

## MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. 0825

( 28 JUN 2024 )

**"POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN 0562 DEL 15 DE JUNIO DE 2023 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

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

En ejercicio de las facultades legales establecidas en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, las funciones asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 1756 de 23 de diciembre de 2022 y,

#### **CONSIDERANDO**

#### **I. ANTECEDENTES**

Que por medio de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, resolvió, entre otros, lo siguiente:

**"Artículo 1. - EXONERAR de responsabilidad ambiental al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAIS con NIT. 800.215.807 del cargo único formulado por el artículo segundo del Auto 050 del 28 de marzo del 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.**

**Artículo 2. - DECLARAR responsables ambientales a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S A S, con NIT 800072172-9, DISICO S A con NIT 860074186-9, COMSA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT 900455634-7, COMSA COLOMBIA SAS con NIT 900675223-7, del cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto 050 del 28 de marzo de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.**

**Artículo 3. - IMPONER, de conformidad con el artículo anterior, a título de sanción a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S A S con NIT 800072172-9, DISICO S A con NIT 860074186-9, COMA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT 900455634-7, COMSA COLOMBIA SAS con NIT 900675223-7, multa de la siguiente manera:**

- 1. INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S A S (NIT 800072172-9), por un valor de DOS MIL TRESCIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS PESOS M/CTE (\$ 2'314.308.222) lo que: equivale a CINCUENTA Y**

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

**CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PUNTO TREINTA UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (54.567,30 UVT del año 2023).**

2. **DISICO S.A (NIT 860074186-9), por un valor de DOS MIL TRESCIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS PESOS M/CTE (\$ 2'314.308.222) lo que equivale: a CINCUENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PUNTO TREINTA UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (54.567,30'UVT del año 2023).**
3. **COMSA S.A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA (NIT 900455634-7), por un valor de DOS MIL TRESCIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS PESOS M/CTE (\$ 2'314.308.222) lo que equivale a CINCUENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PUNTO TREINTA UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (54.567,30 UVT del año 2023).**
4. **COMSA COLOMBIA SAS (NIT 900675223-7), por un valor de MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MIL CIENTO ONCE PESOS M/CTE (\$ 1'157.154.111) lo que equivale a VEINTISIETE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PUNTO SESENTA Y CINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (27.283,65 UVT del año 2023)."**

La referida Resolución fue notificada a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S., con NIT 800072172-9, DISICO S.A. con NIT 860074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT 900455634-7, COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, el día 15 de junio de 2023.

Que las sociedades citadas anteriormente interpusieron recurso de reposición en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023, mediante radicación 12023E1028814-0001 del 30 de junio de 2023.

Que, asimismo, la apoderada de las sociedades recurrentes solicitó se tuviesen en cuenta algunas pruebas documentales y se decretaran testimonios en el escrito del recurso de reposición presentado, que se valoraran en la presente resolución.

Que mediante Auto 127 del 31 de mayo de 2024, esta Dirección decretó unas pruebas con el fin de decidir el recurso de reposición en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023.

El citado acto administrativo fue notificado a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S., con NIT 800072172-9, DISICO S.A. con NIT 860074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT 900455634-7, COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, el día 05 de junio de 2024.

Teniendo en cuenta que el mencionado acto administrativo ordenó al área técnica de esta Dirección evaluar los argumentos esgrimidos por la apoderada recurrente frente a la tasación de la multa, se emitió el Concepto Técnico No. 012 del 10 de junio de 2024.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

La apoderada de las sociedades investigadas a través de radicado No. 2024E103085100001 del 19 de junio de 2024 presentó recurso de reposición en contra del Auto 127 del 31 de mayo de 2024.

Que dicho recurso fue resuelto a través del Auto No. 162 del 26 de junio de 2024, en virtud del cual se confirmó lo dispuesto en el artículo cuarto del Auto No. 127 del 31 de mayo de 2024, mediante el cual se negó la práctica de pruebas testimoniales solicitadas por la apoderada de las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C SA S, con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S., con NIT 900675223-7.

Que el citado Auto fue notificado de manera electrónica a las sociedades investigadas el 26 de junio de 2024.

## **II. COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTEMICOS 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 denominó 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 1º 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, el numeral 18 del artículo 5º de Ley 99 de 1993, y el citado Decreto 3570 de 2011 otorgó funciones al Ministerio para, *"Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento."*

A través del Numeral 16, 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."*



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Lo anterior, en concordancia con el párrafo del artículo 2º de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, el cual establece que la autoridad ambiental competente para otorgar o negar la licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, lo será también para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

Mediante Resolución 1756 de 23 de diciembre de 2022 se llevó a cabo el nombramiento de ADRIANA RIVERA BRUSATIN como Directora Técnica, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Acorde con lo anterior, la suscrita Directora Técnica de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es competente para expedir el presente acto administrativo.

### **III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

La Constitución Política en relación con los recursos naturales en Colombia, dispuso la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido al Estado y a los particulares como lo describe el artículo 8º de la Carta Política, donde establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, dentro de ellas igualmente dispuso 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..."*

Así mismo, el artículo 79 de la Carta Política, 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 prevenir el deterioro ambiental, a hacer efectiva su potestad sancionatoria, y exigir a manera de compensación los daños que se produzcan a aquellos, tal y como lo establece el artículo 80 Constitucional.

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 hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales.

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*



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."*

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 destinárla 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 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 económicas de utilidad pública o interés social, se requiere previamente la resolución que apruebe la sustracción de las áreas de reserva forestal nacional.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones", el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

De conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

#### **IV. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

El recurso de reposición constituye un instrumento legal mediante el cual la parte interesada tiene la oportunidad de ejercer el derecho de controvertir una decisión, para que la administración previa su evaluación, la confirme, aclare, modifique o revoque, previo el lleno de las exigencias legales establecidas para dicho efecto.

En tal sentido, la finalidad esencial del recurso de reposición no es otra distinta a que al funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa, tenga la oportunidad para que enmiende o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por él expedido, en ejercicio de sus funciones.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

El Capítulo VI de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 74 establece:

*"Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

*1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)".*

Asimismo, en el capítulo VI de la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", se establecen las normas para la presentación, oportunidad y trámite de los recursos de reposición contra los actos administrativos, como se observa a continuación:

*"Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. (...)"*

*Artículo 77. Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:*

1. *Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.*
2. *Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.*
3. *Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.*
4. *Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

## **V. DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO.**

En cuanto a la verificación de los requisitos legales establecidos en la Ley 1437 de 2011 y mencionados anteriormente frente al recurso de reposición interpuesto, se tiene lo siguiente:

Como se expresó en el acápite de los antecedentes, mediante la Resolución 562 del 15 de junio de 2023 esta Autoridad Ambiental decidió en el artículo segundo, declarar responsables ambientales a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G &C S.A.S., con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA

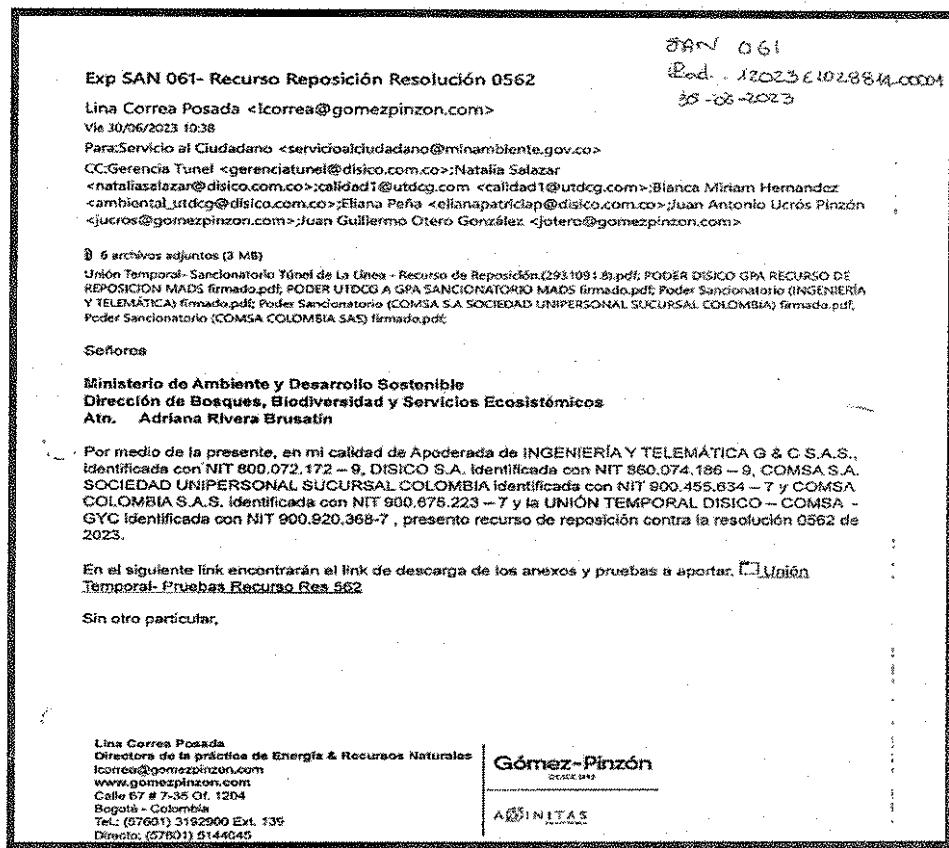
*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

S.A.S. con NIT 900675223-7, del cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto 050 del 28 de marzo de 2022, imponiendo la respectiva multa a cada una de las citadas sociedades.

El mencionado acto administrativo fue notificado a las sociedades recurrentes el día 15 de junio de 2023.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 y el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, las sociedades mencionadas anteriormente contaban con diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo para interponer el respectivo recurso de reposición, la cual se efectuó el 15 de junio de 2023 como ya se indicó anteriormente, es decir, que el plazo señalado en la norma empezó a contar desde el 16 de junio de 2023, día hábil siguiente a la notificación del acto administrativo objeto de recurso y finalizó el 30 de junio de 2023.

En ese sentido, se pudo verificar por parte de esta Autoridad Ambiental que el 30 de junio de 2023, las citadas sociedades interpusieron recurso de reposición por medio de correo electrónico radicado en este Ministerio mediante oficio No. 2023E1028814-00001 del 30 de junio de 2023, como se muestra a continuación:



El recurso de reposición fue presentado dentro del término legal previsto para ello, teniendo en cuenta que la fecha de notificación de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 se surtió el 15 de junio de 2023 y la sociedad contaba con diez (10)

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

días hábiles para interponerlo desde dicha fecha, es decir desde el 16 de junio de 2023 hasta el 30 de junio de 2023.

El recurso de reposición fue interpuesto por la apoderada de las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G &C S.A.S. con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, de conformidad con lo evidenciado en los poderes especiales anexos al escrito de recurso, cumpliendo igualmente con lo establecido en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011.

En el escrito, la apoderada precisa la dirección de notificación, expone de manera detallada los motivos de inconformidad y solicita que se tengan en cuenta algunas pruebas, dando cumplimiento a los numerales 2, 3 y 4 del mencionado artículo 77 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con lo anterior, se concluye que el recurso cumple con los requisitos establecidos en la ley y en consecuencia es procedente.

#### **VI. DE LAS PRUEBAS APORTADAS Y DECRETADAS MEDIANTE AUTO No. 127 DE 2024.**

Ahora bien, dado que algunos de los argumentos del recurso de reposición debaten los criterios de valoración de la multa impuesta y que se solicitaron tener en cuenta algunas pruebas aportadas por parte de las sociedades recurrentes, se precisa que mediante Auto 127 del 31 de mayo de 2024, esta Dirección de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011, dispuso a fin de tomar una decisión de fondo, decretar algunas pruebas solicitadas por la parte y practicar otra tal como se analizará a continuación.

En el presente caso, frente a las pruebas solicitadas por los recurrentes, se precisa que estas se decretaron mediante Auto No. 127 de 2024 y corresponden a las siguientes:

- 1) Oficio INT-EEM-6791 del 31 de agosto de 2020.
- 2) Radicado 28203 del 18 de septiembre de 2020 (Comunicación UT-DCG-6580 del 17 de septiembre de 2020) de la Unión Temporal y sus anexos.
- 3) Acuerdo de Unión Temporal.
- 4) Adicional 2 y Modificación 3 al contrato del 28 de junio de 2018.
- 5) Acta de facturación No. 9.
- 6) Acta de facturación No. 13.
- 7) Acta de facturación No. 14.
- 8) Acta de facturación No. 15.
- 9) Acta de facturación No. 16.
- 10) Acta de facturación No. 18.
- 11) Acta de facturación No. 19.
- 12) Acta de facturación No. 20.
- 13) Acta de facturación No. 21.
- 14) Acta de facturación No. 22.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

- 15) Acta de facturación No. 23.
- 16) Acta de facturación No. 24.
- 17) Acta de facturación No. 25.
- 18) Acta de facturación No. 26.
- 19) Acta de facturación No. 27.
- 20) Acta de facturación No. 28.
- 21) Acta de facturación No. 29.
- 22) Acta de facturación No. 30.
- 23) Acta de facturación No. 31.
- 24) Acta de facturación No. 32.
- 25) Acta de facturación No. 33.
- 26) Acta de facturación No. 34.
- 27) Acta de facturación No. 36.
- 28) Acta Parcial de Obra No. 9.
- 29) Acta Parcial de Obra No. 26.

Respecto al Oficio INT-EEM-6791 del 31 de agosto de 2020, esta Autoridad Ambiental observa que se trata de la comunicación mediante la cual el representante legal del Consorcio Integral-MAB-ZaÑartu, interventor del Contrato 1759 de 2015 dio respuesta al Auto 149 del 2020, la cual ya había sido objeto de análisis en la decisión de fondo recurrida, no obstante, nos pronunciaremos de ella en el siguiente sentido:

Si bien en esta comunicación la interventoría afirma que las obras civiles objeto del contrato se ejecutaron una vez se obtuvieron los permisos y autorizaciones ambientales y que las gestiones relacionadas con este sancionatorio, es decir, el expediente SAN 061 comenzaron cinco meses después de emitida la Resolución de Sustracción (Resolución 2022 del 24 de octubre de 2018), es decir, en marzo de 2019, no entiende entonces esta entidad cómo existen pruebas de intervenciones realizadas entre el 8 de febrero de 2017 y el 2 de septiembre de 2018 en el sector Américas, máxime cuando se afirma dentro del procedimiento que la Unión Temporal Segundo Centenario había dejado de realizar obras por efecto de la terminación del Contrato el 30 de noviembre de 2016.

Se debe recordar que también fue objeto de análisis en el Concepto Técnico No. 017 del 10 de noviembre de 2021, que a su vez obró dentro del acervo probatorio que se tuvo en cuenta en el acto administrativo objeto de recurso, el radicado No. E1-2021-29627 del 26 de agosto de 2021, mediante el cual se remitió a este Ministerio el documento con asunto: "Respuesta a Entrada No. 67157 con Fecha 02/08/2021 "CORREO ELECTRONICO-RADICADO DE SALIDA 2102-2-2118" elaborado por el interventor de la obra, el Consorcio Integral – MAB – ZAÑARTU. Al respecto, en este concepto frente al citado radicado se señaló, lo siguiente:

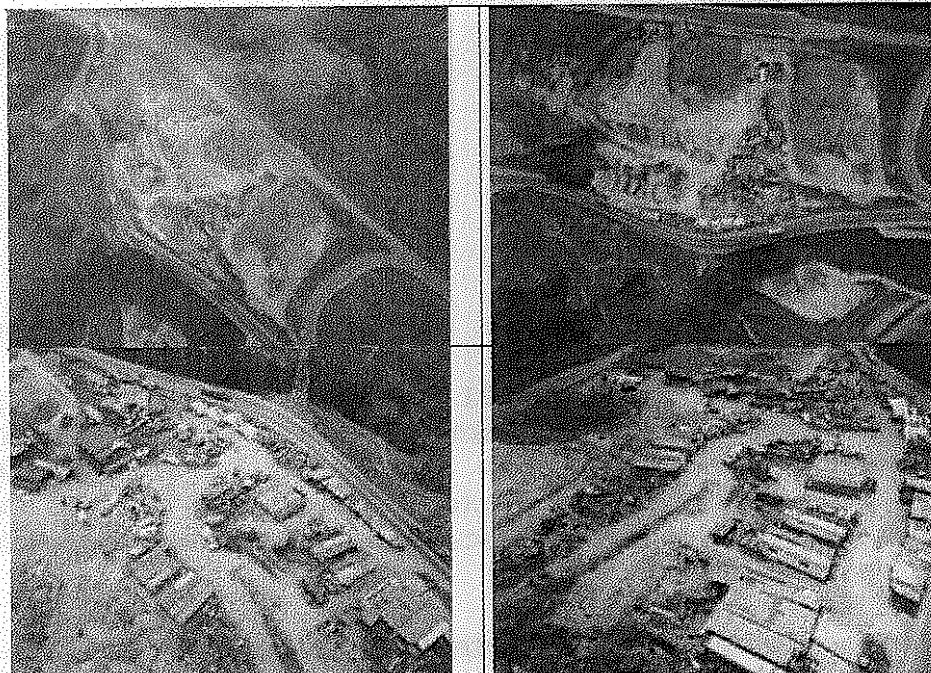
- "SECTOR AMÉRICAS – CENTRO DE CONTROL Y OPERACIONES CCO

*En cuanto a esta infraestructura, el informe en comento menciona:*

"(...)

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*al momento de iniciar el Contrato 1759 de 2015, el sector se encontraba ocupado por el Contratista UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO — UTSC, para el desarrollo de las obras alcance del Contrato No. 3460 de 2008, suscrito con el Instituto Nacional de Vías — INVIA, con maquinaria y diferentes elementos de construcción, tal como se muestra a continuación, con las fotografías aéreas tomadas en el mes de febrero del año 2019:"*



*Imagen No. 1. Registro fotográfico 05. Fuente: Documento respuesta a comunicación DO-GCC-41982 Solicitud de información – Auto MADS 411 de 2020 por el cual se vincula a INVIA a un proceso sancionatorio ambiental.*

*Adicionalmente, comenta el interventor que por orden de expropiación judicial fue removida la maquinaria y elementos pertenecientes a la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO — UTSC, las cuales se encontraban en el sector Américas – Centro de control y operaciones CCO; dicha actividad se adelantó desde el 27 de enero de 2020.*

**Cabe anotar que, en el grupo de imágenes anteriormente expuestas, no se evidencia el sector asociado al área con centroide -75.58711W, 4.519983N, en la zona suroriental del sector Américas – Centro de control y operaciones CCO.** (Negrita y Subrayado fuera de texto).

Se concluye entonces de lo determinado por el área técnica de este Ministerio que las áreas que refiere la interventoría dentro del sector AMÉRICAS – CENTRO DE CONTROL Y OPERACIONES CCO, no corresponden con las del área localizada en las coordenadas -75.58711W, 4.519983N también ubicada en el mismo sector.

Ahora bien, retomando lo expuesto frente a las intervenciones entre el 8 de febrero de 2017 y el 02 de septiembre de 2018, se recuerda que el citado Concepto Técnico No. 17 del 10 de noviembre de 2021, estableció frente a esto lo siguiente:

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

**"Informe análisis cartográfico solicitud Auto No. 411 de 2020 - Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos"**

Utilizando imágenes satelitales MAXAR que fueron capturadas los días 02 de marzo de 2015, 8 de febrero de 2017 y 03 de septiembre de 2018, se procedió a cargar la capa geográfica que establece el límite de las obras asociadas al sector Américas - Centro de control y operaciones CCO (remitida por la UNIÓN TEMPORAL DISICO - COMSA - G Y C en formato shapefile), esto con el fin de verificar el posible cambio en el uso del suelo en la zona, la cual se localiza al interior de la Reserva Forestal Central de Ley 2<sup>a</sup> de 1959.

La identificación de cambio en el uso del suelo consistió en identificar y estimar el área con presencia de coberturas naturales en las imágenes obtenidas para los años 2015 y 2017, para compararlas posteriormente con las coberturas del año 2018, producto de dicho ejercicio técnico adelantado mediante interpretación visual en pantalla, se encontró lo siguiente:

<b>Imagen</b>	<b>Fecha</b>	<b>Descripción</b>
Imagen 3	02/03/2015	<p>Al cargar el polígono remitido por la UNIÓN TEMPORAL DISICO - COMSA - G Y C en el software ArcGIS, y superponer la imagen satelital obtenida mediante el sensor satelital MAXAR del día 2/3/2015, se identifica visualmente la existencia de infraestructura al interior de la zona de Reserva Forestal Central declarada mediante la Ley 2<sup>a</sup> de 1959, en el área del polígono del sector Américas - Centro de control y operaciones CCO, así como la construcción de vías y descapote de suelo.</p> <p>Cabe mencionar que al adelantar un análisis de la totalidad del polígono del sector Américas remitido por la UNIÓN TEMPORAL DISICO, se encuentra que, en el sector sur-oriental, en el área con centroide -75.58711W, 4.519983N, existe presencia coberturas naturales de aproximadamente 1029,1 m<sup>2</sup>.</p>
Imagen 4	08/02/2017	<p>En la segunda imagen satelital, capturada por el sensor MAXAR el día 08/02/2017, se encuentra que el área con centroide -75.58711W, 4.519983N, en el sector suroriental del polígono del sector Américas - Centro de control y operaciones CCO, hubo una regeneración de 316 m<sup>2</sup> de coberturas naturales, que en adición a los 1029,1 m<sup>2</sup> en los que se mantuvieron este tipo de coberturas desde 2015, suman un total de 1345,1 m<sup>2</sup>.</p> <p>Por otra parte, en la zona con coordenadas 75°35'15,36"W, 4°31'13,98"N, al interior del polígono del sector Américas, se evidencia que se retiró maquinaria e infraestructura que se encontraba presente en el año 2015, adicionalmente, se encuentra que hubo una adecuación paisajística en el mismo sector.</p>
Imagen 5	03/09/2018	<p>En la tercera imagen de satélite con fecha de 3/9/2018, se encuentra visualmente la existencia de infraestructura, así como la presencia de algunas coberturas vegetales que se pueden asociar con diseños paisajísticos en algunas zonas del</p>

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

<b>Imagen</b>	<b>Fecha</b>	<b>Descripción</b>
		<p>polígono del sector Américas – Centro de control y operaciones CCO.</p> <p><b><u>Ahora bien, en cuanto al área con centroide -75.58711W, 4.519983N, la cual está en la zona suroriental, al interior del polígono del sector Américas, se evidencia que hubo un descapote en el suelo y remoción de cobertura vegetal, además de notarse la presencia de infraestructura, con lo cual se generó un cambio en el uso del suelo de aproximadamente 1345.1 m<sup>2</sup>, esta cifra se obtuvo al comparar la imagen satelital del año 2018, con la imagen obtenida para el 2017, dado que para dicho año, esta zona no presentaba intervención o actividades que hubiesen ocasionado cambio en el uso del suelo.</u></b></p>

(...)" (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, se confirma un cambio de uso de suelo entre las fechas ya mencionadas, frente al cual hasta el momento no se ha presentado prueba que desvirtúe que este no fue realizado y/o que fue efectuado por un consorcio, unión temporal, sociedad o persona natural diferente a quienes en virtud de la ejecución del contrato suscrito en el 2014 e iniciado en el año 2016 eran los encargados de esa área.

