecen a partir de la regeneración natural. Reclutamiento de plantas con grandes semillas.
Largo plazo	Cambios en los parámetros físicos y químicos del suelo.	Cambios en la distribución diamétrica y de alturas de la vegetación, área basal, densidad de estratos foliares, densidad de tallos y volumen total de vegetación.	Reemplazo de especies pioneras y secundarias por especies tolerantes a la sombra. Aumento en el número de especies de plantas epífitas y lianas.

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

e. *Cronograma detallado de ejecución en el que se contemple una etapa de mantenimiento de por lo menos un (1) año.*

*En el documento radicado, se presenta un cronograma general, con 10 actividades, en donde la implementación se realizaría en los primeros 3 meses y posteriormente, se completarían los 3 años, con las actividades de mantenimiento, seguimiento y monitoreo. Lo anterior se entiende a partir de lo observado en la **tabla 17**, pero hay menciones en el documento que plantean dudas sobre la estructura del cronograma:*

(...) Las actividades de monitoreo y seguimiento deben comenzar desde el momento en el cual se levanta la línea base para las áreas de intervención, con una periodicidad anual, hasta el momento que se cumplan los tres (3) años de mantenimientos para estos procesos de rehabilitación. Tanto para las áreas de conservación, como para las áreas en donde se establecerán los Proyectos Productivos Sostenibles (Silvopastoriles) y cinco (5) años para los Proyectos Productivos Sostenibles (Agroforestales) (...)

El seguimiento y monitoreo se tiene planteado una vez al año, lo cual se considera bajo y muy distanciado, para tomar acciones en pro de alcanzar los objetivos y metas planteadas.

Para los proyectos de rehabilitación o restauración ecológica, los primeros 3 años son los más delicados y requieren de seguimientos y monitoreos constantes, pues los datos que se recojan determinaran las acciones de apoyo adaptativo y mantenimiento requeridas, para garantizar la supervivencia y alcanzar los objetivos y metas planteadas. Por lo tanto, en el primer año se deberá ajustar dentro de la propuesta el mantenimiento y seguimiento a realizar, determinando un término máximo de cada 3 meses, más cuando uno de las principales limitantes es la competencia con especies exóticas, tan intensas como los pastos.

Para la toma de datos para monitoreo, durante el primer año de la plantación, se deberán realizar por lo menos dos recolecciones de datos, una cada semestre; involucrando para cada mantenimiento que se realice, el seguimiento a la mortalidad, como punto focal, en el cual se tenga que analizar los factores y generar alternativas de cambio rápidamente, antes de que se pierdan los esfuerzos realizados.

De igual manera se indica que el punto de partida de las actividades de seguimiento y monitoreo, es a partir de la instalación de todas las estrategias de rehabilitación planteadas, y desde allí inicia a contar los tiempos o la programación del mantenimiento, seguimiento y monitoreo.

En el mismo párrafo citado con anterioridad, se menciona un periodo mayor de seguimiento y monitoreo a los proyectos productivos sostenibles, lo cual no está contemplado en el cronograma, en este sentido se recuerda que dentro del cronograma se deben incluir todas las actividades a implementar con respecto a un orden lógico y sistemático, para no generar confusiones respecto a la propuesta planteada.

En conclusión, el plan de compensación no presenta con claridad las estrategias de compensación que se van a realizar sobre las áreas sustraídas, se requiere aclarar principalmente, si se desarrollan estrategias de restauración sobre las áreas sustraídas, cuáles son estas estrategias de compensación, y cuales son sobre áreas adicionales, de igual manera ajustar indicadores de seguimiento y monitoreo, asimismo el cronograma indicando todas las actividades a implementar con respecto a un orden lógico y sistemático".

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1 Firmeza y ejecutoriedad de la Resolución No. 1637 del 29 de agosto del 2018

Que esta autoridad ambiental no se ha pronunciado frente a la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1637 del 2018 presentada por ECOPETROL S.A., pues se requiere recabar elementos probatorios que den cuenta del estado de las áreas sustraídas temporalmente y si éstas fueron destinadas al desarrollo de cualquier tipo de actividades por parte del solicitante.