Respecto a la bitácora del sector Américas y al Informe de traslado de carga sector Américas anexo al oficio de la intervención, en este solo se evidencian acciones a partir de enero de 2019 de retiro de maquinaria y elementos de construcción que según se informa pertenecían a la Unión Temporal Segundo Centenario, sin embargo, en estos no se puede apreciar las coordenadas de dichos sitios a fin de establecer que se traten de las mismas por las que se adelantó el presente trámite, es decir, al área con centroide -75.58711W, 4.519983N. Tampoco prueban de manera alguna que no hubo una intervención entre el 08 de febrero de 2017 y el 02 de septiembre de 2018 como está probado en el plenario. Por lo que se recuerda a las sociedades recurrentes que es por la intervención de esta área que se formuló el respectivo cargo y se les declaró responsables ambientales a través de la resolución recurrida y no por todo el sector Américas.

En lo atinente al radicado No. 28203 del 18 de septiembre de 2020, en el que entre otros, se anexan correos entre G & R Ingeniería y Desarrollo y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, solicitando imágenes comprendidas entre el periodo de 2015 al 2017 y donde se allegan estas, es importante mencionar que de acuerdo al cargo formulado, el periodo de tiempo que se investiga es del 08 de febrero de 2017 al 03 de septiembre de 2018 y para unas coordenadas específicas y no para toda el área del sector Américas. Al respecto, recordamos que el auto de cargos dispuso lo siguiente:

*"Por realizar cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959, en un área aproximada de 1.345.1 m<sup>2</sup>, en las coordenadas -75.58711W, 4.519983N, entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018, antes de haberse expedido la Resolución No. 2022 del 24 de octubre de*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*2018, mediante la cual se sustrajo el área requerida para finalizar las obras del Centro de control y operaciones CCO Américas, violando lo establecido en el artículo 210 del Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 en concordancia con el artículo 7 capítulo I de la Resolución 1526 de 2012." (Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

Por lo anterior, se concluye que las imágenes frente a fechas anteriores no prueban que la intervención que se evidenció en esta fecha no se hubiese realizado, lo cierto es que prueban otras intervenciones en fechas anteriores, lo cual se analizará por parte de esta Dirección con el fin de que si no existen investigaciones en curso frente a otros actores se proceda a realizar las diligencias necesarias para iniciar los procedimientos sancionatorios a que haya lugar.

En lo que tiene que ver con el Acuerdo de Unión Temporal, se tiene que este documento contiene, entre otros, los datos de las partes que intervienen en el contrato y elección de la que ejercerá la representación de la unión temporal, objeto y alcance de la unión temporal, la duración de la unión temporal, sin embargo no contiene material probatorio encaminado a que se determine con certeza que el cambio de uso de suelo efectuado en las coordenadas -75.58711W, 4.519983N, entre el 08 de febrero de 2017 y el 02 de septiembre de 2018 no se haya efectuado por parte de las sociedades recurrentes.

Igualmente, ocurre con la adición No. 2 y modificación No. 3 al contrato 1759 de 2018 celebrado con INVIAS, no se observa en dichos documentos material probatorio que conduzca a probar que la conducta de cambio de uso de suelo no se efectuó o que es atribuible a otro consorcio, unión temporal, persona jurídica o natural.

Finalmente, frente a las actas de facturación y sus respectivos anexos como actas de recibo parcial de obra, se observa que estas solo fueron allegados desde la No. 9 con fecha 9 de diciembre de 2019 y que a pesar de que en estas frente al sector Américas, se cobran ítems como vigilancia y alquiler de baños y más adelante algunas obras como descapote, con estas no se controvierte lo observado en las imágenes satelitales del 2017 y 2018 donde se evidenció que en las coordenadas -75.58711W, 4.519983N, se adelantó cambio de uso de suelo en un área aproximada de 1345.1 m<sup>2</sup>, donde desde el 2016 había dejado de operar la otra unión temporal responsable de ejecutar un contrato estatal en el mismo sector Américas donde se encuentran situadas igualmente las coordenadas referidas anteriormente.

Finalmente, es preciso indicar que el Auto No. 127 del 31 de mayo de 2024, ordenó al área técnica de esta Dirección (Sancionatorios) la práctica de prueba consistente en emitir el correspondiente concepto en donde se revise el Concepto Técnico No. 013 del 13 de junio de 2023, de acuerdo con los argumentos objeto de debate en el recurso presentado por la apoderada de las sociedades recurrentes, el cual será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

## **VII. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

EL recurso de reposición presentado por la apoderada de las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C SA S con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 se fundamenta en las siguientes consideraciones:

"(...)

### ***III CONSIDERACIONES PRELIMINARES***

#### ***3.1 Consideraciones sobre las uniones temporales y su vinculación como partes procesales***

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, las uniones temporales, así como los consorcios, son un conjunto de personas naturales o jurídicas que comparten un objetivo común (la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato), que responden solidariamente por las obligaciones derivadas de la adjudicación y del contrato, sin que con ello se configure una persona jurídica nueva e independiente respecto de los miembros que la integran. Lo anterior, sin perjuicio de que para efectos de la gestión conjunta de los intereses de la unión temporal se designe a un único representante."*

En respuesta a la anterior consideración esta Dirección manifiesta que se encuentra de acuerdo con la primera parte frente a la interpretación de la definición de unión temporal establecida en la Ley 80 de 1993, no obstante difiere del concepto al que quiere llegar la apoderada de las recurrentes frente a la representación legal, como se analizará más adelante.

En lo que tiene que ver con el siguiente argumento:

*"Ahora, si bien es claro que dichas figuras asociativas carecen de personería jurídica, lo cierto es que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que ello no obsta para que funjan como partes procesales; es decir, para que gocen de capacidad procesal. Así lo señaló en Sentencia de Unificación de 25 de septiembre de 2013, al disponer que:*

*"La personalidad jurídica no es exigida, en el ordenamiento jurídico colombiano, como un requisito absoluto, sine qua non, para el ejercicio de las acciones judiciales o, lo que a la postre es lo mismo, para actuar válidamente en los procesos, ora en calidad de demandante ora de demandado o, incluso, como tercero interveniente, según cada caso. (...) en especial, las normas legales que regulan la materia permiten inferir con claridad que los consorcios y las uniones temporales se encuentran dotados de capacidad jurídica, expresamente otorgada por la ley, a pesar de que evidentemente no son personas morales, porque para contar con capacidad jurídica no es requisito ser persona"*

*Tal como lo señala la mencionada sentencia, la capacidad que le otorgó la Ley 80 de 1993 a las uniones temporales de agruparse con ocasión de un contrato, no se limita ni se entiende agotada en el mero ámbito contractual*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*"sino que proyecta sus efectos de manera cierta e importante en el campo procesal, en el cual, como ya se indicó, esas organizaciones empresaria/es podrán asumir la condición de parte, en cuanto titulares de derechos y obligaciones, al tiempo que podrán comparecer en juicio para exigir o defender, según corresponda, los derechos que a su favor hubieren surgido del respectivo procedimiento administrativo de selección contractual o del propio contrato estatal."*

*En lo que respecta a la representación legal, el parágrafo primero del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, señala que "los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio y unión temporal."*

*Como se aprecia, el artículo no restringe el alcance de las facultades del representante legal, de manera que ni limita ni condiciona el espectro de funciones y ámbitos. Sobre el asunto, la sentencia en comento señala que*

*"En la medida en que la ley no hizo distinción alguna acerca de la totalidad de los efectos para los cuales se hará la designación del representante del consorcio o unión temporal, es claro que no podrá hacerlo el intérprete. De manera que al determinar que las facultades correspondientes comprenderán todos los efectos, en ellos deben entenderse incluidas las actuaciones de **índole precontractual y contractual** que puedan y deban desplegarse en sede administrativa (...)."*

*Es justamente esta la razón por la que adquiere sentido el acuerdo de unión temporal en el que, para efectos de la representación legal, se dejan explícitas las funciones que mediante dicho mandato le confieren los miembros al representante tal y como sucede en el caso concreto y como se evidencia en la sección siguiente. Lo anterior, pues a pesar de que resultan obvias algunas facultades (como aquellas durante el proceso licitatorio o las que resulten en el marco de la relación contractual existente entre la unión temporal y la entidad contratante), hay otras que ameritan designación expresa por referirse a ámbitos y procedimientos que no ocurren en el marco contractual, pero si con ocasión de este. Es en estos casos en los que el acuerdo de unión temporal resulta relevante, en aras de verificar el alcance que los mismos miembros han otorgado al representante legal.*

*En este sentido, no corresponde a un agente externo (como el Ministerio en el caso concreto), definir o decidir el alcance de la capacidad de un representante legal, sino que deberá remitirse a lo que expresamente se hubiere acordado entre los miembros.*

*Resulta relevante precisar que, si bien el debate de la capacidad procesal de los consorcios y uniones temporales ha tenido mayor desarrollo jurisprudencial para efectos de procesos judiciales en litigios derivados de la celebración o la ejecución de contratos estatales, dicho precedente unificador se ha extendido en el marco de distintos procedimientos administrativos (no contractuales), para justificar la vinculación de uniones temporales y consorcios como partes procesales.*

*Por ejemplo, la Contraloría General de la República ha aplicado la Sentencia de Unificación en los procesos de responsabilidad fiscal, al vincular en sus procesos a las uniones temporales mediante su representante legal. Así, la Oficina Jurídica de dicho ente ha señalado lo siguiente:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*"Por consiguiente y corolario de lo normativa y jurisprudencia/mente decantado (...), se puede concluir, que frente al proceso de responsabilidad fiscal que ocupa la órbita de competencia funcional de las contralorías, en el evento de que el proceso a adelantarse comporte la ejecución de un contrato estatal suscrito con un consorcio o una unión temporal, a través del cual exista la posible causación de un daño al patrimonio público, se deben vincular como presuntos responsables al consorcio o a la unión temporal a través de su representante (...) pues resulta diáfano, que tanto los unos como los otros, por virtud de la ley, son contratistas, y por ende se convierten en colaboradores del Estado, y así deberán entrar a resarcir el daño que le ocasionen como consecuencia de la defectuosa o nula ejecución del contrato estatal celebrado, si, del proceso mismo, ello se concluye".*

*Con lo anterior, es claro que las uniones temporales pueden comparecer, mediante sus representantes, a procesos judiciales y administrativos que tengan origen en situaciones que surjan con ocasión de un contrato estatal, incluyendo aquellas conductas que se desarrollen durante la ejecución de este y que puedan comprometer a la unión temporal frente a diversas autoridades. Para tales efectos, y en aras de conocer la gama de facultades que tiene un representante legal de una unión temporal, será necesario acudir al documento constitutivo que comprende la manifestación de voluntad de las partes.*

Sea lo primero indicar que, esta Autoridad Ambiental manifiesta que la apoderada de la recurrente en el presente caso y respeto a la Sentencia de Unificación se encuentra haciendo una inexacta interpretación de esta y precisa que la jurisprudencia fue emitida en relación con la capacidad de los consorcios y uniones temporales para comparecer como parte en los **procesos judiciales** que tienen origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo precontractual y contractual regulado en la Ley 80 de 1993.

Al respecto, no puede la apoderada afirmar que los procesos judiciales que se definen como la sucesión de actos desarrollados ordenadamente y progresivamente por las partes y **el órgano jurisdiccional**, dirigidos a obtener una **decisión judicial** sobre un caso concreto y singular, sean asimilables al procedimiento sancionatorio ambiental regulado en la Ley 1333 de 2009.

Para corroborar que el fin buscado en la Sentencia de Unificación emitida por el Consejo de Estado, era el de definir la capacidad de ser parte en los procesos judiciales de las uniones temporales y los consorcios, traemos el siguiente aparte, que es contundente frente al tema y que estableció lo siguiente:

**"CAPACIDAD DE PARTE DE CONSORCIOS O UNIONES TEMPORALES - Rectificación / RECTIFICACION DE LA CAPACIDAD DE PARTE - De los consorcios o uniones temporales / UNIFICACION JURISPRUDENCIAL - Relacionada con la capacidad de parte de consorcios o uniones temporales para comparecer en juicio / MODIFICACION JURISPRUDENCIAL - De la capacidad de parte de consorcios o uniones temporales en procesos judiciales / CONSORCIOS O UNIONES TEMPORALES - No constituyen personas jurídicas de quienes integran la figura de los oferentes o contratistas / CAPACIDAD PARA SER PARTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SELECCION CONTRACTUAL - Consorcios o uniones temporales / CONSORCIOS O UNIONES TEMPORALES - Están facultados para concurrir a procesos judiciales surgidos**

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*en el proceso de selección de contratistas / CONSORCIOS O UNIONES TEMPORALES - El artículo 149 del Código Contencioso Administrativo no exige que cuenten con personalidad jurídica independiente*

*A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –como quiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatio ad processum–, por intermedio de su representante. Así se desprende con claridad del contenido del artículo 149 del C.C.A. (...) Téngase presente que la norma legal en cita condiciona la posibilidad de que las entidades públicas y privadas puedan obrar como demandantes, como demandadas o como intervenientes, en los procesos contencioso administrativos, al cumplimiento de funciones públicas por parte de las mismas, mas no a la exigencia de que cuenten con personalidad jurídica independiente. (Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

Así las cosas, para esta Autoridad Ambiental la jurisprudencia referida en el escrito de recurso tiene que ver con la capacidad procesal para que las uniones temporales y consorcios puedan ser parte de procesos judiciales y no de procedimientos sancionatorios regulados por norma especial, en donde, entre otros, no existe un órgano jurisdiccional ni se obtiene decisión judicial, por lo que no es adecuada la interpretación que se hace frente a la referida sentencia.

Ahora bien, es importante aclarar que desde el inicio del procedimiento sancionatorio adelantado contra las sociedades recurrentes, esta Autoridad Ambiental aclaró de forma clara y precisa que este se iniciaba en contra de las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S. con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, y así quedó especificado en los diferentes actos administrativos emitidos por esta entidad y que hacen parte del procedimiento como son: el inicio, diligencias, formulación de cargos, apertura a periodo probatorio, traslado para alegatos de conclusión y la decisión de fondo.

Por lo anterior, para esta Cartera Ministerial no es de recibo el argumento referido a que la Unión Temporal DISICO-COMSA-G Y C, era la llamada a comparecer en el presente procedimiento a través del representante legal de esta.

Ahora, la apoderada de las sociedades recurrentes expresa igualmente que:

***"3.2 Sobre la Unión Temporal DISICO – COMSA – GYC, las facultades de representación conferidas en el Acuerdo de Unión Temporal.***

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Tal como fue indicado en los antecedentes, el 28 de diciembre de 2015, el INVÍAS y la Unión Temporal suscribieron el Contrato, para el suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto "Cruce de la Cordillera Central". Para ello, mediante acuerdo del 9 de noviembre de 2015 las Compañías integraron la Unión Temporal (en adelante el *"Acuerdo de UT"*), con el objetivo de presentar propuesta al INVÍAS, así como "el cumplimiento de las obligaciones directamente emanadas de la eventual selección" y "la celebración, el perfeccionamiento y la ejecución del contrato que pudiera ser adjudicado".

Según la cláusula segunda del Acuerdo de UT, "La Unión Temporal no constituirá una entidad legal separada ni una sociedad, y cada miembro será responsable ante el otro miembro y ante terceros por las responsabilidades y obligaciones individuales impuestas por este acuerdo y por aquellos celebrados con terceros". Así, dicha cláusula no hace otra cosa distinta a plasmar la definición y efectos del concepto jurídico de la unión temporal contenida en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993.

A su vez y en lo que se refiere a la representación legal de la Unión Temporal, en la cláusula novena del Acuerdo de UT se designó como representante legal al señor Nelson Ríos Villamizar, para que como representante legal principal de la Unión Temporal, dispusiera de "todas las facultades necesarias para actuar **en nombre de la Unión Temporal y en el de cada uno de sus miembros, en los asuntos relacionados directa e indirectamente con la elaboración y presentación de la Oferta y la celebración y ejecución del contrato [...]**". Además, señala la cláusula lo siguiente:

*"En especial tiene del representante legal las facultades suficientes para: (...)"*

- *Representar a la Unión Temporal ante los miembros de éste, ante terceros y **ante toda clase de autoridades del orden administrativo o jurisdiccional.**"*

De conformidad con la citada cláusula, es evidente que el señor Nelson Ríos podía y puede, representar no solo a la Unión Temporal, sino a cada uno de sus miembros individualmente considerados -claro está- para aquellos asuntos directa o indirectamente relacionados con el Contrato. Y no solo ello, sino que dicha facultad de representación también tiene validez frente a autoridades administrativas o jurisdiccionales distintas al INVÍAS, con quien se suscribió el Contrato.

Es claro entonces que mediante el Acuerdo de UT, además de haberse suscrito entre las Compañías un contrato de asociación para ejecutar el Contrato, en los términos de la normatividad civil y comercial -adicional a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993- se otorgó un mandato a los representantes legales, señalándose de manera clara las atribuciones que se les conferían y que -como se señaló en el párrafo anterior- no se limitaban a actuaciones ante el INVÍAS, sino que se proyectaban incluso a gestiones ante autoridades del orden administrativo, como es el caso del Ministerio. Al respecto, se destaca que la solicitud de sustracción de la reserva forestal finalmente otorgada por la Resolución 2022 y los trabajos posteriormente ejecutados sobre el predio Américas tuvieron su razón de ser en el desarrollo del objeto del Contrato, con lo cual es claro que se trata de una materia abarcada por el objeto de la Unión Temporal, por ende, en la representación legal conferida.

Valga mencionar que en el marco del procedimiento sancionatorio que nos convoca, el Acuerdo de UT se allegó al expediente, de tal manera que el Ministerio tuvo pleno conocimiento de este y de las facultades de representación allí conferidas al señor Ríos,

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*omitiendo tajantemente lo acordado por las Compañías. De hecho, se valió de la cláusula segunda del Acuerdo de UT, para argumentar que, como en ella se expresaba la falta de personería jurídica de la Unión Temporal, no tendrían en cuenta los Descargos, lo cual, como se argumentará más adelante, constituye una grave y flagrante afectación al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción, lo cual a su vez conlleva un vicio de nulidad de la Resolución y de todo el actuar administrativo en este procedimiento sancionatorio ambiental.*

*Hasta el momento se tiene que (i) las uniones temporales, a pesar de carecer de personería jurídica, gozan de capacidad procesal para ser parte dentro de procesos judiciales y administrativos sin necesidad de que lo haga cada uno de sus miembros, (ii) tienen derecho subjetivo de acción, contradicción y defensa por conducto de su representante legal, (iii) el legislador no limita ni condiciona la totalidad de los efectos sobre los que tiene facultad el representante legal designado, razón por la cual se debe remitir al acuerdo de constitución de la unión temporal; (iv) la Unión Temporal confirió plenas facultades de representación al señor Nelson Ríos para que en nombre de la Unión Temporal y la de cada uno de sus miembros, actúe frente aquellos asuntos con ocasión del Contrato; (v) incluyéndose explícitamente dentro de dichos asuntos las actuaciones ante autoridades administrativas, como es el Ministerio.*

*Tan evidente resulta lo anterior, que incluso el Ministerio reconoció como sujeto procesal a la Unión Temporal, en el marco de la solicitud de sustracción. Precisamente, el artículo 1º de la Resolución 2022 dispuso:*

*"Efectuar la sustracción definitiva un área de 2, 425 hectáreas de la Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2ª de 1959, por solicitud de la Unión Temporal DISICO COMSA - GYC, [...] para el proyecto "Suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central, localizado en la jurisdicción de los municipios de Calarcá y Salento en el departamento de Quindío y Cajamarca en el departamento de Tolima."*

*Como se aprecia, la motivación que tuvo la Resolución 2022 para conceder la sustracción fue justamente el desarrollo del Contrato, para que la Unión Temporal pudiera cumplir con su objeto contractual, que como se indicó, corresponde al "suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto "cruce de la cordillera central" y para que el INVIASTuviera acceso a otras áreas del Proyecto del Túnel que no habían sido objeto de sustracción previamente.*

*Justamente, el desarrollo de las actividades propias del Proyecto del Túnel en el sector cco Américas es lo que motivó la solicitud de sustracción. En otras palabras, no solo la Resolución pone de presente la relación directa que el procedimiento SAN061 tiene en el desarrollo del Contrato, sino que la misma Resolución 2022 reconoce a la Unión Temporal (individualmente considerada), como el sujeto facultado para efectuar la solicitud de sustracción de un área de la Reserva Forestal.*

*De igual forma, el 5 de mayo de 2020, el señor Nelson Ríos, actuando de manera clara y expresa en representación de la Unión Temporal, dio respuesta a la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio mediante el Auto 551 y solicitó cesar el procedimiento, afirmando que las áreas no fueron intervenidas ni ocupadas por la Unión Temporal antes de la Resolución 2022. La comunicación en mención establece con suma claridad la condición en la que actuaba el señor Nelson Ríos, como se aprecia:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

NELSON RIOS VILLAMIZAR, actuando como representante legal de la UNIÓN TEMPORAL DISICO-COMSA-GYC, y una vez teniendo conocimiento de la notificación por aviso recibida el 16 de diciembre de 2019 con radicación 8201-2-2468 del Auto 551 de 19 de noviembre de 2018, por medio del cual la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, declaró formalmente iniciado el procedimiento administrativo sancionatorio en etapa de indagación preliminar en contra de esta Unión Temporal por el "Presunto incumplimiento del artículo 210 del Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974 en concordancia con el artículo 7 del Capítulo I de la Resolución 1526 de 2012, al realizar cambio de uso de suelo sin la previa sustracción del área de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2<sup>a</sup> de 1959" y

*El MADS dio respuesta a esta solicitud mediante el Concepto Técnico 13 sin hacer ninguna clase de reparo o reserva respecto de la condición en la que actuaba el señor Nelson Ríos, es decir, de su condición de representante de la Unión Temporal. Esto evidencia que desde la génesis del proceso administrativo sancionatorio el MADS reconoció implícitamente que la Unión Temporal estaba vinculada, que tenía un representante y que tenía facultad para presentar solicitudes en el marco del procedimiento, las cuales fueron atendidas, valoradas y resueltas por el Ministerio.*

*Posteriormente, mediante Concepto Técnico 22, el MADS indicó de manera inequívoca que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se elevó en contra de la Unión Temporal tal como se evidencia a continuación:*

1.1. Mediante Auto 551 de 19 de noviembre de 2019, se dispone iniciar procedimiento sancionatorio ambiental en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, contra Unión Temporal DISICO-COMSA - G Y C, la cual está comprendida por las siguientes sociedades: La sociedad INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S A S, identificada con NIT No. 800072172-9, la sociedad DISICO S.A identificada con NIT 860074186-9, la sociedad COMSA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, identificada con NIT No. 900455634-7 y la sociedad COMSA COLOMBIA SAS, identificada con NIT 900675223-7 por el presunto incumplimiento del Artículo 210 del Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 en concordancia con el Artículo 7 Capítulo I de la Resolución 1526 de 2012; al realizar cambio en el uso del suelo sin la previa sustracción del área de la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2<sup>a</sup> de 1959; y declarar abierto el expediente SAN 061 para adelantar las diligencias que se inicien con la expedición del presente acto.

*Lo mismo sucedió con el Oficio MADS 2100-2-0812 del 25 de mayo de 2021, en donde el Ministerio, en una carta dirigida a la Unión Temporal también indicó que el proceso administrativo sancionatorio se había iniciado en contra de esta, sin individualizar a las Compañías:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Señor  
**NELSON RIOS VILLAMIZAR**  
UNION TEMPORAL DISICO -COMSA - GYC  
Dirección: Carrera 25 No. 24A-47 -Bogotá, Colombia  
E-mail: gerencia@disico.com.co y gerencia@untemporal.com.co

Asunto: Respuesta a solicitud de copias - Rad. MADS 3950 de 2021

Señor Rios, cordial saludo

En atención a la solicitud presentada, respecto del "envío del Concepto Técnico No.022 de noviembre 30 de 2020", con base a los antecedentes previstos en el Auto 551 de 2019 por el cual se inició procedimiento sancionatorio en contra de contra Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, conformada por por la sociedad INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S A S, identificada con NIT No. 800072172-9, sociedad DISICO S A identificada con NIT 860074186-9, sociedad COMSA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, identificada con NIT No. 900455934-7 y sociedad COMSA COLOMBIA SAS, identificada con NIT 900875223-7.

*Es evidente la falta de congruencia y claridad con la que el Ministerio se refirió a quien era parte vinculada del procedimiento con la que, sin duda, llevó a la Unión Temporal y a las Compañías a un claro entendimiento de que, en efecto, el procedimiento estaba dirigido a la Unión Temporal como sujeto individualmente considerado.*

*En este orden de ideas, no le es dable al Ministerio desconocer abiertamente sus actuaciones previas para luego obrar de manera inconsistente y confusa, y concluir que la 'Unión Temporal no podía estar vinculada al procedimiento para luego, negarle su derecho a defenderse y controvertir los cargos formulados. Esta postura no solamente contradice sus actuaciones procesales anteriores, sino que cercena la expectativa legítima y razonable que tenían las Compañías de comparecer al proceso a través de la Unión Temporal.*

*Bien es sabido que la teoría de los actos propios prohíbe que se desconozca una actuación previa y luego se obre de forma contraria. Ciertamente, a la luz de la buena fe, no es aceptable que una actuación determinada genere en una parte una confianza y una expectativa legítima y que, posteriormente, se realice una conducta contradictoria y lesiva del entendimiento generado en dicha parte. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha precisado:*

*"(...) la "doctrina de los actos propios" -venire contra factum proprium non va/et manifestaban los juristas del medioevo-, conforme a la cual, en líneas generales, en virtud de la buena fe objetiva existe el deber de comportarse en forma coherente, de tal manera que una persona no puede contradecir injustificadamente sus conductas anteriores relevantes y eficaces, particularmente cuando con ellas se haya generado una confianza razonable en los otros en el sentido de que dicho comportamiento se mantendrá -expectativa legítima-, deber cuyo incumplimiento o desatención puede dar origen a consecuencias de diversa naturaleza, tales como la inadmisibilidad o rechazo de la pretensión o excepción que tenga como fundamento el comportamiento contradictorio"*

*Para este caso, además de lo que en las consideraciones preliminares fue desarrollado, es errado y violatorio del debido proceso, que el Ministerio concluya que las Compañías no presentaron ningún escrito de Descargos bajo el argumento de que la Unión Temporal no podía comparecer al proceso. Lo anterior, teniendo en cuenta que; como se precisó, en varias oportunidades anteriores el mismo Ministerio había desplegado una serie de conductas que: (i) indicaban que el proceso administrativo sancionatorio se había iniciado en contra de la Unión Temporal, (ii) crearon la expectativa legítima de*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*que la Unión Temporal era quien estaba vinculada al proceso, y (iii) generaron el entendimiento de que la Unión Temporal podía actuar en nombre y representación de las Compañías.*

*Lo anterior teniendo en cuenta además que el Acuerdo de UT claramente facultaba al señor Nelson Ríos para actuar en nombre de la Unión Temporal, así como de cada uno de sus miembros, para los asuntos directa o indirectamente relacionados con la ejecución del Contrato.*

*Lo anterior resulta relevante para tres asuntos:*

- *El primero, guarda estrecha relación con el cargo formulado contra las Compañías consistente en: "realizar cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959, en un área aproximada de 1.345.1 m<sup>2</sup>; entre las coordenadas -75.58711W, 4.519983N, entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018, antes de haberse expedido la Resolución No. 2022 del 24 de octubre de 2018, mediante la cual se sustrajo el área requerida para finalizar las obras del Centro de control y operaciones CEO Américas, violando lo establecido en el artículo 210 del Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 en concordancia con el artículo 7 capítulo de la Resolución 1526 de 2012". En efecto, el hecho de que la Resolución hiciera referencia expresa al trámite de sustracción definitiva implica reconocer que, el presunto infractor de la normatividad ambiental -según considera el Ministerio- fue la Unión Temporal. Lo anterior, toda vez que el hecho que condujo al MADS a considerar que se había vulnerado la norma, fue precisamente la presunta intervención de un área de reserva con ocasión del Contrato y objeto de la sustracción solicitada por la Unión Temporal y no individualmente por las Compañías:*

*Se reitera, que el contratista del INVIAST para el suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del Proyecto es la Unión Temporal como único sujeto, en virtud de la ficción jurídica que ya fue explicada. El INVIAST no contrató individualmente a las Compañías, sino a un único sujeto que, para los efectos del Contrato, se entiende uno solo.*

- *El segundo, porque como consecuencia del punto anterior, no puede argumentar el Ministerio que la Unión Temporal no hace parte del sancionatorio, cuando la conducta que sanciona se predica de la Unión Temporal, por ser el contratista a cargo de las obras contratadas por el INVIAST.*

*Justamente el hecho de haber vinculado a todas las Compañías por haber presuntamente ejecutado una misma actividad que hace parte del Contrato es una afirmación irrefutable de que a quién se le atribuye tal conducta es a la Unión Temporal.*

*Y es que el hecho de haber supuestamente individualizado las Compañías una por una, no quiere decir que la Unión Temporal no estuviera vinculada al proceso porque las Compañías en conjunto para asuntos relacionados con el Contrato, son justamente un, solo sujeto llamado Unión Temporal DISICO COMSA GYC. Nombrarlas individualmente no disuelve la unión temporal.*

- *El tercero, pues la relación intrínseca entre el procedimiento sancionatorio, la conducta sancionada y el contrato, reconoce la facultad del señor Nelson Ríos para representar a las Compañías, y la Unión Temporal.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Recuérdese que el Acuerdo de la UT concedió a Nelson Ríos, todas las facultades necesarias para actuar en nombre de la Unión Temporal y en el de cada uno de sus miembros, en los asuntos relacionados directa e indirectamente con la elaboración y presentación de la Oferta y la celebración y ejecución del contrato [...]".. Con lo anterior, es claro que el argumento del MADS relacionado con la falta de capacidad de Nelson Ríos para representar a las Compañías constituye un vicio en el procedimiento que impidió una debida defensa y que, como se desarrollará más adelante, vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la Unión Temporal, y de todos sus miembros, lo cual a su vez implica un vicio que compromete la legalidad de todo lo actuado en el marco de este procedimiento sancionatorio incluida la Resolución como acto administrativo y que exige entonces su revocatoria."*

Al respecto, esta Cartera Ministerial precisa nuevamente que durante toda la investigación y durante el desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, en los actos administrativos que componen el proceso sancionatorio, como el Auto 551 de 2019, por medio del cual se inició el procedimiento sancionatorio ambiental, mediante el Auto 050 del 2022 por el cual se formuló cargo único a las sociedades investigadas, el Auto 151 de 2022 que abrió el periodo probatorio y el Auto 006 de 2023 a través del cual se trasladó para presentar alegatos de conclusión, se individualizó a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S. con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, como presuntas infractoras, teniendo en cuenta que la Unión Temporal que estas conformaban no se configuraban como una persona jurídica como tal, y en este sentido no tenía capacidad procesal para acudir al procedimiento sancionatorio ambiental, adicionalmente en virtud de la dimensión personalísima de la sanción que se les pudiese imponer al ser declarados responsables, según la cual las personas jurídicas o naturales están llamadas a responder solo por sus propios actos.

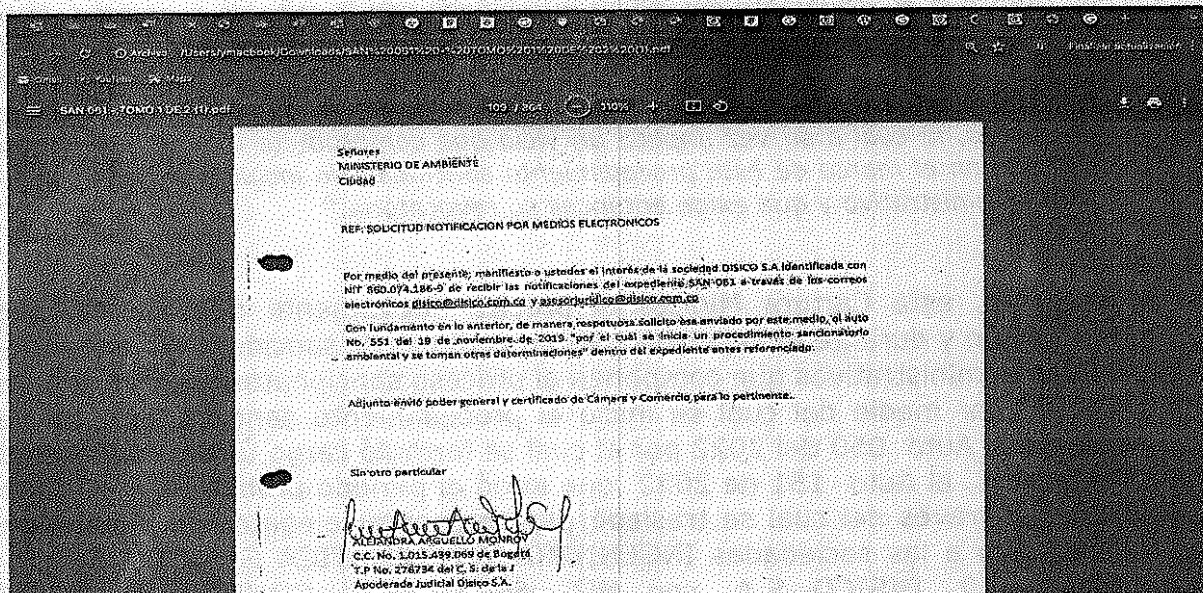
Aclarado lo anterior, se evidencia que desde el inicio del trámite sancionatorio cada una de las sociedades recurrentes tenía conocimiento y era claro para ellas que el procedimiento se había iniciado en contra de estas y no de la unión temporal, por cuanto en los citados actos administrativos esta Autoridad siempre individualizó a las sociedades en su parte dispositiva sin mencionar que el proceso iba dirigido solo a la unión temporal como pretende argumentar la apoderada y manifestar que se creó una confusión frente a la identificación del presunto infractor o infractoras en el caso sub examine.

Para comprobar dicha situación se tiene por ejemplo que la notificación del inicio de procedimiento se realizó una a una a cada sociedad, a través de sus respectivos representantes legales, y era tan claro para las sociedades que estas así lo asintieron, aceptando la notificación electrónica de manera individual, nombrando a una persona autorizada para tal fin, sin que se presentará por parte de este documento en el que se alegara que el trámite debía ser desarrollado en contra de la unión temporal.

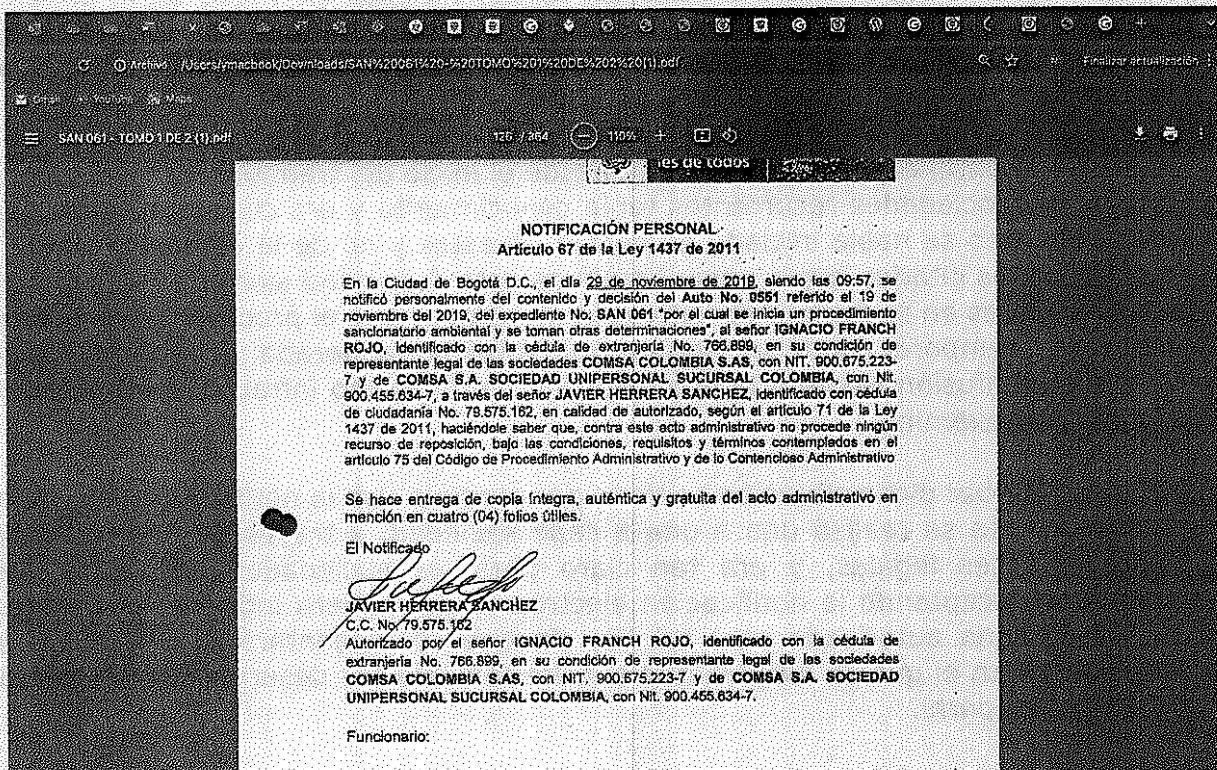
Para mayor ilustración, recordamos que la sociedad DISICO S.A., como sociedad y a través de su apoderada, solicitó la notificación del auto de inicio de manera

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

electrónica, allegando para esto el escrito que se evidencia a continuación, su respectiva cámara de comercio y el poder otorgado para actuar a dicha apoderada, sin que se evidencie alguna objeción frente a como se habían individualizado a las presuntas infractoras.



Por su parte, las sociedades COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA y COMSA COLOMBIA S.A.S., a través de su representante legal autorizaron a un tercero para la notificación, como se evidencia a continuación:



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Así las cosas, nuevamente se concluye que la confusión frente a la individualización de los presuntos infractores, se dio desde la unión temporal y no de esta Autoridad Ambiental.

Ahora, frente al argumento que se allegó el acuerdo de la Unión Temporal y en este eran claras las facultades del representante legal frente a toda clase de autoridades administrativas, esta Autoridad manifiesta que en efecto esta afirmación es cierta, no obstante se permite recordar como ya se explicó anteriormente que para nuestra entidad es claro que, a las uniones temporales la ley les otorgó capacidad para contratar y de acuerdo al desarrollo jurisprudencial capacidad para acudir al proceso judicial, sin que esto signifique que se les confiera personería jurídica.

En esa medida se explica el por qué esta Dirección trámite la sustracción a nombre de la citada Unión Temporal DISICO.COMSA-G Y C de acuerdo a esa capacidad contractual, pero no adelantó procedimiento sancionatorio en contra de la Unión por cuánto no tiene capacidad para acudir al procedimiento sancionatorio ambiental, como repetimos ya se explicó de manera precedente.

Frente a que en el escrito de cesación fue claro en señalar que el señor Nelson Ríos actuaba en representación de la Unión Temporal, dando respuesta a la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio mediante el Auto 551 y solicitó cesar el procedimiento afirmando que las áreas no fueron intervenidas ni ocupadas por la Unión Temporal antes de la Resolución 2022 de 2018, nuevamente reiteramos que nuestra entidad también fue clara y expresa al señalar que el inicio del procedimiento era en contra de las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S. con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, y no de la Unión Temporal DISICO-COMSA-GYC, por lo que las llamadas a presentar el correspondiente escrito de cesación eran las citadas sociedades y no la mencionada unión, por no ser parte del proceso al no contar con la capacidad para ser parte de este como ya se ha explicado anteriormente.

Por lo anterior, el proceder de esta Cartera Ministerial al no dar trámite a dicha solicitud de cesación presentada por el representante de una unión que no era parte del procedimiento y dar respuesta a través del correspondiente acto administrativo se encuentra ajustado a derecho.

Respecto a que en algunos conceptos técnicos y en un oficio emitidos por la Dirección se hace referencia a la Unión Temporal como presunto infractor, es importante precisar que esto obedeció a un error de redacción. Igualmente vale la pena recordar que los conceptos no tienen efectos jurídicos hasta no ser acogidos por actos administrativos, por lo que la mención que se hiciera en ellos frente a la Unión Temporal no fue plasmada en los autos de trámite ni en la decisión de fondo emanados de esta Cartera Ministerial en el presente procedimiento, por lo que no se puede decir que exista una teoría de actos propios por parte de esta entidad o que se haya generado confusión alguna frente a quienes estaban llamados en calidad de investigados en el presente trámite.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

La apoderada recurrente también argumenta que:

#### **"IV. CONSIDERACIONES LEGALES"**

##### **4.1 Violación al debido proceso y derecho de defensa.**

*Tal como ha sido señalado por la jurisprudencia de las Altas Cortes, "el debido proceso, además de ser un límite al ejercicio del poder público representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitarlos o cercenarlos de manera arbitraria o deliberada.*

*En el marco de las actuaciones administrativas, según misma sentencia, el debido proceso administrativo "hace referencia a la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos por parte de las entidades del Estado, en el curso de cualquier actuación administrativa, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que puedan resultar afectadas por las decisiones de la administración.*

*Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido en reiteradas oportunidades, que el debido proceso administrativo implica lo siguiente:*

*"(I) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso" (subraya fuera del texto).*

*Este precepto constitucional y administrativo, exige a las entidades públicas que medie estricta observancia de los lineamientos legales y constitucionales, en cualquier actuación y procedimiento administrativo que tenga por objeto crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en aras de garantizar a los administrados la protección de sus derechos fundamentales a la contradicción y defensa.*

*Tal como lo ha descrito la jurisprudencia, y en virtud de los artículos 137 y 138 del CPACA, la inobservancia del derecho al debido proceso constituye un vicio del acto administrativo y por ende un motivo para declarar su nulidad, dado que con ello se desconocerían las garantías de quien puede resultar afectado con la decisión de la administración.*

*Así, tal como se pasa a demostrar, la Resolución incurrió en una serie de vicios que implicaron irregularidades sustanciales y esenciales en detrimento de las garantías constitucionales de las Compañías, toda vez que incidieron en la decisión de fondo mediante la que se impuso la sanción, la cual es a todas luces improcedente y desproporcionada.*

*Se tiene entonces que, en el caso concreto, este vicio del acto administrativo -y por ende la correspondiente causal de nulidad- se configuraron con la negativa del MADS a considerar de fondo y decidir expresamente sobre la Solicitud de Cesación presentada por la Unión Temporal y las Compañías, la falta de análisis de informe técnico requerido*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*por la misma entidad a la intervención, la incorrecta formulación del cargo único, el rechazo de plano de los Descargos y la valoración apenas superficial de los Alegatos.*

En lo que tiene que ver con las apreciaciones efectuadas anteriormente frente al debido proceso esta Autoridad se encuentra de acuerdo, sin embargo frente a que existe causal de nulidad respecto a la no resolución de la solicitud de cesación, nuevamente recordamos que esta fue presentada por el representante legal de la unión temporal que no era parte del proceso en calidad de investigado ni de tercero interveniente, a pesar de que fue claro que el inicio se dirigió contra las sociedades recurrentes y a pesar de que este era el mismo representante de la sociedad DISICO S.A., que si era parte del proceso y que por ende conoció del inicio y se notificó de este como sociedad y contaba con plenas facultades para solicitar la cesación de la persona jurídica que representa y que si fungía como presunta infractora y no lo hizo.