Que, teniendo en cuenta lo anterior, la Resolución No. 1637 del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 2019, aún se encuentra revestida de firmeza, goza de

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

presunción de legalidad y tiene carácter vinculante y eficacia, por lo cual las obligaciones en ésta contenidas son plenamente exigibles.

Que, de conformidad con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la firmeza del acto administrativo cuando contra él proceden recursos, se predica a partir del día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, en caso de que estos no hayan sido interpuestos; o desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

Que, sobre los efectos de la **firmeza** de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente: *"El fenómeno procesal de la firmeza implica en principio, que la decisión se toma incuestionable en sede administrativa, lo que a su vez conlleva su ejecutoriedad. Y acaece, para este caso, ante la ocurrencia de cualquiera de dos condiciones: el transcurso del plazo sin mediar la interposición del recurso, o la notificación de la providencia definitiva (...)"*¹

Que la firmeza del acto administrativo le otorga la **ejecutoriedad** al mismo. La Corte Constitucional ha señalado que *"la ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. En la doctrina moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado"*².

Que para la Corte Constitucional, la ejecutoria está circunscrita a la facultad que tiene la administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados, al señalar que: *"La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos"*³. En tal sentido, cuando se ha configurado este fenómeno, la administración debe entonces cumplirlo y exigir su cumplimiento.

Que la obligatoriedad como carácter presente en la formación de todo acto administrativo, se presenta como elemento fundamental. Este elemento ha sido denominado por la doctrina como *"la obligatoriedad del acto en sentido verdadero, es decir, en el negocio jurídico de Derecho público"*⁴

Que, respecto a este atributo de los actos administrativos, la Corte Constitucional ha dicho que: *"Por obligatoriedad se entiende la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia del mismo. Abarca tanto a los terceros como al propio ente público y a los demás. Esta obligatoriedad, de manera alguna se restringe*

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán. Fallo del 19 de noviembre de 1999. Radicación: 25000-23-24-000-8635-01(9453.)

² CORTE CONSTITUCIONAL. T-355 del 9 de agosto de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. T-142 del 30 de marzo de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ GARCÍA TREVIJANO, José Antonio, los Actos Administrativos, Editorial Civitas S.A, Madrid 1986.

“Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335”

en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración”⁵.

Que, por otra parte, el Consejo de Estado ha expresado que: *“La Constitución Política en su artículo 238 constituye el fundamento de la denominada fuerza ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, como quiera que esta norma otorga competencia a la jurisdicción contencioso administrativo de suspender los efectos de aquellos actos administrativos que sean impugnados por vía judicial. Así mismo, el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo preceptúa que, al concluir un procedimiento administrativo, los actos administrativos en firme son suficientes por sí solos, para que la autoridad adelante todas aquellas actuaciones que sean necesarias para asegurar su inmediato cumplimiento. Las dos disposiciones en comento constituyen el presupuesto constitucional o legal de la llamada autotutela administrativa, es decir que toda decisión de la administración se torna obligatoria aun cuando el particular sobre el que recaen sus efectos se oponga a su contenido y considere que es contraria al ordenamiento jurídico”⁶*

Que también ha destacado el Consejo de Estado que las decisiones de la administración no sólo son obligatorias y tienen la virtualidad de declarar el derecho sin la anuencia de la rama jurisdiccional, sino que, además, también son ejecutorias, razón por la cual, otorgan a la administración la posibilidad de perseguir su cumplimiento incluso con el uso de la fuerza coercitiva del Estado.⁷

4.2 Adopción parcial del Concepto Técnico No. 54 del 09 de julio del 2020

Que, como consecuencia de los atributos de firmeza y ejecutoriedad de las Resoluciones No. 1637 del 2018 y 1617 del 2019, resulta procedente y necesario adoptar las determinaciones consignadas en el Concepto Técnico No. 54 del 2020, derivadas de la evaluación de la propuesta de compensación por la sustracción temporal efectuada por esta Cartera Ministerial.