**a. *Obligación de resolver las Solicitud de Cesación y violación al derecho al debido proceso.***

*De acuerdo con lo mencionado en el acápite 11 del presente escrito, el 7 de mayo de 2020 las Compañías, actuando como la Unión Temporal, presentaron ante el MADS la Solicitud de Cesación, argumentando la causal 3 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, en el entendido de que las intervenciones realizadas sobre el área de la Reserva Forestal Central y demás actividades que se enmarcan en la presunta infracción de la legislación ambiental no fueron desarrolladas por la Unión Temporal y en ese sentido, por ninguna de las Compañías que la componen, razón por la cual la responsabilidad de la infracción no es atribuible a éstas.*

*Al respecto, el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 dispone que*

*"Cesación de procedimiento. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9º del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual" deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo."*

*En ese sentido, es claro que para el MADS existe una obligación legal de resolver la Solicitud de Cesación en los términos del artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 mediante un acto administrativo motivado, toda vez que hace parte de una de las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental y no puede de manera discrecional omitir la resolución de este tipo de solicitudes, pues esto representa una violación al derecho al debido proceso del administrado, en este caso de las Compañías.*

*Además de lo anterior, el Consejo de Estado, en Sentencia del 15 de agosto de 2019 estableció que la cesación del procedimiento constituye la primera oportunidad con la que cuenta el presunto infractor para ejercer su derecho a la defensa en el marco de un proceso sancionatorio ambiental, teniendo la posibilidad de argumentar la inexistencia de la conducta investigada.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Así mismo, la referida Sentencia dispone:

*"7.3.1.4. Ahora bien, cuando la autoridad ambiental determine que existe mérito para continuar con la investigación, esto es, luego de verificar los hechos u omisiones que dieron lugar a la apertura de la misma y a la determinación de la conducta objeto de reproche, **a través de acto administrativo motivado**, procederá a formular cargos en contra del presunto infractor o causante del daño ambiental". (Subraya y negrilla propia)*

*En virtud de lo anterior, es claro que las autoridades ambientales están en la obligación de resolver las solicitudes de cesación que presenten los presuntos infractores en los términos del artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 y en caso de que esto no se haga, se estaría pretermitiendo de manera discrecional una etapa del procedimiento sancionatorio, perjudicando así al administrado, generándole vulneraciones al debido proceso y viciando de nulidad lo actuado. Esto, especialmente si se tiene en cuenta que el Congreso de la República, estableció un orden del procedimiento sancionatorio y omitir la resolución de la Solicitud de Cesación limita las posibilidades de defensa de las Compañías, toda vez que sólo les permitiría a las personas vinculadas defenderse hasta la presentación de los Descargos los cuales -además y en caso concreto- fueron rechazados de plano por el Ministerio bajo un argumento artificioso, errado y contradictorio asociado a la vinculación y representación de la Unión Temporal.*

*Así, si bien a lo largo del expediente se menciona la Solicitud de Cesación, en ninguna de las diferentes actuaciones procesales' del MADS se realiza un análisis detallado y juicioso de los argumentos presentados por las Compañías en la Solicitud de Cesación, y mucho menos se pronuncia de fondo sobre los mismos. De hecho, en el Concepto Técnico 22, se indica que la Solicitud de Cesación no sería resuelta hasta que se verificaran las recomendaciones allí incluidas.*

*Esta omisión de resolver la Solicitud de Cesación y de verificar las recomendaciones del Concepto 22 se reporta como una violación flagrante al debido proceso. Esto, toda vez que tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, todas las autoridades, incluido el MADS, deberán desarrollar sus actuaciones observando el principio del debido proceso, de conformidad con la Constitución y la ley, garantizando los derechos de representación, defensa y contradicción. Siendo así, que tal como se mencionó anteriormente, no resolver la Solicitud de Cesación corresponde a una vulneración del derecho de contradicción de las Compañías, cercenando las oportunidades procesales con las que los administrados cuentan para presentar los argumentos que contradicen las conclusiones de las autoridades.*

*Aunado a esto, tal como lo define el Consejo de Estado en Sentencia del 9 de marzo de 2023 de la Sala Plena Contenciosa, con N.º 11001031500020230065800, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y es aplicable a todas las actuaciones de índole judicial y administrativo, siendo así un derecho que goza de especial protección toda vez que. funge como un límite para las actuaciones de las autoridades y garantiza la defensa de los ciudadanos.*

*De igual manera, la Sentencia en mención establece:*

*"Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, **en todo proceso desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva***

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

**a los parámetros procedimentales determinados en "el marco jurídico vigente".** Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso." (Subraya y negrilla propia).

Es por todo lo anterior, que se considera que la omisión discrecional del MADS de resolver la Solicitud de Cesación no sólo es un incumplimiento de sus funciones, sino que, además resulta en una vulneración del derecho al debido proceso de las Compañías, toda vez que está omitiendo obedecer las etapas procedimentales establecidas por el legislador en la Ley 1333 de 2009.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la no resolución de la Solicitud de Cesación se reporta como una falta disciplinaria de los funcionarios del Ministerio, toda vez que en virtud del artículo 26 de la Ley 1952 de 2019, el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos es una falta disciplinaria y para el caso de estudio, se está incumpliendo el deber de motivación de las decisiones y el no cumplimiento del procedimiento sancionatorio."

Dado que ha sido constante en el escrito de recurso el argumento de la falta de resolución de la solicitud de cesación y con esto se omitió una etapa del procedimiento generando vulneración al debido proceso, una vez más recordamos que la solicitud fue presentada por el representante legal de la unión temporal que no era parte del proceso en calidad de investigado ni de tercero interviniente, a pesar de que fue claro que el inicio se dirigió contra las sociedades recurrentes por lo que no era procedente resolver la cesación de quien no era parte del proceso. Es por esto que no limitamos las posibilidades de defensa de las sociedades recurrentes, teniendo en cuenta que ninguna de las cuatro empresas investigadas solicitó la cesación teniendo en cuenta que son estas las únicas que eran parte del procedimiento iniciado y en dicha medida son dichas compañías las únicas llamadas a solicitar la cesación.

La apoderada de las sociedades también manifiesta que existe:

**b Falta de valoración y análisis del Informe de interventoría e información aportada por la Unión temporal según lo ordenado en el Auto 149.**

Tal como se evidenció en el acápite de antecedentes, mediante el Auto 149 el Ministerio decretó oficiar a la interventoría, para que remitiera información respecto de los avances de obra de la Unión Temporal, así como cualquier otra información que considerara relevante respecto de las áreas del proceso sancionatorio y ordenó realizar un análisis multitemporal con imágenes satelitales oficiales.

No obstante, a pesar de que fue el mismo Ministerio quién solicitó oficiar a la interventoría para que presentara información relevante al respecto, el MADS omite deliberadamente hacer un análisis detallado de la documentación aportada por el respectivo Consorcio y en ese sentido incurre en una indebida valoración probatoria del mismo.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Así, en esta instancia es pertinente rescatar que en dicho informe con radicado INT-EEM- 6791 del 31 de agosto, el cual se allega a.1. presente escrito (Ver Anexo 1) la interventoría indica expresamente que:

*Teniendo en cuenta lo anterior la interventoría constata que el inicio de las obras civiles objeto del contrato 1759 de 2015 se ejecutaron una vez obtuvieron los permisos y autorizaciones ambientales y una vez establecidas las condiciones técnicas y de disponibilidad de áreas.*

*Ahora bien, respecto a las gestiones relacionadas en el Expediente SAN-061, sobre las zonas requeridas para las subestaciones y edificios de control de operaciones necesarios para poner en marcha los equipos electromecánicos del proyecto Cruce de la Cordillera Central; comenzaron cinco meses después de emitida la Resolución 2022 de octubre 24 de 2018, por parte del Ministerio de Ambiente mediante, respecto a la sustracción de la Reserva Forestal Central de dichas áreas.*

*Este reporte señala adicionalmente, respecto del sector CCO Américas; que al momento del inicio del Contrato y hasta el 27 de enero de 2020, dicha área se encontraba ocupada por la UTSC en el desarrollo de las obras objeto del Contrato 3460 de 2008 incluyendo maquinaria y elementos de construcción abandonados:*

*Después de varias solicitudes por parte del INVIAST a la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO – UTSC de movilizar dicha maquinaria y elementos fuera del sector, con el fin de iniciar las actividades requeridas dentro del Proyecto Cruce de la Cordillera Central, no se logró realizar la gestión por parte del mencionado contratista, por ende, conforme a lo resuelto por el Juzgado de conocimiento del proceso de expropiación judicial, la entidad solicitó al Contratista UT-DCG realizar la movilización de dicha maquinaria actividad que inicio el 27 de enero de 2020, tal como se evidencia en la Bitácora Sector Américas en su página.*

*1. Así mismo, se anexa el INFORME TRASLADO DE CARGA firmado por el Director de la Interventoría, en el cual se realiza un resumen de las actividades realizadas en el movimiento de la maquinaria desde su inicio, es decir el 27 de enero de 2020. Por último, se adjuntan algunos registros fotográficos de la ejecución de la movilización durante los meses de enero y febrero del año en curso.*

*Esta evidencia, sumado al cronograma de obras presentado por la Unión Temporal en el marco del procedimiento sancionatorio, son suficientes para comprobar tal y como se mantuvo en las diferentes instancias de este procedimiento, que la Unión Temporal inicio obras en el área del CCO Américas, con posterioridad a la Resolución 2022, con lo cual no pudo haber sido la Unión Temporal la responsable de intervenir el área.*

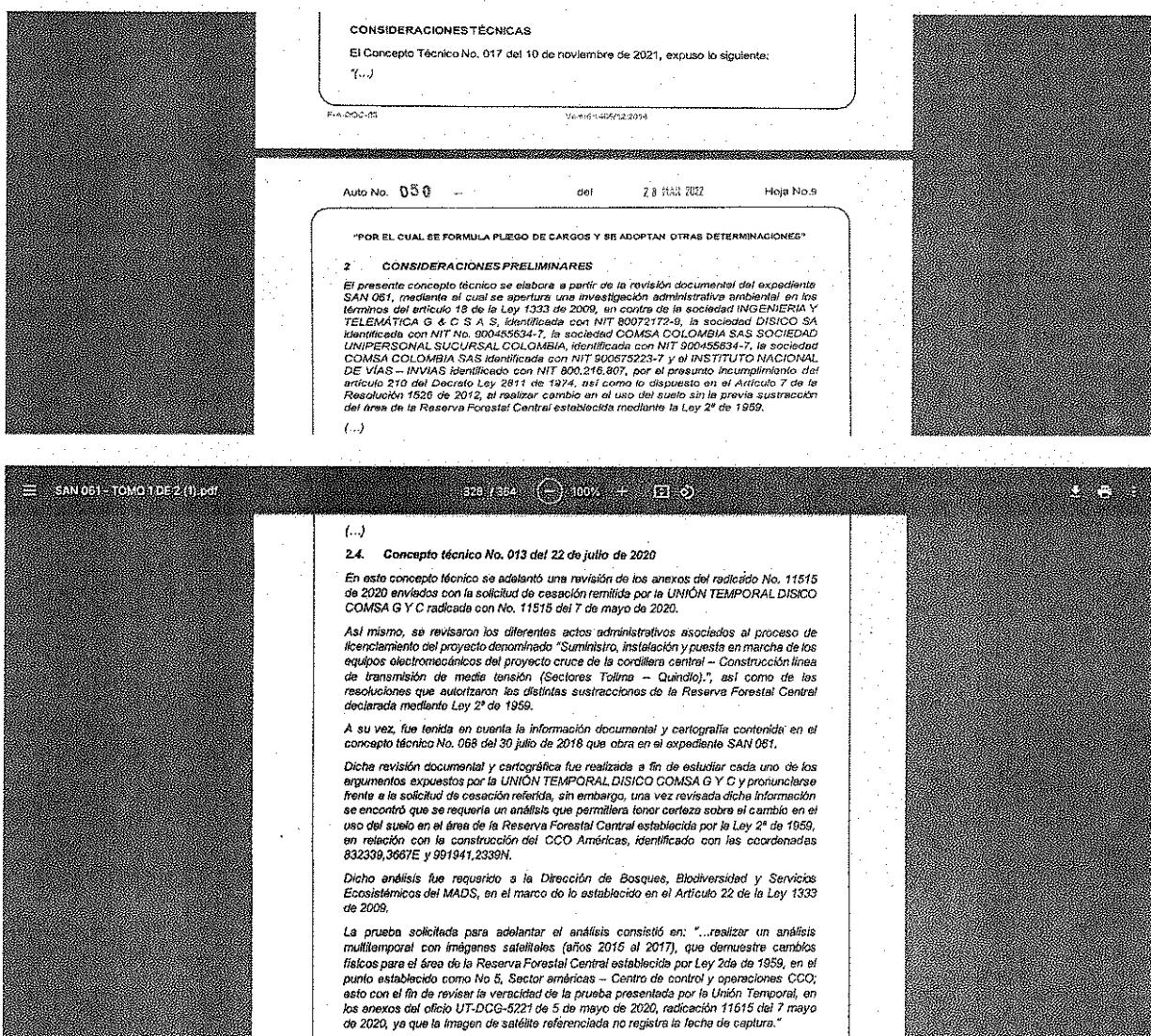
*Vale la pena aclarar que el cronograma de obra es un instrumento cambiante puesto que debe ajustarse según las realidades del proyecto tal y como la legalización de predios, la obtención de permisos ambientales, procedimientos contractuales con el INVIAST (tales como aprobación de precios no previstos, generados por la incorporación de obras no contempladas en el objeto principal), entre otros.*

*Por otro lado, la Unión Temporal mediante oficio con radicado 28203 del 18 de septiembre de 2020 (comunicación UT-DCG-6580 del 17 de septiembre de 2020) dio respuesta al Auto 149 de 2020, y aportó la carpeta digital fuente de la imagen satelital aportada en la Solicitud de Cesación en la cual se evidencia con claridad que el área*

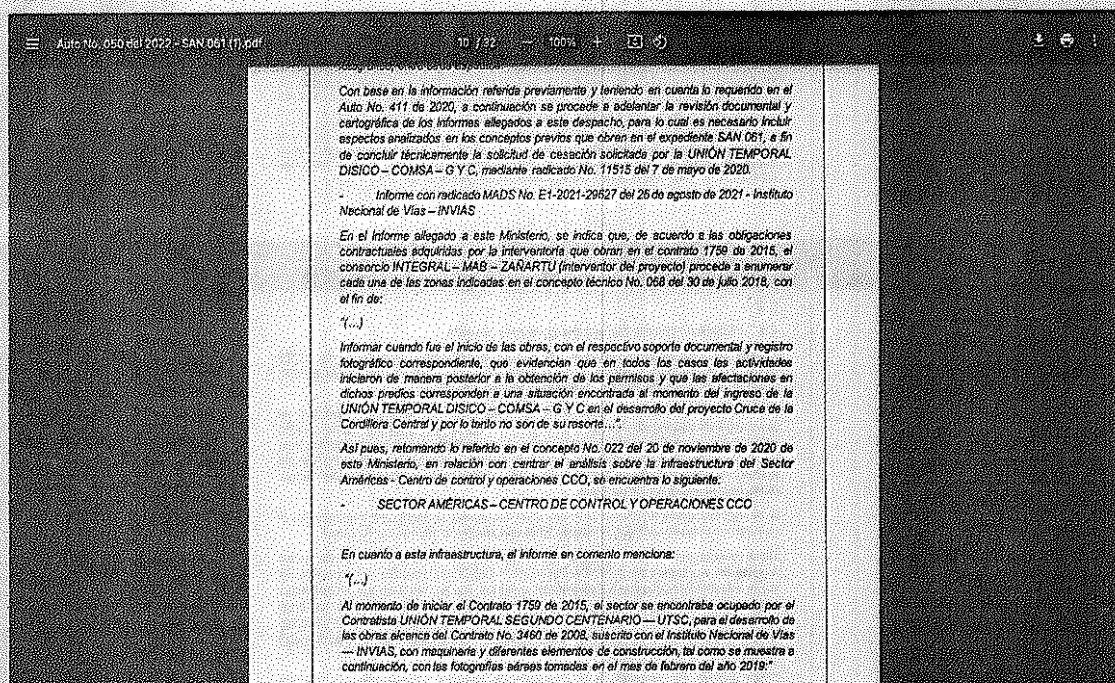
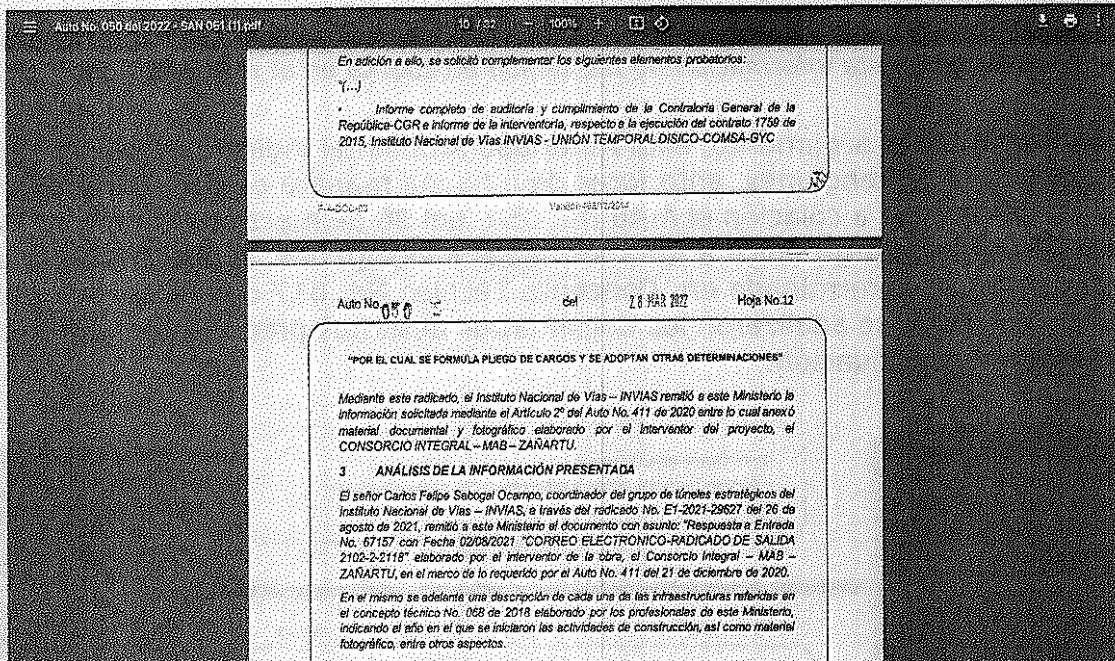
*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*objeto de este sancionatorio ya estaba intervenida en 2015, previo al inicio del Contrato. No obstante, esta información no fue tenida en cuenta en el sancionatorio.*