Que, en virtud de las anteriores consideraciones, el Concepto Técnico No. 54 del 2020 recomienda a la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos **no aprobar el Plan de Compensación** presentado por ECOPETROL S.A., para dar cumplimiento a las obligaciones de la Resolución No. 1637 del 2018. Adicionalmente se recomienda, desde el punto de vista técnico que se realicen requerimientos a ECOPETROL S.A. con la finalidad de que dé cumplimiento adecuado, efectivo y oportuno a las obligaciones de compensación.

Que, no obstante, y teniendo en cuenta que ECOPETROL S.A. ha solicitado la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1637 del 2018, no se realizarán los requerimientos de ajustes al Plan hasta tanto se emita una decisión de fondo respecto a esta petición.

4.3 Decreto de pruebas para resolver la solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria

Que el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 que regula lo relativo a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, determina que los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo Contencioso

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-382 del 31 de agosto de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Fallo del 8 de junio de 2011. Radicación Número: 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP).0

⁷ Ídem.

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

Administrativo. Además, señala que perderán obligatoriedad y no podrán ser ejecutados sólo en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo
2. **Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho**
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentra sometido el acto
5. Cuando pierdan vigencia

Que, sobre la causal contemplada en el numeral 2° del artículo anterior, es preciso señalar que el Consejo de Estado ha señalado al respecto que:

*"Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que, al desaparecer **los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa**, ésta pierda su fuerza ejecutoria. Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución"*⁸

Que resulta palmario de la lectura del artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 que la sustracción de las reservas forestales tiene como fundamento jurídico la realización de actividades económicas de utilidad pública o interés social, que impliquen la remoción de bosques, cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques.

Que ECOPETROL S.A. manifestó a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos que:

"Es procedente advertir que a la fecha no se ha ejecutado el proyecto exploración sísmica VMM 5 3D, asimismo es preciso señalar que Ecopetrol determinó desde el punto de vista técnico y de estrategia del negocio, no ejecutar el citado proyecto, por lo cual presentó renuncia al contrato E&P VMM-5 suscrito con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la cual fue aceptada a través del oficio con el Radicado 20203020125161 Id: 512625 emitido por la Agencia, documento que se anexa.

Por consiguiente, Ecopetrol S.A. no requiere hacer uso de las 87,37 hectáreas sustraídas de la Área de la Reserva Forestal del Río Magdalena, a través de la Resolución 1637 de 29 de agosto de 2018 modificada por la Resolución 1617 de 17 octubre de 2019, por lo cual es procedente se reintegren al Área de la Reserva Forestal. Con lo anterior desaparece el fundamento de hecho que dio lugar a la emisión de la Resolución 1617 de 17 octubre de 2019 y todas las obligaciones que se generan en consecuencia de su contenido".

Que esta decisión de la empresa ECOPETROL S.A. eventualmente derivará en que las áreas sustraídas de forma temporal no sean objeto de actividades de utilidad pública o interés social, que generen cambios en el uso de los suelos, remoción de bosques o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento forestal racional, por lo que en este escenario desaparecerían los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar a la sustracción temporal de la Reserva Forestal del Río Magdalena.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., 3 de abril de 2014. Radicación número: 11001-03-25-000- 2005-00166-01

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

Que las formas en que puede declararse la inexistencia de los actos administrativos han sido desarrolladas en el derecho colombiano e incorporadas tanto al Código de lo Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984) como a la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siendo estas la revocatoria de los actos administrativos o la declaratoria de su decaimiento en sede administrativa y el medio de control de nulidad en sede judicial.