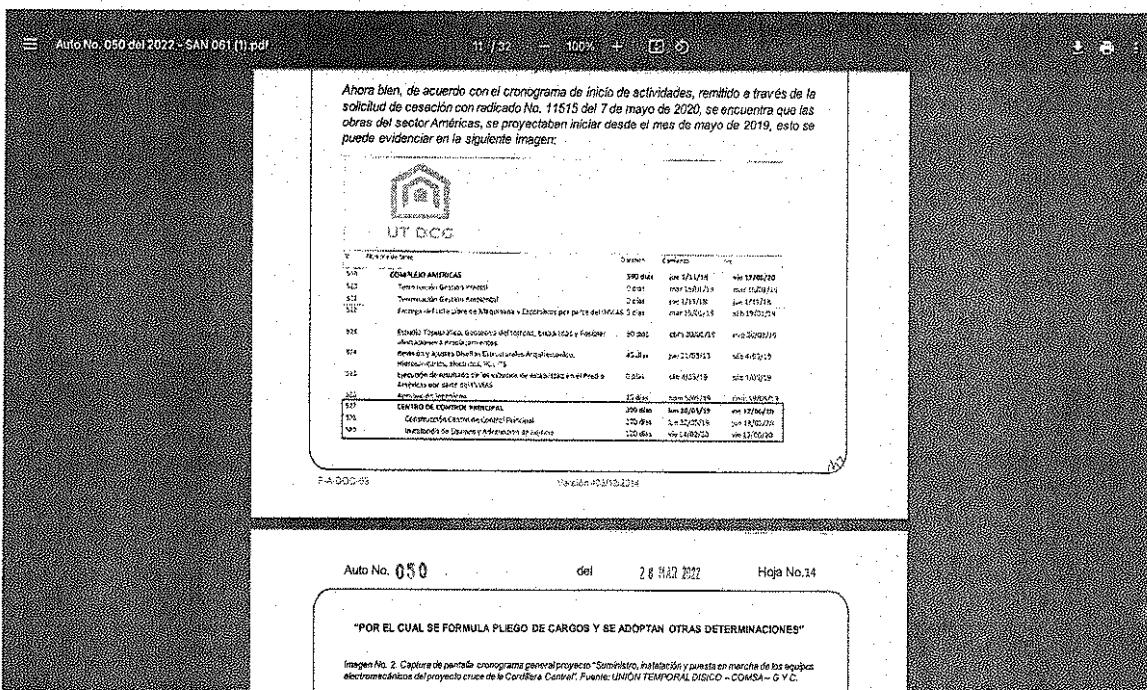
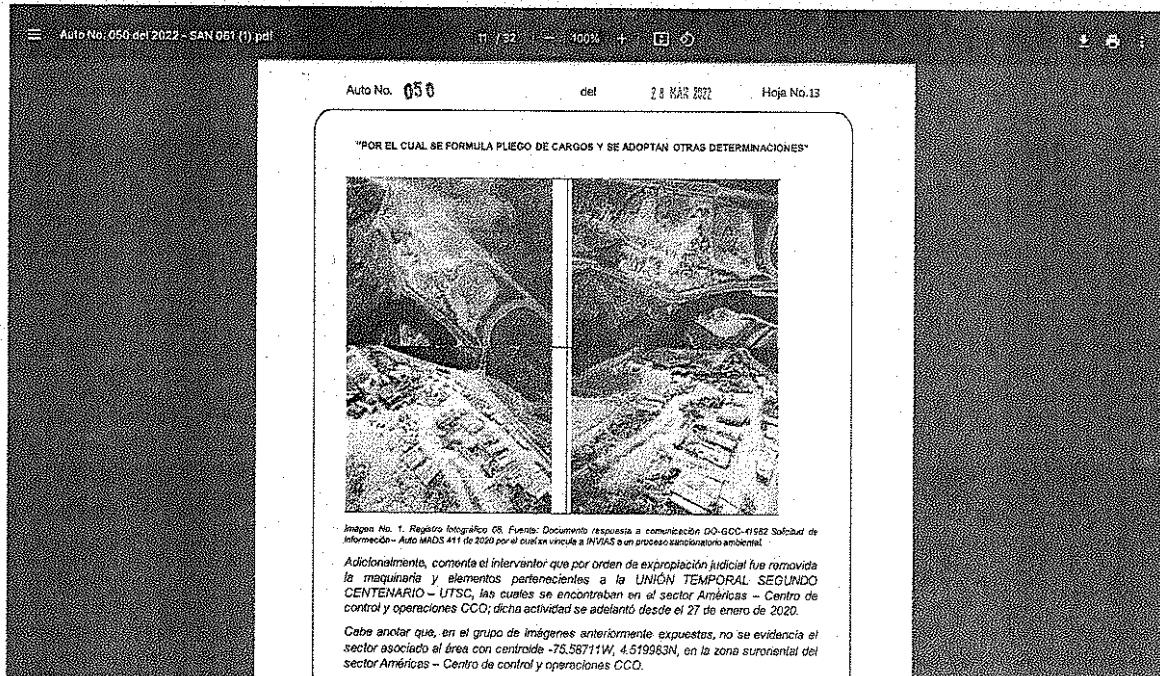
Frente al anterior argumento, esta Autoridad Ambiental indica que lo expresado por la apoderada en renglones anteriores de ninguna manera es correcto y al respecto vale la pena traer a colación el Auto No. 050 del 28 de marzo de 2022, a través del cual se formuló cargo único a las sociedades investigadas, el cual a su vez acogió, entre otros, lo determinado en Concepto Técnico No. 017 del 10 de noviembre de 2021, en el que se analizaron los documentos descritos precedentemente, como se evidencia a continuación:



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

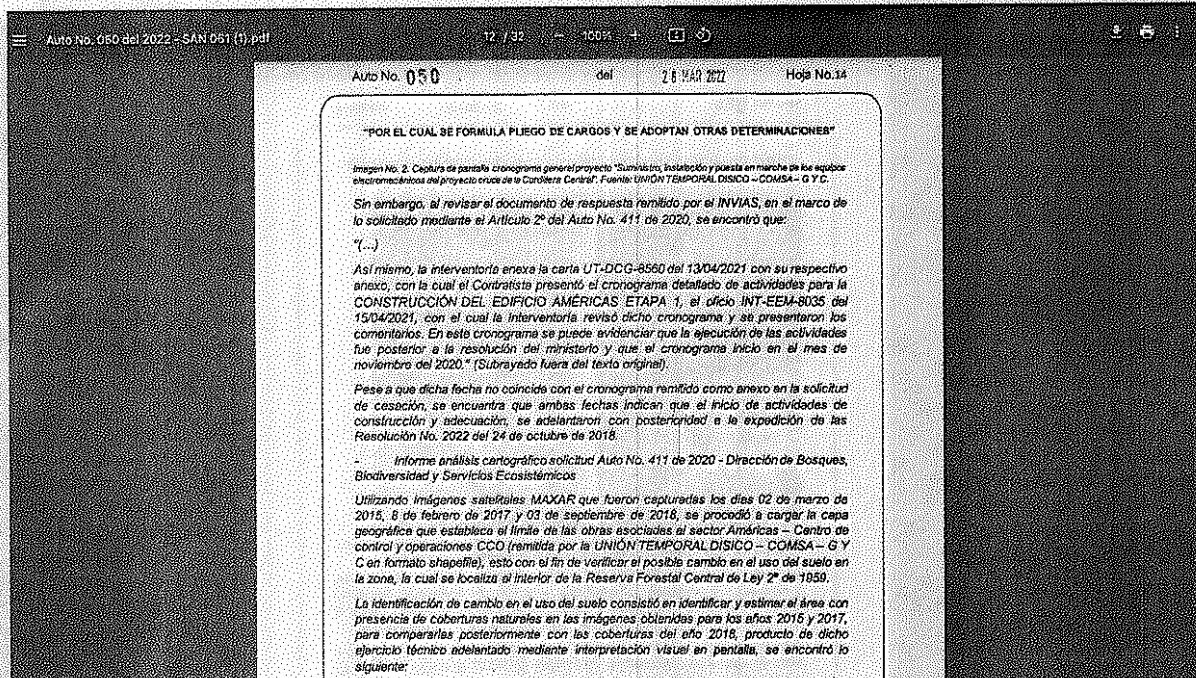


*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

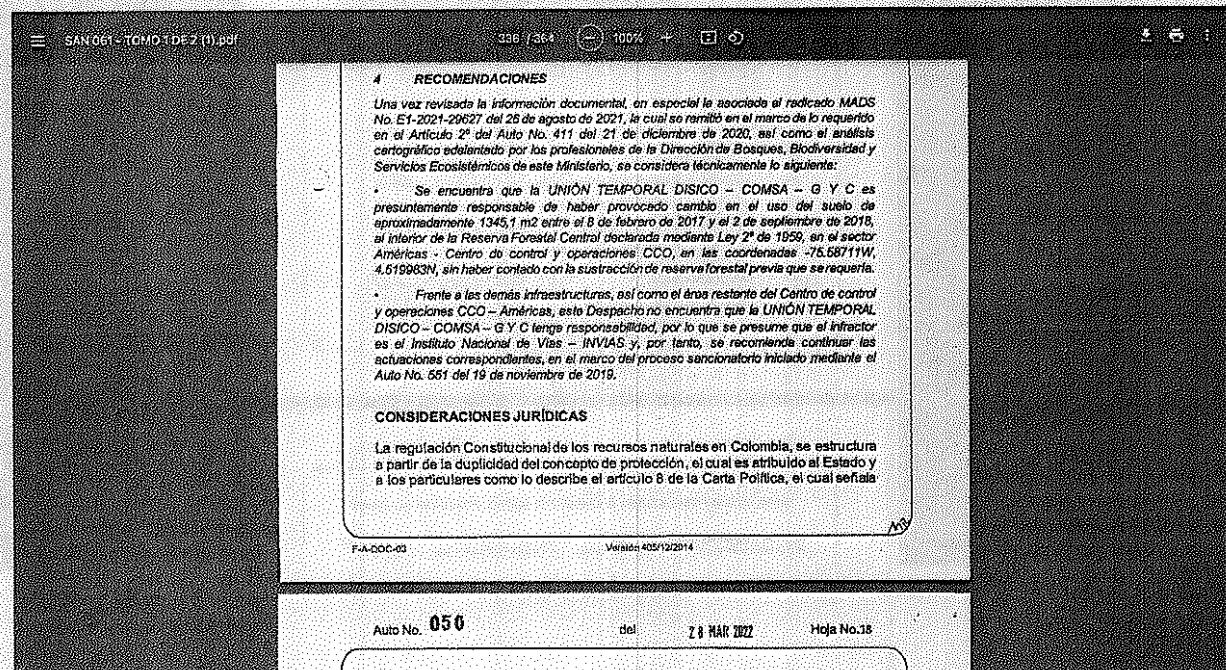




*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*



No obstante, analizadas las pruebas como el informe de Interventoría y el cronograma de actividades el citado Concepto acogido por el auto de cargos, después de la evaluación de algunas imágenes recomendó lo siguiente:



Finalmente, se debe recordar que los conceptos técnicos entre estos el No. 17 del 2021 fueron valorados como pruebas dentro de la decisión de fondo recurrida, por lo que no es cierto que los documentos referidos por la apoderada no hayan sido valorados dentro del proceso.

Igualmente, dentro del escrito de recurso se argumenta lo siguiente:

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

***"c. Tratamiento injustificadamente diferencial del INVIAST frente a las Compañías.***

Mediante el escrito con radicado MADS 2023E1022597 de 19 de mayo de 2023, el INVIAST presentó al Ministerio sus alegatos de conclusión en el marco del proceso sancionatorio, dentro de los cuales refirió todo un apartado a la inexistencia de responsabilidad con ocasión de la aplicación del principio de irretroactividad de las infracciones.

El motivo principal para justificar lo anterior radica en que las áreas supuestamente objeto de sustracción, tanto por parte de las Compañías como del INVIAST, fueron intervenidas con anterioridad al periodo de tiempo investigado por el MADS. Específicamente, entre el 8 de febrero de 2017 y el 2 de septiembre de 2018, en el caso del Sector Américas - Centro de Control y Operaciones se evidenció que esta área fue intervenida antes del 27 de mayo de 2016. Con base en el cronograma contractual explicado en la sección III, se puede concluir que esta intervención se llevó a cabo previamente a cualquier actividad desarrollada por las Compañías como parte de la ejecución del Proyecto en dicha área.

De hecho, es claro el INVIAST en indicar que quien estaba encargado de la operación de la zona para el momento de la comisión de las presuntas infracciones es la UTSC11 - contratista a cargo de la construcción de los túneles y vías- y no la Unión Temporal DISICO - COMSA- CYG ni el INVIAST, quienes no son responsables de las actuaciones ocurridas durante el periodo en que la UTSC ejecutaba el Contrato 3460 de 2008, cuya fecha de finalización fue el 30 de noviembre de 2016.

En ese sentido, es claro que para la fecha en la que inicialmente se evidenció la afectación del área del Sector Américas - Centro de Control y Operaciones, a saber, el 27 de mayo de 2016, todavía se encontraba vigente el contrato suscrito con la UTSC y por ende era ésta quien desarrollaba las actividades en el área y, así las cosas, es el único responsable de cualquier presunta infracción que se haya llevado a cabo en ese periodo de tiempo.

A pesar de ello, de manera arbitraria el MADS optó por desconocer lo señalado por el INVIAST en favor de las Compañías, a la vez que de manera contradictoria exoneró de responsabilidad ambiental a la entidad pública contratante, todo a partir de un análisis subjetivo de los argumentos presentados por esta misma institución, los cuales de haberse revisado de manera consciente y juiciosa, hubiesen sido tenidos en cuenta también para liberar de responsabilidad ambiental a las Compañías y a la Unión Temporal.

De lo anterior resulta entonces un trato injustificadamente diferenciado entre las distintas partes del proceso sancionatorio ambiental; aspecto que una vez más resulta en una violación al debido proceso de las Compañías y la Unión Temporal, dada la valoración desigual de los elementos probatorios y argumentos fácticos y jurídicos."

Respecto a los argumentos previamente señalados, vale la pena aclarar y reiterar que dentro de la decisión de fondo se hizo una valoración de las pruebas decretadas legalmente, llegando a la conclusión respecto al INVIAST que no existía material probatorio que determinara la responsabilidad del cambio de uso de suelo de 21.111,1 m<sup>2</sup> en la Reserva Forestal Central para los años 2014, 2015 y 2016, en el entendido que quien tenía a cargo la ejecución del proyecto no era el referido

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Instituto, puesto que no era este el encargado de realizar alguna obra que implicara el cambio de uso de suelo, sino sus contratistas, por lo que se decide exonerar por eximite de responsabilidad atribuible al hecho de un tercero.

Al respecto, vale la pena destacar algunos apartes de la Resolución recurrida, así:

SAN 061 - TOMO 2 DE 2 (2).pdf 241 / 241 110% + 🔍

Sociedad.

Ahora, evaluadas las pruebas en conjunto se observa que, a través de éstas, en primer lugar y frente al Instituto Nacional de Vías (INVIA), se puede determinar que en el caso concreto opera la eximite de responsabilidad establecida en el numeral segundo del artículo 8 de la Ley 1333 de 2009, el cual establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 8º. Eximite de responsabilidad. Son eximites de responsabilidad:**

(...)

**2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista." (negrita fuera de texto)**

Este argumento se encuentra probado en el Concepto Técnico 013 de 2020, en el Contrato de Obra Pública No. 3460 de 2008 bajo la modalidad de llave en mano estudios y diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto "Cruce de la cordillera central: túneles del II centenario - túnel de la línea y Segunda calzada Calarcá - Cajamarca". De los cuales se logró demostrar lo siguiente:

El cargo único formulado al Instituto Nacional de Vías (INVIA) con NIT 800.215.807, mediante el Auto 050 del 28 de marzo de 2022, se concreta en lo siguiente:

**"CARGO ÚNICO: Por realizar cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959, al desarrollar construcciones y adecuaciones de suelo para construcción en relación con las siguientes Infraestructuras y áreas asociadas:**

INFRAESTRUCTURA	ÁREA APROXIMADA CON PRESUNTO CAMBIO EN EL USO DEL SUELO (m <sup>2</sup> )
Centro de generación Galicia	2.412,44
Sector Camino 3	470,1
Sector Subestación Chirros	829,44
Sector CCO Andinas	17.258,9
Sector Subestación RCN	140,3
<b>TOTAL</b>	<b>21.111,1 m<sup>2</sup></b>

SAN 061 - TOMO 2 DE 2 (2).pdf 242 / 241 110% + 🔍

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA 0562 15 JUN 2023 Ambiente

*"Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones"*

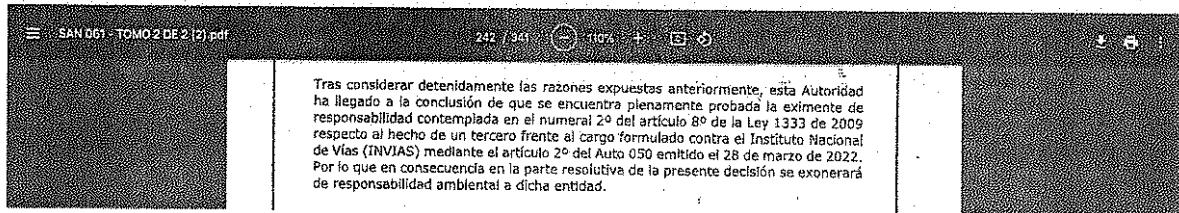
A partir de las pruebas recopiladas durante el proceso, se ha determinado que los hechos imputados al Instituto Nacional de Vías (INVIA) identificado con NIT 800.215.807, fueron objeto de análisis en un primer momento mediante el Concepto Técnico 013 de 2020. Dicho concepto técnico concluyó que el cambio de uso del suelo en las áreas objeto de imputación presenta la siguiente secuencia temporal:

ÁREA	TEMPORALIDAD
Centro de generación Galicia	Año 2015
Sector Subestación Chirros	Año 2015
Sector CCO Andinas	Años 2016
Sector Subestación RCN	Año 2014

En virtud de los hechos objeto de investigación, acaecidos en el período comprendido entre los años 2014 y 2016, esta Autoridad ha logrado determinar a través de los elementos materiales probatorios presentados que, durante dicho lapso se encontraba vigente el contrato de obra número 3460 de 2008 celebrado entre la Unión Temporal Segundo Centenario y el Instituto Nacional de Vías (INVIA), con el propósito de llevar a cabo el proyecto denominado "Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental, Construcción y operación del proyecto: Cruce de la Cordillera Central: Túneles del Segundo Centenario - Túnel de la línea y Segunda Calzada Calarcá - Cajamarca".

Dicho contrato fue suscrito el 14 de abril de 2009 y estaba previsto que finalizara el 30 de noviembre de 2016. Por lo tanto, al momento en que se produjo la modificación en el uso del suelo sin haberse llevado a cabo el correspondiente trámite de sustracción, el responsable del proyecto y, en consecuencia, de los eventos acaecidos en el área era la Unión Temporal Segundo Centenario, y no el Instituto Nacional de Vías (INVIA), tal y como se había estipulado en un principio.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*



De acuerdo con lo anterior, no es cierto que existiera un tratamiento diferenciado entre el Invias y las sociedades recurrentes dentro de la decisión de fondo recurrida, y en ese contexto la exoneración que procedió frente a dicho Instituto tiene asidero probatorio y se encuentra fundamentada legalmente.

Ahora, frente al desconocimiento de los argumentos del INVIA a favor de las sociedades recurrentes, es importante precisar una vez más que a pesar de lo afirmado por el INVIA, esta Autoridad probó con suficiencia que entre las fechas 08 de febrero de 2017 y 03 de septiembre de 2018 cuando ya hacia presencia en la zona la Unión Temporal conformada por las sociedades investigadas en virtud de la ejecución del Contrato 1759 de 2015, se observó el cambio de uso de suelo de 1345,1m<sup>2</sup> en las coordenadas -75.5771.1W y 4.519983N.

En el recurso de reposición se manifiesta que existe:

***"d. Falta de valoración de los Descargos***

*Como fue indicado en la sección de consideraciones preliminares, el Ministerio a través de la Resolución objeto de impugnación, no tuvo en cuenta los Descargos presentados en el marco del procedimiento, pues aduce la supuesta falta de capacidad de representación legal del señor Nelson Ríos. Según consideró el MADS, los individuos que fueron vinculados al proceso eran las Compañías individualmente consideradas, y no la Unión Temporal.*

*Tal como fue demostrado, dicho argumento carece de cimiento jurídico alguno, pues Nelson Ríos no sólo estaba facultado para representar a la Unión Temporal, sino también a cada uno de los miembros individualmente considerados, en aquellos asuntos que, con ocasión del Contrato, involucraran actuaciones ante autoridades administrativas.*

*En efecto, el MADS resaltó que el documento de Descargos que se aportó al proceso el 17 de junio de 2022 correspondía a la Unión Temporal, la cual carecía en opinión del Ministerio de legitimación procesal para participar de manera independiente en el proceso administrativo sancionatorio. Dicho, en otros términos, el Ministerio tuvo por no presentados los descargos en la medida en que el único escrito que para tales fines obra en el expediente fue presentado por la Unión Temporal y no por las Compañías, quienes eran las vinculadas al proceso sancionatorio ambiental.*

*La vinculación formal que hizo el Ministerio en el Auto 050 sólo tuvo en cuenta a las Compañías de manera independiente, sin que en dicho acto se tuviera en cuenta a la Unión Temporal como sujeto investigado, lo cual en sí mismo ya implica una indebida conformación del contradictorio y por ende, un grave defecto procesal que genera la nulidad de lo actuado.*

*El Acuerdo de UT claramente establece que los miembros de la Unión Temporal, para los asuntos relacionados con la celebración, ejecución, terminación y liquidación del*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Contrato, serán las sociedades INGENIERÍA Y TELEMÁTICA GYC, S.A.S, DISICO S.A., COMSA S.A. SUCURSAL COLOMBIA y COMSA COLOMBIA S.A.S, integraron la Unión Temporal DISICO - COMSA -GYC. Estas sociedades; en conjunto, son un solo sujeto, para los efectos mencionados, que directa o indirectamente estén relacionados con el Contrato.

Como se indicó, el vicio por desconocimiento al debido proceso administrativo resulta especialmente relevante cuando, dentro del proceso, se presenten irregularidades sustanciales que afecten las garantías constitucionales del administrado. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la gravedad del vicio está en gran medida determinada por la afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos, y al sentido en el que la situación jurídica hubiera sido diferente de no haberse incurrido en irregularidades.