Que al respecto el Consejo de Estado ha expresado que:

"La doctrina foránea, y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta."⁹

Que el Consejo de Estado ha resaltado que, en el derecho colombiano, el decaimiento del acto administrativo está en íntima relación con la motivación del acto y que, por lo tanto, esa figura jurídica se configura por la desaparición de los elementos integrantes del concepto motivante del acto.

"Tales causas se desprenden de sus propios elementos fundantes, en razón a circunstancias posteriores que guardan íntima relación con la motivación del acto, es decir, se configura por la desaparición de los elementos integrantes de las consideraciones y motivaciones del mismo, mas no se relacionan con su validez inicial, aspecto este último que escapa a la naturaleza del decaimiento, pues el análisis de los efectos de un acto que transgreda el orden jurídico o el interés público o social, esto es, que quebrante los principios de legalidad, oportunidad y conveniencia de la Administración, es dable sólo en escenarios propios de la vía gubernativa y/o de la revocatoria directa de los actos administrativos"¹⁰

Que, en tal sentido, es necesario ordenar la práctica de pruebas con la finalidad de verificar si las áreas sustraídas temporalmente han sido objeto de alguna clase de actividad que genere la obligatoriedad de adoptar las medidas de compensación ordenadas por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40° de la Ley 1437 del 2011, durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo sobre una petición se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado.

Que, en mérito de lo anterior, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

DISPONE

ARTÍCULO 1. NO APROBAR el Plan de Compensación presentado por **ECOPETROL S.A.**, con NIT 899.999.068-1, tendiente a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4° de la Resolución No. 1637 del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 2019, de conformidad con la parte motiva del presente auto.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: María Elizabeth García González. Fallo del 2 de junio de 2016. Radicación 11001-03-24-000-2007-00125-00.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 14 de noviembre de 1975, Consejero ponente Doctor Luis Carlos Sáchez.

"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, y se adoptan otras disposiciones, dentro del expediente SRF 335"

ARTÍCULO 2. ORDENAR la práctica de una prueba, tendiente a determinar la procedencia o improcedencia de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1637 del 2018, modificada por la Resolución 1617 de 2019, y el archivo del expediente SRF 335, así:

1. Practicar una **visita técnica**, por parte de profesionales vinculados a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las áreas sustraídas temporalmente de la Reserva Forestal del Río Magdalena, mediante la Resolución No. 1637 del 2018, modificada por la Resolución 1617 de 2019.

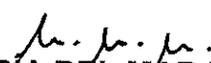
A partir de la visita técnica practicada, será elaborado un concepto técnico en el que se analicen los resultados y aspectos técnicos evidenciados en el área sustraída temporalmente.

ARTÍCULO 3. - NOTIFICAR el presente acto administrativo al Representante Legal de ECOPETROL S.A., con NIT 899.999.068-1, o a su apoderado debidamente constituido o a la persona que esta autorice, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69 y 71 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

ARTÍCULO 5. RECURSOS. De conformidad con los artículos 40 y 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el presente acto administrativo no proceden recursos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 21 SEP 2021


MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL

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

Proyectó:	Lizeth Burbano Guevara / Abogada contratista DBBSE
Revisó:	Karol Betancourt Cruz / Abogada contratista DBBSE Alcy Juvenal Pinedo / Abogado contratista DBBSE Carlos Garrid Rivera / Coordinador GGIBRFN
Expediente:	SRF 335
Concepto técnico:	54 del 09 de julio del 2020
Evaluador técnico:	Juan Sebastián Patiño Navas / Biólogo contratista DBBSE
Revisor técnico:	Andrés Fernando Franco Fandiño / Ingeniero forestal contratista DBBSE
Auto:	<i>"Por el cual se hace seguimiento a las obligaciones de compensación establecidas en la Resolución No.1637 del 29 de agosto del 2018, modificada por la Resolución No. 1617 del 17 de octubre del 2019, dentro del expediente SRF 335"</i>
Proyecto:	<i>"Programa de Exploración Sísmica VMM 5 3D"</i>
Solicitante:	ECOPETROL S.A.