*"Las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que, de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues esto no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos".*

A propósito del debido proceso como derecho fundamental en el marco de las actuaciones administrativas, ha señalado la Corte Constitucional, lo siguiente:

*"Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga: Su importancia en el contexto de las garantías procesales, radica en que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado".*

En el caso particular, la evidente vulneración al debido proceso, a la defensa y al derecho de contradicción, se configuró por la decisión del MADS eje rechazar la validez de los Descargos presentados; fundándose en argumentos totalmente débiles, falsos, y faltos de sustento jurídico que, de haberse tenido en cuenta, se habrían producido consecuencias jurídicas totalmente distintas. Así, este razonamiento del MADS, además de incurrir en un exceso ritual manifiesto, es lesivo del derecho fundamental al debido proceso de las Compañías.

Precisamente, el MADS, yendo en contra de sus propios actos y lesionando las expectativas legítimas de las Compañías, vulneró el derecho al debido proceso, a la defensa y contradicción, al rechazar de plano la validez de los Descargos que, como se indicó, eran totalmente válidos. Esta es una situación que el Ministerio debe corregir, pues arribar a una conclusión diferente perpetuaría la violación a los derechos fundamentales de las Compañías y de la Unión Temporal.

Además, es del caso resaltar que el Ministerio obvió completamente la capacidad de ser parte que ostentan las uniones temporales. Como fue plenamente desarrollado y argumentado en las consideraciones preliminares, si bien, aquellas no forman una

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*persona jurídica distinta de sus integrantes; lo cierto es que 'desde el año 2013 a jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en indicar que sí pueden actuar válidamente en los procesos como parte procesal.*

*Luego, es claro que la Unión Temporal tenía la capacidad de comparecer al proceso administrativo sancionatorio y, naturalmente defenderse presentando un escrito de Descargos. Lo anterior, es particularmente cierto si se considera que el propio Ministerio no tuvo reparo, en considerar a la Unión Temporal como solicitante de la sustracción de la reserva forestal, pero si al momento de ésta ejercer su derecho de defensa contra un cargo que además guarda estrecha relación con el trámite de sustracción.*

*Es evidente entonces que la Unión Temporal y su representante tienen, para todos los efectos, plenas facultades de comparecer al proceso administrativo sancionatorio y defenderse. No existe ninguna norma que lo impida o lo prohíba, máxime cuando el Auto 050 hizo referencia de manera conjunta a las sociedades que integran a la Unión Temporal y señala para todas ellas exactamente la misma imputación fáctica, jurídica y modalidad de culpabilidad, sin distinción alguna. En consecuencia, no hay razón para apartar ligeramente a la Unión Temporal del proceso Administrativo sancionatorio y, con esto, no tener en cuenta su escrito de Descargos.*

*Téngase en cuenta, además, lo absurdo de exigir cuatro documentos de Descargos para exactamente la misma conducta, la misma imputación fáctica y jurídica, y la misma modalidad de culpabilidad. El Ministerio, a pesar de insistir en la individualización de sujetos, contradice su postura con el hecho de haber imputado exactamente lo mismo, sin distinciones ni variaciones por sujeto. Dé nuevo ello solo prueba que, en el fondo, el MADS reconoce que todas las Compañías juntas constituyen la Unión Temporal, pues justamente es ella quien ejecutó el Contrato y las correspondientes actividades y solicitó la sustracción de la reserva forestal.*

*Así pues, desconocer el derecho a la defensa por una razón tan superficial sin sustento, no es otra cosa que una violación tajante del debido proceso, al impedir una debida defensa por parte de las Compañías, que, en todo caso, son en conjunto la Unión Temporal.*

En lo atinente a las anteriores manifestaciones frente al desconocimiento al derecho a la defensa al no aceptar los descargos presentados por la unión temporal, nuevamente se reitera que esta no tiene capacidad para comparecer al procedimiento sancionatorio ambiental, que los argumentos dados frente a la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado permite vía desarrollo jurisprudencial que estas figuras asociativas comparezcan al procesos judiciales que no son asimilables a este tipo de procedimiento sancionatorio, por lo que dentro de la presente investigación se consideraba a la Unión como un tercero que no hacía parte del proceso y en dicha medida no puede participar dentro de este presentando solicitud de cesaciones o descargas.

Igualmente, recalcamos que el trámite se inició de manera expresa a las sociedades recurrentes y toda la investigación se tuvo a las citadas empresas como investigadas, no a la Unión Temporal. Finalmente se precisa que no es ilógico como lo afirma la apoderada o incoherente que se presenten cuatro escritos de descargas por cuanto legalmente la norma lo permite, como se evidencia a continuación, sin que se descarte como pasa en el recurso de reposición presentado que las sociedades apoderaran un abogado para que representara sus intereses, o en un

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

solo escrito firmado por las cuatro empresas se presentaran los descargos en calidad de presuntas infractoras y como tal partes del proceso.

**"ARTÍCULO 25.** Descargos. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

**PARÁGRAFO.** Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite."

Como se evidencia de la simple lectura de la anterior norma, los descargos los presentan los presuntos infractores, es decir, las personas jurídicas o naturales vinculadas al proceso y a las que se les formuló pliego de cargos, que para el presente caso eran las sociedades recurrentes y el Invias y estas lo podían hacer directamente a través de sus representantes legales o de sus apoderados debidamente constituidos. Por lo anterior, no existe violación a los derechos que le asisten a los investigados dentro del proceso, teniendo en cuenta que ninguno de ellos presentó descargos y en consecuencia no existía manera de que fueran analizados y tenidos en cuenta dentro de la decisión de fondo, como se fundamentó en la Resolución recurrida.

La apoderada afirma que también existió:

#### **"4.2 Falsa motivación de la Resolución."**

*Si bien en el procedimiento sancionatorio ambiental existe una inversión de la carga de la prueba y la presunción de culpa o dolo, esto no releva a la autoridad de identificar la conducta constitutiva de infracción que en este caso requiere no sólo identificar que la conducta esté ocurriendo sino guardar una adecuada relación entre el cargo formulado y la presunta infracción, siendo así que no puede discrecionalmente, en la Resolución, tener en cuenta las variables que considere para efectos de imponer una sanción.*

*Frente a la presunción de culpa o dolo, la Corte Constitucional ha señalado que:*

**"las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximiente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333)."**

***No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable.*** La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales". (negrita fuera del texto)

*Precisamente, y tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, la regla general respecto de los actos administrativos, es que estos estén debidamente motivados. Siendo este un deber de la Administración consistente en:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*"motivar los actos a través de los cuales se materializa el poder del Estado en cada una de sus instituciones; es decir, tiene la obligación de hacer explícitas los fundamentos o razones de hecho y de derecho de sus decisiones".*

*Esta Alta Corte ha establecido que el deber de motivación de los actos administrativos guarda relación directa con importantes preceptos de orden constitucional dentro de los cuales se destacan la cláusula de Estado de Derecho y el debido proceso. En efecto, la Corte ha dispuesto que:*

*"la motivación de los actos es expresión de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1 CP), que implica la sujeción de los poderes públicos al principio de legalidad y proscribe la arbitrariedad en las decisiones que afectan a los administrados. La doctrina autorizada ha explicado que la motivación representa el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario (...)"*

*La motivación de la decisión comienza, pues, por marcar la diferencia entre la discrecional y lo arbitrario, y ello, porque si no hay motivación que se sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente, como es obvio en un Estado de Derecho en el que no hay margen por principio para el poder puramente personal." (Subraya fuera del texto)*

*Adicionalmente, el deber de motivación del acto administrativo no se reduce a un requisito formal de incluir cualquier argumentación en el texto del acto administrativo; por el contrario, debe contener elementos de hecho y derecho que guarden estricta relación con la realidad del caso bajo estudio. Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado que:*

*"(...) no se trata de cualquier tipo de motivación, sino que ésta debe satisfacer rigurosos requerimientos como es el hecho de mostrar una justificación interna y otra externa, que hagan ver que la decisión además de ser racional satisface los postulados de la razonabilidad".*

*Explica también el Consejo de Estado que:*

*"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance;"/a motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos."*

*A propósito de la falsa motivación, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:*

*"sé infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida; [...] se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. [...]"*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde. La anterior causal está íntimamente relacionada con la falsa motivación de los fundamentos de derecho del acto acusado. Es por esto que el Consejo de Estado señaló que la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos: i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) por errónea interpretación."*

*Igualmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha sostenido que la falsa motivación:*

*"se configura cuando se expresan los motivos de la decisión total o parcialmente, pero los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria, lo que puede suceder en uno de tres eventos a saber:*

- Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración se basaron en hechos que no se encontraban debidamente acreditados;*
- Cuando habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración, los que habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.*
- Por apreciación errónea de los hechos, de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo [...]"*

*Así las cosas, como se aprecia, la motivación del acto administrativo es un elemento esencial del mismo, y como consecuencia, su ausencia o deficiencias en ella acarrea un abuso del poder por parte de la autoridad y una vulneración de los preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones que les conciernen. Así, el actuar administrativo de la autoridad en este procedimiento sancionatorio ambiental no ha dado un cabal cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad y debido proceso.*

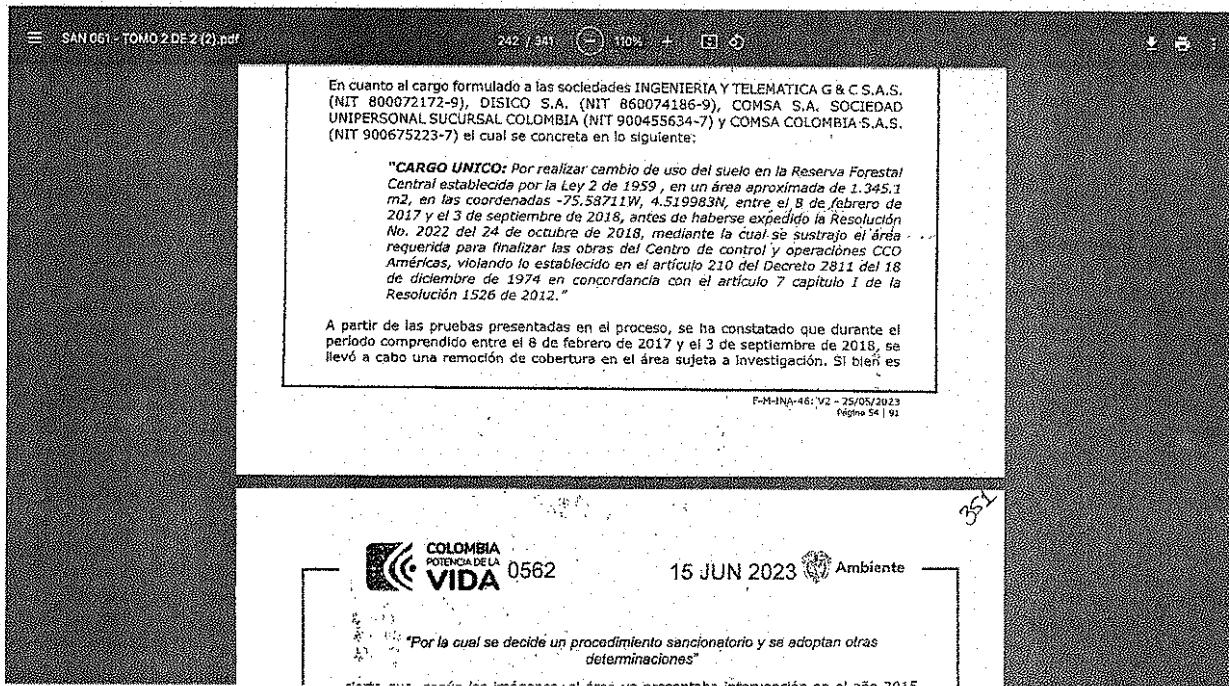
*En efecto, "(...) La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad" y cuando "los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas o porque el autor del acto le ha dado a los hechos un alcance que no tienen".*

*Precisamente, tal falta de identidad entre la realidad y los fundamentos de la decisión sancionatoria tomada por el Ministerio en contra de las Compañías es el principal vicio que afecta a la Resolución y que obliga a su revocatoria: se imputa a las Compañías una presunta infracción que éstas han probado no cometieron."*

Frente a los argumentos de falsa motivación de la Resolución 562 del 15 de junio de 2023, no concordamos con las conclusiones a las que arriba la apoderada de las sociedades, teniendo en cuenta que el acto administrativo recurrido fue debidamente motivado, que se probó con suficiencia que el hecho investigado si existió, que este acaeció para las fechas en que ya se estaba ejecutando el Contrato 1759 de 2015 y que este vulneró la normativa que se señaló de ser transgredida por haberse realizado el cambio de uso de suelo en la Reserva Forestal Central sin la debida y previa sustracción de dicha área.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Para probar lo anterior se traen los apartes de la Resolución en la que se determinó la responsabilidad de las sociedades recurrentes:



En cuanto al cargo formulado a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S. (NIT 800072172-9), DISICO S.A. (NIT 860074186-9), COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA (NIT 900455634-7) y COMSA COLOMBIA S.A.S. (NIT 900675223-7) el cual se concreta en lo siguiente:

**"CARGO UNICO:** Por realizar cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959, en un área aproximada de 1.345,1 m<sup>2</sup>, en las coordenadas -75.58711W, 4.519983N, entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018, antes de haberse expedido la Resolución No. 2022 del 24 de octubre de 2018, mediante la cual se sustrajo el área requerida para finalizar las obras del Centro de control y operaciones CCO Américas, violando lo establecido en el artículo 210 del Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 en concordancia con el artículo 7 capítulo I de la Resolución 1526 de 2012."

A partir de las pruebas presentadas en el proceso, se ha constatado que durante el período comprendido entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018, se llevó a cabo una remoción de cobertura en el área sujeta a investigación. Si bien es

F-M-INA-46: V2 - 25/05/2023  
Página 54 | 92

15 JUN 2023

COLOMBIA  
POTENCIA DE LA  
VIDA 0562

Ambiente

*"Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones"*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones

cierto que, según las imágenes, el área ya presentaba intervención en el año 2015, esta Autoridad pudo constatar con grado de certeza que para el año 2017 se observa una recuperación arbórea en la misma, la cual ya no se encontraba presente para el año 2018. Esta situación se encuentra respaldada por el Concepto Técnico 017 del 2020 y el Informe de Revision Cartográfica emitido por el ecólogo Nicolai Ciontescu, identificado con la tarjeta profesional número 130720110158 de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE), como ya se evaluó en el capítulo "ANÁLISIS DE PRUEBAS." de la presente decisión.

Estos documentos proporcionan evidencia de la evolución del área en cuestión, respaldando así los hechos objeto de investigación y por los cuales les fue en diligido el cargo único a las citadas sociedades, como se evidencia a continuación:

Año 2015

Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones

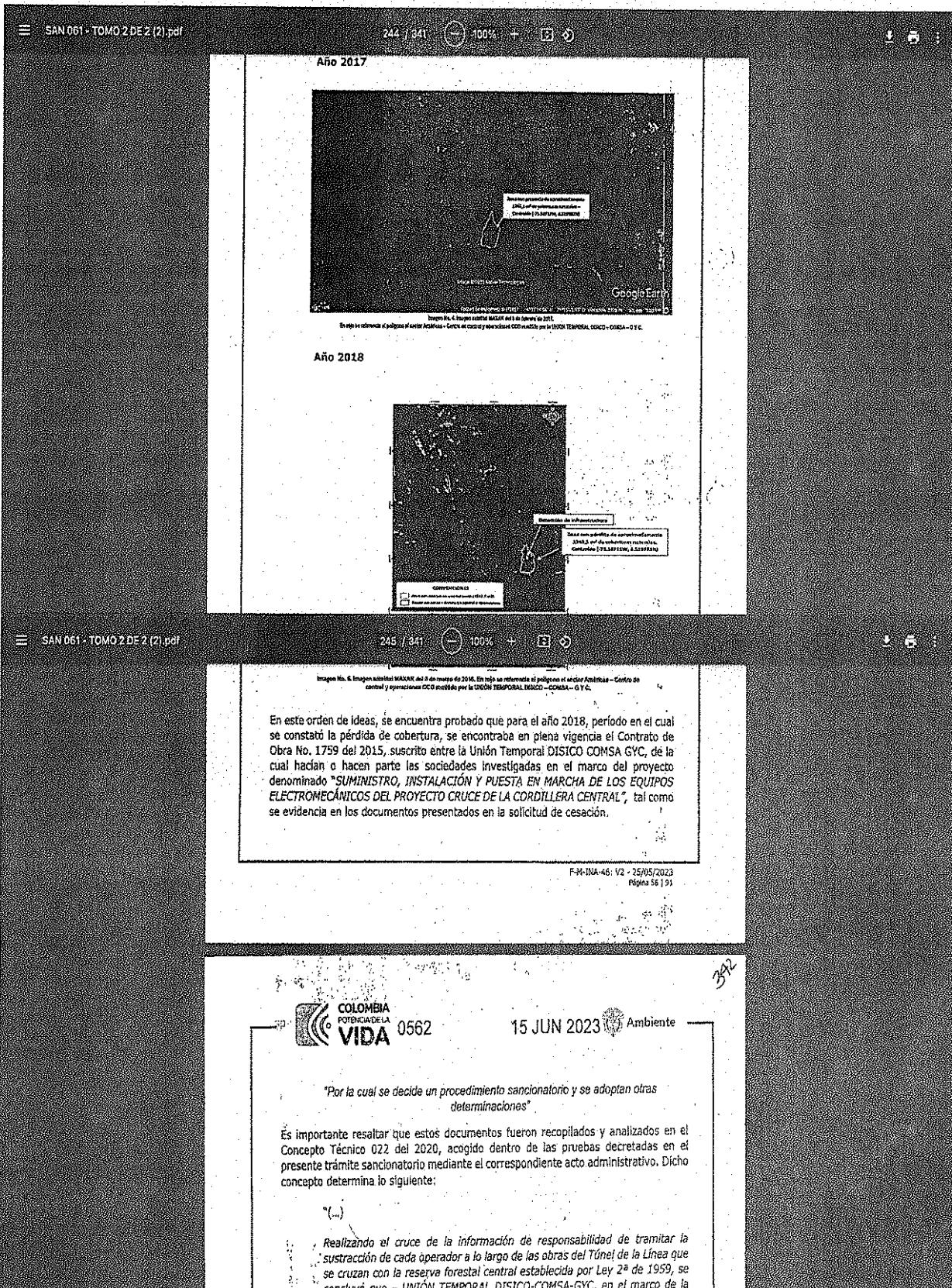
cierto que, según las imágenes, el área ya presentaba intervención en el año 2015, esta Autoridad pudo constatar con grado de certeza que para el año 2017 se observa una recuperación arbórea en la misma, la cual ya no se encontraba presente para el año 2018. Esta situación se encuentra respaldada por el Concepto Técnico 017 del 2020 y el Informe de Revision Cartográfica emitido por el ecólogo Nicolai Ciontescu, identificado con la tarjeta profesional número 130720110158 de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE), como ya se evaluó en el capítulo "ANÁLISIS DE PRUEBAS." de la presente decisión.

Estos documentos proporcionan evidencia de la evolución del área en cuestión, respaldando así los hechos objeto de investigación y por los cuales les fue en diligido el cargo único a las citadas sociedades, como se evidencia a continuación:

Año 2015

 15 JUN 2023  \*Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

SAN 061 - TOMO 2 DE 2 (2).pdf

245 / 341

vigencia del contrato 1759 de 2015 tendría responsabilidad de solicitud de sustracción entre los años 2016 al 2018, en cuyo caso reduciría la investigación a la presunta responsabilidad por cambio de uso del suelo asociado con la infraestructura del Sector américa-Centro de control y operaciones CCO.

Ahora bien, el contrato 1759 de 2015 inicio formalmente en la fecha del 02 de febrero de 2016, y según la Unión Temporal, las obras comenzaron a implementarse a partir del 2018. La temporalidad para el Sector américa-Centro de control y operaciones CCO, según cronograma de ejecución de obras, sería del 01 de noviembre de 2018 al 12 de junio de 2020; situación que contradice lo evidenciado por el concepto técnico No. 056 del 2018 al encontrar el día 17 de julio de 2018, cambio de uso del suelo en la reserva forestal central por la adecuación de infraestructura."

Frente a lo anterior es relevante destacar que el Contrato de Obra No. 1759 del 2015 cuenta con una orden de inicio fechada el 02 de febrero de 2016, lo que indica que la ejecución del mencionado contrato se inicio en esa fecha. En consecuencia, la presente administración puede afirmar con seguridad que para el año 2018, las sociedades que formaban parte de la Unión Temporal DISICO COMSA GYC eran responsables de las áreas objeto estudio en el presente proceso.

En virtud del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 y tras el análisis realizado a las pruebas y documentos que constan en el expediente SAN 061, especialmente a las citadas anteriormente, se puede concluir que las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S. (NIT 800072172-9), DISICO S.A (NIT 860074186-9), COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA (NIT 900455634-7) y COMSA COLOMBIA S.A.S. (NIT 900675223-7), que hacen o hacen parte de la Unión Temporal DISICO COMSA GYC, disponían para la fecha de los hechos, del conocimiento y la asistencia técnica necesarios por parte de expertos para asegurar que la ejecución de las actividades contempladas en el proyecto "Suministro, Instalación y Puesta en Marcha de los Equipos Electromecánicos del Proyecto Cruce De La Cordillera Central" se lleva a cabo con pleno cumplimiento de la normativa ambiental vigente relacionada para el caso en concreto con contar con la sustracción de la Reserva Forestal emitida por esta Autoridad de manera previa a la intervención de la zona denominada "Sector América-Centro de Control y Operaciones CCO", tal como establecen el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Resolución 1526 de 2012, normas que se vulneraron con la conducta desplegada por las investigadas.

En consecuencia, se encuentra probada por parte de esta Autoridad la omisión en el cumplimiento de la normativa ambiental al no contar con la debida sustracción para el aprovechamiento forestal de 1.345.1 m<sup>2</sup>, contraviniendo así lo establecido en el artículo

F-M-INA-46: V2 - 25/05/2023

246 / 341

210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Resolución 1526 de 2012. Esta situación se

F-M-INA-46: V2 - 25/05/2023

Página 57 / 91

COLOMBIA  
POTENCIA DE LA  
VIDA 0562

15 JUN 2023

Ambiente

*"Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones"*

enmarca en la modalidad de CULPA GRAVE, la cual equivale a DOLO según lo establecido en el artículo 63 del Código Civil, como se verá a continuación:

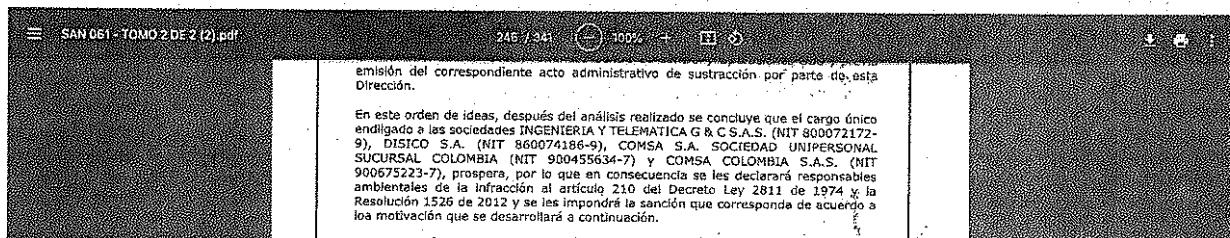
Lo anterior se presenta teniendo en cuenta que el desarrollo de un proyecto de infraestructura vial, tal como el denominado "Suministro, Instalación y Puesta en Marcha de los Equipos Electromecánicos del Proyecto Cruce De La Cordillera Central", requería el más alto nivel de diligencia y cuidado por parte de las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G & C S.A.S. (NIT 800072172-9), DISICO S.A. (NIT 860074186-9), COMSA S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA (NIT 900455634-7) y COMSA COLOMBIA S.A.S. (NIT 900675223-7), teniendo en cuenta que este se iba a adelantar por personas que contaban con un amplio nivel de conocimiento y asistencia técnica de expertos necesarios para llevar a cabo las actividades contempladas en dicho proyecto dando cumplimiento cabal entre otras a las normas ambientales y adicional porque el citado proyecto se iba a desarrollar entre otras, en áreas que hacen parte de la Reserva Forestal Central, cuyo objeto principal y por el cual fue declarada como tal, es el desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

En este sentido, se esperaba que dichas entidades tuvieran pleno conocimiento de las obligaciones normativas establecidas en el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Resolución 1526 de 2012, y en cumplimiento a ellas realizaran la intervención de la zona denominada "Sector América-Centro de Control y Operaciones CCO", previa

F-M-INA-46: V2 - 25/05/2023

Página 46 | 82

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*



Cabe resaltar que en el presente caso el argumento principal frente a la declaración de responsabilidad ambiental por parte de esta Autoridad Ambiental a las citadas sociedades giró en torno a lo que demostraron las imágenes satélites y de las que se concluyó que a pesar de que las imágenes en el 2015 ya evidenciaban una previa intervención, estas mismas para el 2017 mostraban una recuperación arbórea en la misma zona, que para el 2018 ya no se encontraba presente. De acuerdo con lo anterior, esta Autoridad tuvo en cuenta que para ese año (2018) se encontraba en plena vigencia el Contrato 1759 de 2015 que era ejecutado por la Unión Temporal citada conformada por las sociedades recurrentes y que dichas sociedades no probaron que, en efecto para el periodo de tiempo formulado en el cargo, es decir, del 08 de febrero de 2017 y el 03 de septiembre de 2018, ellos no realizaron algún tipo de intervención de cambio de uso de suelo en las coordenadas ya citadas.

Así mismo, es pertinente resaltar que el análisis de dichas imágenes se realizó por parte del área técnica de esta entidad a través de conceptos como el 017 del 2021.

La apoderada recurrente también expresa que existió:

***"Falsa motivación al ignorar las pruebas frente al inicio de las actividades."***

*Tal como se destacó a lo largo del acápite de antecedentes del presente escrito, al momento de realizarse la formulación del cargo único por parte del MADS mediante el Auto 050, la conducta sancionable está relacionada con que presuntamente las Compañías realizaron un cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central, específicamente en un área aproximada de 1.345,1m<sup>2</sup> en las coordenadas -75.5771.1W y 4.519983N, entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018 previo a la obtención de la sustracción mediante Resolución 2022.*

*Lo anterior a pesar de que existe abundante material probatorio referido a que ni las Compañías ni la Unión Temporal realizaron el cambio de uso de suelo censurado, especialmente para establecer la temporalidad de los hechos, sin que fuera evaluado en los diferentes análisis realizados por el MADS. Por la notoriedad de estos se presenta una relación como sigue:*

*Tal y como se indicó anteriormente, mediante el oficio UTDCG-6085 con radicado MADS 28203 de septiembre 18 de 2020 se da respuesta al Auto 149 y se presentó como anexo una carpeta digital con información para determinar la fecha de la imagen de satélite en 2015, según registro del proveedor que cita, además: imagen fuente, tipo de imagen, metadatos, fecha y hora de captura, como se muestra en este documento con ID 054621007010.xml:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

```

version = "27.6";
copyrightText =
"Use, duplication or disclosure by the government is subject to the
restrictions as set forth in subparagraph (c) (1) (i) of the Rights
in Technical Data and Computer Software Clause contained in
D.F.A.R.S. 252.227-7013, and subparagraphs (c)(1) and (2) of the
Commercial Computer Software-Restricted Rights contained in
48 C.F.R. 52.227-19. Contractor/manufacturer is
DigitalGlobe, Incorporated at 1601 Dry Creek Drive, Suite 260, Longmont, CO 80503-6493.

Copyright 2015 DigitalGlobe Incorporated, Longmont CO USA 80503-6493
DigitalGlobe and the DigitalGlobe logo are trademarks of DigitalGlobe,
Incorporated. The use and/or dissemination of this data and/or of any
product in any way derived there from are restricted. Unauthorized
use and/or dissemination is prohibited.

DigitalGlobe NMN Reference: http://www.digitalglobe.com

mediaCreationDate = "2015-08-25T17:43:34.032Z";
objectIdNumber = "034621007010_01";
fileName = "GIS_FILES/15FILE04155048-8223-054621007010_01_P001_PIXEL_SHAPE.shp"
GIS_FILES/15FILE04155048-8223-054621007010_01_P001_PIXEL_SHAPE.shx
GIS_FILES/15FILE04155048-8223-054621007010_01_P001_PIXEL_SHAPE.dbf
GIS_FILES/15FILE04155048-8223-054621007010_01_P001_PIXEL_SHAPE.prj
GIS_FILES/034621007010_01_PRODUCT_SHAPE.dbf
GIS_FILES/034621007010_01_PRODUCT_SHAPE.shp
GIS_FILES/034621007010_01_PRODUCT_SHAPE.shx
GIS_FILES/034621007010_01_PRODUCT_SHAPE.prj
GIS_FILES/034621007010_01_STRIP_SHAPE.dbf"
  
```

*Este soporte desvirtúa lo indicado por el Ministerio al no valorar la información entregada por la Unión Temporal, y en el que concluye:*

*"El Sector américa-Centro de control y operaciones CCO, demuestra intervención para la fecha del 27 de mayo de 2016, según pruebas fotográficas encontradas en el documento de solicitud de cesación, en donde también se presenta una imagen de satélite del año 2015, lo que determinaría responsabilidad tanto del INVIAST como de la Unión Temporal. Es de precisar que la imagen de satélite en sí misma no registra la fecha, por lo cual se debería corroborar por parte de esta Autoridad Ambiental, tal información."*

*"La imagen 4 del presente concepto, se relaciona con el Anexo CCO\_AMERICAS\_IMAGEN 2015\_v2, del documento de solicitud de cesación, en donde se puede observar que dicha obra se encuentra desde el año 2015 y fue sustraída mediante la Resolución 2022 de 2018."*

En lo que tiene que ver con los anteriores argumentos respecto a la falsa motivación al ignorar las pruebas frente al inicio de las actividades esta Cartera Ministerial, reitera y realiza las siguientes precisiones:

Sea lo primero indicar que, algunas de las pruebas allegadas al proceso fueron consideradas por esta Autoridad Ambiental en aras de hacer efectivo el principio al debido proceso, esto teniendo en cuenta que las presentó la Unión Temporal DISICO-COMSA-G Y C, que no era parte del procedimiento sancionatorio ni en calidad de investigado o presunto infractor ni de tercero interviniente.

Ahora, en relación con las imágenes allegadas una carpeta digital con información para determinar la fecha de la imagen de satélite en 2015, según registro del proveedor que cita, además: imagen fuente, tipo de imagen, metadatos, fecha y hora de captura, en efecto desde el Concepto Técnico 013 del 22 de julio de 2020 se determinó, entre otros, que :

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*"El Sector américa - Centro de control y operaciones CCO, demuestra intervención para la fecha del 27 de mayo de 2016, según pruebas fotográficas encontradas en el documento de solicitud de cesación, en donde también se presenta una imagen de satélite del año 2015, lo que determinaría responsabilidad tanto del INVÍAS como de la Unión Temporal. Es de precisar que la imagen de satélite en sí misma no registra la fecha, por lo cual se debería corroborar por parte de Esta Autoridad Ambiental, tal información."*

*(...)*

*De acuerdo con la información aquí revisada, se puede determinar que la intervención se efectuó aproximadamente antes del 10 de agosto de 2017 (fecha de ejecutoria de la 1368 de 12 de julio de 2017), y por lo tanto, se requiere solicitar una prueba técnica al grupo de Sistemas de Información Geográfica, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, en el marco de lo determinado en el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009.*

*Esta prueba consiste en realizar un análisis multitemporal con imágenes satelitales (años 2015 al 2017), que demuestre cambios físicos para el área de la Reserva Forestal Central establecida por Ley 2da de 1959, en el punto establecido como No 5, Sector américa - Centro de control y operaciones CCO; esto con el fin de revisar la veracidad de la prueba presentada por la Unión Temporal, en los anexos del oficio UT-DCG-5221 de 5 de mayo de 2020, radicación 11515 del 7 mayo de 2020, ya que la imagen de satélite referenciada no registra la fecha de captura. (...)"*

De conformidad con lo anterior a través del Auto No. 411 del 21 de diciembre de 2020, esta Autoridad dispuso, entre otros, que:

*"ARTICULO PRIMERO. ORDENAR la práctica de diligencias administrativas consistentes en:*

*1. Análisis multitemporal con imágenes satelitales oficiales (años 2015 al 2017), que demuestren la veracidad de la imagen de satélite presentada como prueba por la Unión Temporal, en los anexos del oficio UT-DCG-5221 de 5 de mayo de 2020. (...)"*

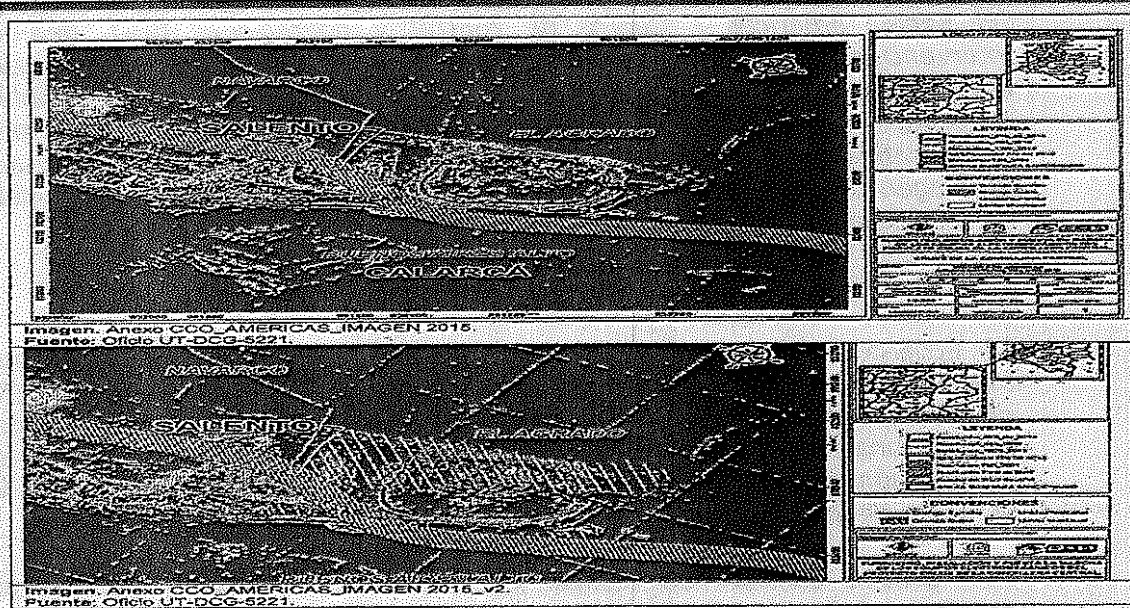
De acuerdo con lo dispuesto en el anterior acto administrativo se realizó análisis multitemporal en el que se consignaron las siguientes consideraciones:

*"Teniendo en cuenta lo anterior se revisa la información anexa contenida en el oficio UT-DCG-5221 de 5 de mayo de 2020, encontrando lo siguiente:*

- ✓ Anexo 1-Resoluciones
- ✓ Anexo 2-Planos
- ✓ Anexo 3-Shape
- ✓ Anexo 4-IMAGEN 2015
- ✓ Anexo 5- Documentos contractuales.
- ✓ Anexo 6-Informe CGR

*Para efectos de lo relacionado con el análisis multitemporal se encuentra el anexo No. 2 (planos), el cual contienen entre otras, las siguientes imágenes relacionadas con el punto No. 5 donde se evidencia el ID construcción del CCO Américas:*

"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"



Calle 37 No. 6-46  
Commutador 1571 3323400

"(...)

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que las imágenes de satélite presentadas en el anexo 2 no registran la fecha de captura; se requirió una prueba por parte de ésta Autoridad Ambiental, que consiste en realizar un análisis multitemporal con imágenes satelitales (años 2015 al 2017), que demuestre cambios físicos para el área de la Reserva Forestal Central establecida por Ley 2da de 1959, en el punto establecido como No 5.

#### ANALISIS DE IMÁGENES SATELITALES

Se realizó una revisión preliminar con el equipo SIG de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de imágenes satelitales de alta resolución Quick bird con un tamaño de pixel de 2 metros, para los años 2015 y 2017.

De igual forma se realizó de manera general un análisis multitemporal de imágenes satelitales disponibles, a partir del cual se logra elaborar una interpretación visual sobre pantalla de las principales coberturas presentes en el área de estudio, esto con el propósito de evidenciar los cambios ocurridos entre un año y otro. Este análisis se realizó consultando visores gratuitos y utilizando imágenes de alta resolución de las fechas 2/3/2015 y 8/2/2017, de las cuales se puede describir lo siguiente:

Imagen	Descriptor
Imagen 1	La primera imagen de satélite (que se presenta a continuación) con fecha de 2/3/2015, indica visualmente la existencia de infraestructura como la de pequeños relictos de coberturas silvestres como vegetación secundaria o en transición. Se tomó como fecha de 2015, haciendo la salvedad que no se encontraron dentro de esta verificación imágenes de fechas anteriores. Es así que se observa que para el año 2015, 2.03 ha correspondían a infraestructura, abarcando cerca del 88% del total de la zona de estudio.
Imagen 2	La segunda imagen de satélite (que se presenta a continuación) con fecha de 8/2/2017, indica visualmente la existencia de infraestructura como la de pequeños relictos de coberturas silvestres como vegetación secundaria o en transición, sin embargo, en comparación con el año 2015, se evidencia un área de 1.7 ha (80%) correspondientes a Infraestructura, dejando el 22% en coberturas silvestres o naturales.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

A continuación, se exhibe en las imágenes consultadas, señalando lo siguiente:

Cobertura	2015		2017	
	Área (ha)	Porcentaje	Área (ha)	Porcentaje
Infraestructura	2.035	88.236	1.798	77.951
Silvestre	0.271	11.764	0.509	22.049
<b>TOTAL</b>	<b>2.306594</b>	<b>100</b>	<b>2.3065</b>	<b>100</b>

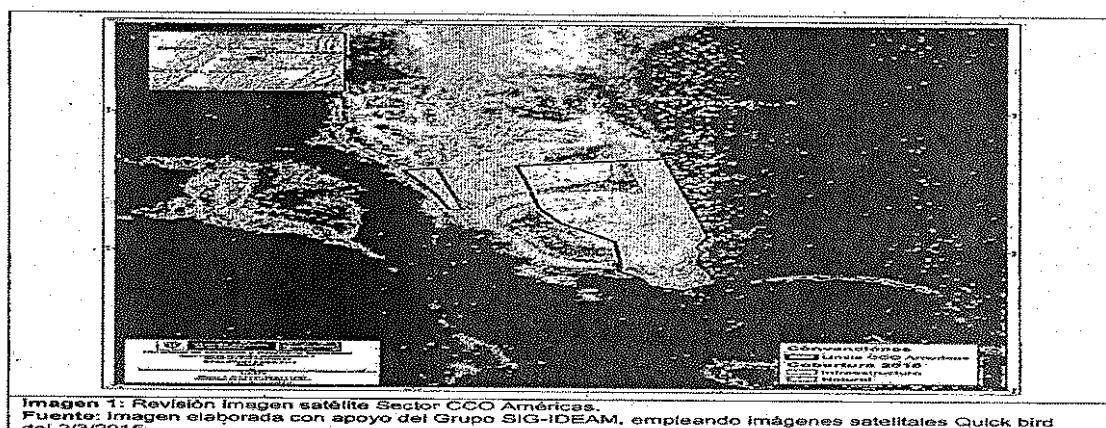


Imagen 1: Revisión Imagen satélite Sector CCC Américas.

Fuente: Imagen elaborada con apoyo del Grupo SIG-IDEAM, empleando imágenes satelitales Quick bird del 2/3/2015

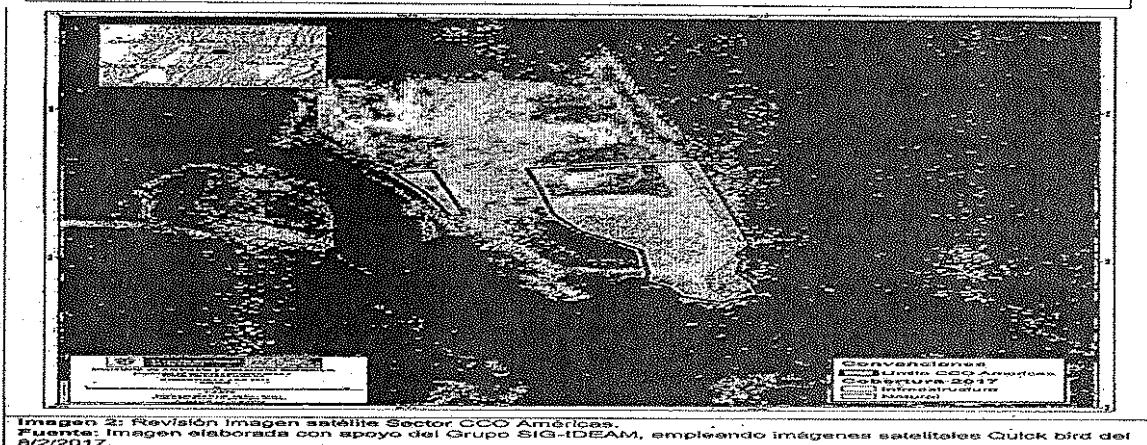


Imagen 2: Revisión Imagen satélite Sector CCC Américas.

Fuente: Imagen elaborada con apoyo del Grupo SIG-IDEAM, empleando imágenes satelitales Quick bird del 8/2/2017.

(...)

## CONCLUSION

Se realizó el análisis cartográfico y satelital en detalle, imágenes anuales desde el año 2015 hasta el año 2017, con una resolución espacial de 2 metros; en donde se identificó infraestructura en un área 2.035 ha, para la imagen del año 2015 y 1.798 ha para la imagen del año 2017.

Durante los dos años de análisis de evidencia que hubo un aumento de la infraestructura cercana a 0.23 ha, las cuales fueron obtenidas a través de la transformación de las coberturas silvestres.

Dicho evento se evidencia principalmente en la parte sur de la zona de estudio, sin embargo también se puede observar que en la parte oriental hubo una pequeña recuperación de coberturas silvestres, esto principalmente debido por una vía menos ancha."

De acuerdo con lo evidenciado anteriormente, contrario a lo que afirma la apoderada no se ignoraron pruebas como las imágenes satelitales aportadas por la Unión Temporal. Ahora, frente al caso sub examine es importante indicar que la

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

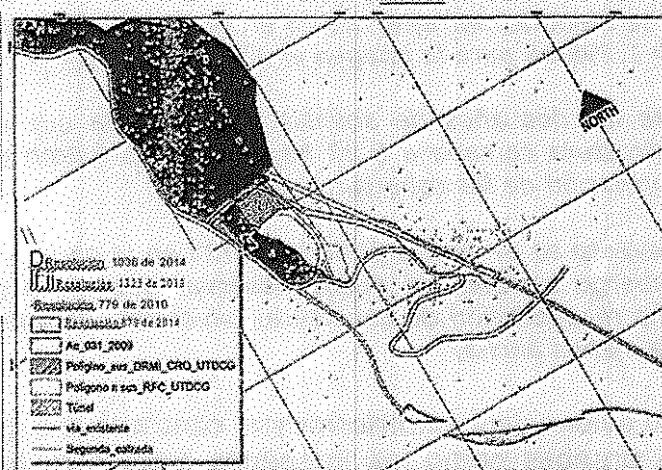
temporalidad investigada y analizada en el procedimiento no corresponde al 2015, sino a hechos que sucedieron entre el 8 de febrero de 2017 y el 03 de septiembre de 2018, por lo que dichas pruebas no contienen valor probatorio relevante para la conducta investigada en el presente trámite. No obstante, se indica que este Informe de Revisión concluyó que en la parte oriental del sector CCO Américas se evidenciaba una recuperación de cobertura silvestre.

En lo que tiene que ver con la conducta sancionable relacionada con que presuntamente las Compañías realizaron un cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central, específicamente en un área aproximada de 1.345,1m<sup>2</sup> en las coordenadas -75.5771.1W y 4.519983N, entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018 previo a la obtención de la sustracción mediante Resolución 2022, como ustedes lo manifiestan, no es cierto que exista abundante material probatorio referido a que ni las Compañías ni la Unión Temporal realizaron el cambio de uso de suelo censurado, especialmente para establecer la temporalidad de los hechos, sin que fuese evaluado en los diferentes análisis realizados por el MADS, tal y como se evidenció anteriormente.

Respecto al argumento en el que se afirma que:

*"Otro antecedente de particular relevancia, son las sustracciones de áreas de la Reserva Forestal Central para la ejecución del Proyecto, a cargo de diferentes actores y en fechas distintas, información que debe reposar en el sistema de información del Ministerio, y que no fue analizada en los antecedentes del Proyecto. Para el sector del CCO Américas se otorgaron entre otras, la Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001 "Por la cual se sustrae una Reserva Forestal, se otorga una Licencia Ambiental Ordinaria y se toman otras determinaciones para la construcción de la Nueva vía Ibagué -Armenia Túnel de la Línea", y la Resolución 0779 del 22 de Abril de 2010, por la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial autorizó modificar el área de sustracción de 1 a Reserva Forestal Central del proyecto, por solicitud de la UTSC disminuyendo el área total de 95,06 hectáreas a 62,6 hectáreas.*

*La modificación la Resolución 0779 del 22 de Abril de 2010 involucró una importante zona del sector Américas, como se ilustra en la imagen siguiente, lo que demuestra nuevas intervenciones por las obras viales con el diseño aprobado en esa fecha, teniendo presente que el Ministerio cumplía funciones de autoridad ambiental*



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*La salida gráfica muestra otras sustracciones que se complementan para permitir la implantación de las obras en este sector, donde se establecieron sitios de disposición de materiales sobrantes (zodme), campamentos y centro de acopios de materiales y equipos, segunda calzada e intercambiadores por parte de la UTSC, configurando así el cambio de uso del suelo para ser ocupado por el proyecto vial."*

Frente al argumento en el que se manifiesta que este Ministerio tampoco analizó el antecedente que tiene que ver con las sustracciones de áreas de la Reserva Forestal Central para la ejecución del Proyecto a cargo de diferentes actores y en fechas distintas, información que debe reposar en el sistema de información del Ministerio, y que no fue analizada en los antecedentes del proyecto, se debe tener en cuenta que contrario nuevamente a lo que afirma la apoderada, mediante Concepto Técnico No. 13 de 2020, se analizaron dichas situaciones conceptualizando lo siguiente:

### **"3 ANALISIS DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA"**

(...)

*Para tal fin, el documento de cesación expone de manera cronológica algunos hechos y procesos de licenciamiento y autorizaciones de sustracción de reserva emitidas por la Autoridad Ambiental (Ministerio y ANLA), a los diferentes usuarios asociados al proyecto del túnel de la línea. Para comprender tales motivaciones, se expone a continuación el marco normativo relacionado con el proyecto:*

*Resoluciones relacionadas con licenciamiento:*

<b>3 ANALISIS DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA</b>									
<p>El señor Nelson Ríos Villamizar, actuando como apoderado de la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, identificada con NIT. 900.920.368-7, se pronuncia a través de la radicación No. 5221 del 5 de mayo de 2020, respecto a los hechos identificados en la evaluación de campo que se suscribe en el Concepto Técnico No. 068 de julio 30 de 2018, con el cual se inicia el proceso administrativo sancionatorio en etapa de apertura de investigación, relacionado con el expediente SAN-061.</p>									
<p>Para tal fin, el documento de cesación expone de manera cronológica algunos hechos y procesos de licenciamiento y autorizaciones de sustracción de reserva emitidas por la Autoridad Ambiental (Ministerio y ANLA), a los diferentes usuarios asociados al proyecto del túnel de la línea. Para comprender tales motivaciones, se expone a continuación el marco normativo relacionado con el proyecto:</p>									
<p><i>Resoluciones relacionadas con licenciamiento:</i></p>									
<table border="1"> <thead> <tr> <th><b>Acto Administrativo</b></th><th><b>Descriptor</b></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Resolución MADS 780 de 24 de agosto de 2001</b></td><td>Por la cual se sustrae una reserva forestal y se otorga Licencia ambiental ordinaria al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, para el proyecto Construcción de la Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea.</td></tr> <tr> <td><b>Resolución 2068 del 27 de noviembre de 2007</b></td><td>Por la cual Ministerio modificó el artículo cuarto de la Resolución 780 de agosto 24 de 2001, mediante la cual se otorgó Licencia Ambiental Ordinaria al proyecto, en el sentido de autorizar el desarrollo de nuevas obras en el tramo denominado "Obras anexas", correspondientes al tramo de acceso al portal Galicia o Quindío, en el sentido de incluir la construcción de túneles y no adelantar la construcción del tramo en vía a cielo abierto como se propuso en el diseño inicial del proyecto.</td></tr> <tr> <td><b>Resolución No.1000 de 29 de mayo de 2009</b></td><td>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial autorizó la cesión parcial de la Licencia Ambiental, otorgada al INVÍAS para el proyecto "Nueva Vía</td></tr> </tbody> </table>		<b>Acto Administrativo</b>	<b>Descriptor</b>	<b>Resolución MADS 780 de 24 de agosto de 2001</b>	Por la cual se sustrae una reserva forestal y se otorga Licencia ambiental ordinaria al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, para el proyecto Construcción de la Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea.	<b>Resolución 2068 del 27 de noviembre de 2007</b>	Por la cual Ministerio modificó el artículo cuarto de la Resolución 780 de agosto 24 de 2001, mediante la cual se otorgó Licencia Ambiental Ordinaria al proyecto, en el sentido de autorizar el desarrollo de nuevas obras en el tramo denominado "Obras anexas", correspondientes al tramo de acceso al portal Galicia o Quindío, en el sentido de incluir la construcción de túneles y no adelantar la construcción del tramo en vía a cielo abierto como se propuso en el diseño inicial del proyecto.	<b>Resolución No.1000 de 29 de mayo de 2009</b>	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial autorizó la cesión parcial de la Licencia Ambiental, otorgada al INVÍAS para el proyecto "Nueva Vía
<b>Acto Administrativo</b>	<b>Descriptor</b>								
<b>Resolución MADS 780 de 24 de agosto de 2001</b>	Por la cual se sustrae una reserva forestal y se otorga Licencia ambiental ordinaria al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, para el proyecto Construcción de la Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea.								
<b>Resolución 2068 del 27 de noviembre de 2007</b>	Por la cual Ministerio modificó el artículo cuarto de la Resolución 780 de agosto 24 de 2001, mediante la cual se otorgó Licencia Ambiental Ordinaria al proyecto, en el sentido de autorizar el desarrollo de nuevas obras en el tramo denominado "Obras anexas", correspondientes al tramo de acceso al portal Galicia o Quindío, en el sentido de incluir la construcción de túneles y no adelantar la construcción del tramo en vía a cielo abierto como se propuso en el diseño inicial del proyecto.								
<b>Resolución No.1000 de 29 de mayo de 2009</b>	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial autorizó la cesión parcial de la Licencia Ambiental, otorgada al INVÍAS para el proyecto "Nueva Vía								

Calle 37 No. 8 - 40  
 Comutador (571) 3323400  
[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)  
 Bogotá, Colombia  
 Página 6 de 28

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*


**El ambiente es de todos**
**Minambiente**

<b>Resolución 779 del 22 de abril de 2010</b>	Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea", a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario - UTSC
	El entonces denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial modificó el Artículo Primero de la Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001, en el sentido de precisar las Áreas de sustacción a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario, correspondientes a 52,6 hectáreas del total de las 95,06 hectáreas, en virtud de la cesión parcial efectuada mediante las Resoluciones 1000 del 29 de mayo y 1757 del 14 de septiembre de 2009.
<b>Resolución 1065 de 24 de octubre de 2013</b>	La ANLA modificó la Licencia Ambiental otorgada con Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001, modificada por la resolución 2068 del 27 de noviembre de 2007 y por la resolución 779 del 22 de abril de 2010, pedida parcialmente por la Resolución No.1000 de 29 de mayo de 2009, modificada por la Resolución 2757 del 14 de septiembre de 2009, a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario, para la construcción del proyecto denominado "Segunda Calzada Calarcá- Cajamarca".
<b>Resolución 1130 del 30 de septiembre de 2014</b>	La ANLA modificó la Licencia Ambiental otorgada con Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001, en sentido de autorizar en el proyecto denominado Construcción de la vía Ibagué - Armenia, el cambio de trazado de los sectores a cielo abierto PR16+337.51 - PR 16+746.58 entre los túneles La Estrella y Los Robles (sector 1) y PR17+637.62 - PR17+929.94 entre los túneles Los Robles y Los Chorros (sector 2), pertenecientes al tramo 3.

Resoluciones relacionadas con sustracción de áreas de Reserva Forestal Central:

<b>Acto Administrativo</b>	<b>Descripción</b>
<b>Resolución MADS 780 de 24 de agosto de 2001.</b>	En el artículo primero del mencionado acto administrativo, se ordenó la Sustracción de la Reserva Forestal Central, en un área de 95,06 hectáreas, distribuidas en diferentes tramos del corredor vial.
<b>Resolución 1325 de 8 de octubre de 2013</b>	Mediante el cual, el Ministerio dispuso efectuar la sustracción definitiva de 21,03 hectáreas para la construcción de la doble calzada Calarcá- Cajamarca, dentro del proyecto "Cruce de la Cordillera Central, Túneles del segundo centenario "Túnel de la Línea y segunda calzada Calarcá- Cajamarca" solicitada por Consorcio Unión Temporal Segundo Centenario - UTSC.
<b>Resolución 879 de 13 de junio de 2014</b>	Mediante la cual se resolvió efectuar la sustracción definitiva de 1,148 hectáreas para la construcción de dos tramos del proyecto "obras anexas" del Túnel de la Línea - Portal Quindío, solicitado por el Instituto Nacional de Vías-INVIA.
<b>Resolución 464 de 15 de marzo de 2016</b>	Mediante el cual, el Ministerio resolvió efectuar la sustracción definitiva de un área equivalente a 0,5 hectáreas de la Reserva Forestal Central de la

Calle 27 N. 10-40  
 Comunicaciones (571) 3323400  
 www.minambiente.gov.co  
 Bogotá, Colombia  
 Página 9 de 28


**El ambiente es de todos**
**Minambiente**

	Ley 2 <sup>a</sup> de 1959, para el desarrollo de las obras de terminación de accesos tramo IV (Km 18+540 al km 18+732), correspondiente al contrato de concesión No. 603 de 2014, proyecto obras anexas del Túnel de la Línea, localizado en el Municipio de Calarcá del departamento del Quindío solicitado por el señor CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE, en su calidad de representante legal del Consorcio CONLINEA 2.
<b>Resolución 1368 de 12 de julio de 2017</b>	Por medio del cual se sustraé definitivamente un área de 1,61 Hectáreas de la Reserva Forestal Central establecida mediante Ley 2 <sup>a</sup> de 1959, por solicitud de la Unión Temporal DISICO COMSA-G Y C, identificada con NIT 900.920.368-7, localizados en los Municipios de Salento y Calarcá del departamento del Quindío y Cajamarca en el departamento del Tolima, relacionado con 117 sitios (86 en el departamento del Quindío y 31 en el departamento del Tolima para la instalación de estructuras), para la ejecución del proyecto "Suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central-construcción línea de transmisión de media tensión (sectores Tolima-Quindío).
<b>Resolución 2022 de 24 de octubre de 2018</b>	Este Ministerio resolvió efectuar la sustracción definitiva de un área de 2,425 hectáreas de la Reserva Forestal Central establecida mediante Ley 2 <sup>a</sup> de 1959, por solicitud de la Unión Temporal DISICO COMSA-G Y C, identificada con NIT 900.920.368-7 para el proyecto "Suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central, localizado en jurisdicción de los Municipios de Calarcá y Salento en el departamento del Quindío y Cajamarca en el departamento del Tolima.

Ahora bien, teniendo en cuenta el anterior marco normativo, es de precisar que aunque el concepto técnico No. 068 de 2018, indica las diferentes intervenciones antrópicas en la Reserva Forestal Central, derivados de la construcción de la infraestructura vial y procesos de actividades económicas agropecuarias, dentro del área del proyecto objeto de sustracción; solo relaciona como hechos constitutivos de infracción ambiental por parte de la Unión Temporal DISICO COMSA-G Y C, los cinco sectores descritos en la tabla No. 41, donde las construcción de algunas obras civiles

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*cambiaron el uso del suelo forestal sin obtener la sustracción previa, presuntamente infringiendo el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.*

*Los sitios donde se evidenció el cambio de uso del suelo se relacionan con las siguientes obras:*

1. Centro de generación Galicia – Cambio de uso del suelo previo – Coordenada Este: 833589,6884 / Norte 990092,9597.
2. Sector Camino 3 – Cambio de uso del suelo previo – Coordenada Este: 833608,1225 / Norte 989717,2576.
3. Sector Subestación Chorros – Cambio de uso del suelo previo – Coordenada Este: 833581,1285 / Norte 989817,2003.
4. Sector CCO Américas – Cambio de uso del suelo previo – Coordenada Este: 832339,3667 / Norte 991941,2339.

*(....)*

3. Con Resolución No.1000 de 29 de mayo de 2009, el entonces denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial autorizó la cesión parcial de la Licencia Ambiental, otorgada al INVIAST para el proyecto "Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea", a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario – UTSC, y posterior a ello, mediante Resolución 779 del 22 de abril de 2010, el Ministerio modificó el Artículo Primero de la Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001, en el sentido de precisar las áreas de sustracción a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario, correspondientes a 62,6 hectáreas del total de las 95,06 hectáreas, en virtud de la cesión parcial efectuada mediante las Resoluciones 1000 del 29 de mayo y 1757 del 14 de septiembre de 2009.

*En el año 2010, la Unión Temporal Segundo Centenario realiza la modificación del área sustraída, aprobada en la Resolución 779 de 2010, pero que en dicha modificación, no fueron incluidos en su totalidad los sectores requeridos para la construcción del CCO Américas, y los polígonos requeridos para la construcción de Centro de Generación Galicia, Sector Camino 3, Sector Subestación Chorros y el Sector Subestación RCN, o bien se plantearon con otro diseño; y que por esa razón, en el año 2018 fueron objeto de solicitud por la Unión Temporal DISICO-COMSA - GYC polígonos adicionales para sustraer las áreas faltantes, acorde con el diseño de construcción a su cargo.*



Imagen 4. Anexo CCO\_AMERICAS\_IMAGEN 2015\_v2.  
Fuente: Oficio UT-DCG-5221.

Que como resultado de requerimientos realizados por la autoridad ambiental competente ANLA, desde el año 2010 al 2013, a las obligaciones establecidas en la Resolución 780 de 24 de agosto de 2001, modificada por las resoluciones: 2068 del 27 de noviembre de 2007, 1000 de 29 de mayo

Que como resultado de requerimientos realizados por la autoridad ambiental competente ANLA, desde el año 2010 al 2013, a las obligaciones establecidas en la

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Resolución 780 de 24 de agosto de 2001, modificada por las resoluciones: 2068 del 27 de noviembre de 2007, 1000 de 29 de mayo de 2009, 779 del 22 de abril de 2010, a nombre de la Unión Temporal Segundo Centenario (UTSC) solicita modificación de la Licencia Ambiental, la cual se realiza mediante Resolución 1065 de 24 de octubre de 2013, por el cambio de trazado en las segundas calzadas de Tolima y Quindío.*

*Para la citada modificación de la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 1325 de 2013 autorizó la sustracción definitiva de 21,03 hectáreas de la Reserva Forestal Central. En el concepto técnico 081 por el cual se fundamentó y se motivó el mencionado acto administrativo, considera viable la sustracción de 13.5 ha en el sector Quindío. El área donde se ubica el intercambiador Américas, corresponde al polígono Q11 (ID58); sin embargo, no fue incluido en su totalidad el sector adyacente ocupado por la rotonda, y posteriormente requerido para la construcción del CCO Américas y para otros desarrollos del proyecto vial. En esta modificación de áreas sustraídas, tampoco se incluyeron los sitios ya intervenidos y posteriormente identificados por la Unión Temporal DISICO-COMSA-GYC para la construcción de Centro de Generación Galicia, Sector Camino 3, Sector Subestación Chorros y el Sector Subestación RCN.*

*En consecuencia, mediante Resolución 464 del 15 de marzo de 2016, la cartera Ministerial Ambiental autoriza la sustracción definitiva de un área de 0.5 hectáreas de la Reserva Forestal Central de la Ley 2 de 1959, para el desarrollo de las obras de terminación de acceso al tramo IV (k18+450 al K18+732), correspondiente al contrato 603 de 2014, sector de obras anexas del túnel de la Línea, solicitado por el Consorcio COLINEA2.*

*Finalmente sustentan que la diferentes obligaciones de la licencia ambiental, se han realizado por los diferentes beneficiarios de dicha licencia ambiental, durante el desarrollo de las obras, entre los años 2016 al 2019, que coinciden con los cinco (5) sitios relacionados en el Auto 551 de 2019, ilustrando en la tabla 1 del documento, la relación de algunos actos administrativos que formulan requerimientos que la Autoridad Ambiental ANLA.*

*(...)*

### **3.2. ARGUMENTOS DEL MINISTERIO FRENTE A LA SOLICITUD DE CESACIÓN**

*Al realizar el análisis de la información presentada por la Unión Temporal Disico-Comsa-G&C UTDCG, es claro que los argumentos por parte de la Sociedad, demuestran que si existió un cambio de uso del suelo de algunas áreas de la reserva forestal central establecida mediante Ley 2da de 1959, sobre los cinco puntos identificados en el concepto técnico 068 de 30 de julio de 2018; pero que éstas acciones presuntamente constitutivas de infracción ambiental no son responsabilidad de la Sociedad, y que a la fecha, los cinco puntos identificados cuentan con Resolución de sustracción.*

*Si bien el concepto identifica varias intervenciones antrópicas dentro de la Reserva, no atribuye la responsabilidad de todas ellas a la Unión Temporal, sino aquellas donde se generó cambio de uso del suelo asociado a las obras en relación con la solicitud de los radicados radicado MADS E1-2018-011301 del 19 de abril de 2018 y radicado MADS E1-2018-017076 del 12 de junio de 2018.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Desde el inicio del proceso de licenciamiento para el proyecto de Construcción del Túnel de la Línea, en sus diferentes tramos, no se contemplaron todas las áreas que debieron ser sustraídas de la Reserva Forestal central y es claro que el solicitante, es quien tiene la responsabilidad de informar claramente a la Autoridad Ambiental, los sitios que definitivamente se van a intervenir y en los cuales en el caso que nos compete, el uso potencial forestal no se podrá mantener y garantizar, y por lo tanto se perderá el valor ecológico por el cual están constituidas las Reservas Forestales, como lo dispone la Ley 2da de 1959 el Decreto Ley 2811 de 1974. La Unión Temporal argumenta su posición de no ser responsable de los hechos, ya que a lo largo del licenciamiento no fueron incluidos en su totalidad los sectores requeridos para la construcción del CCO Américas, y los polígonos requeridos para la construcción de Centro de Generación Galicia, Sector Camino 3, Sector Subestación Chorros y el Sector Subestación RCN, o se plantearon con otro diseño; y que por esa razón, en el año 2018, esas área de reserva fueron objeto de sustracción, en el marco del diseño del proyecto "Suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central – Construcción línea de transmisión de media tensión (Sectores Tolima – Quindío)".*

*Finalmente argumentan que sus obras asociadas a la solicitud de sustracción, se enmarcan en el contrato 1759 de 2015, Instituto Nacional de Vías INVIA - UNIÓN TEMPORAL DISICO-COMSA-GYC, que se inició formalmente el 02 de febrero de 2016, y la construcción de las obras civiles en el año 2018.*

*Que los predios fueron adquiridos por el INVIA para el desarrollo del proyecto vial, mientras que los edificios del CCO en Américas se localizan en un predio en proceso de expropiación a la sociedad Condiseños, que hizo parte del conglomerado de Sociedades que ejecutó amplios sectores del corredor bajo el contrato 3480 de 2008, y que por lo tanto la UNION TEMPORAL DISICO-COMSA-GYC, no ha sido propietaria de los predios requeridos para las obras contratadas que requerían sustracción de reserva forestal y mucho menos ha cambiado su uso de forestal de los mismos.*

*Por lo tanto, y con el fin de individualizar la infracción que motiva el Auto No. 551 de 2019, determinar la temporalidad, e individualizar los presuntos responsables, con base a lo informado por la Unión temporal, se procede a efectuar lo siguiente: 1.*

*Revisión de los actos administrativos: Que se relacionan con las áreas sustraídas, respecto a la responsabilidad de dichas actividades, según los anexos normativos aportados por la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, identificada con NIT. 900.920.368-7.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Acto administrativo Resolución MADS 780 de 24 de agosto de 2001.	Observaciones La solicitud de sustracción fue requerida por el Instituto Nacional de vías-INVIA, en el marco de la construcción de la vía Ibagué-Armenia, en donde se dio viabilidad 95,06 hectáreas en diferentes tramos del corredor vial, entre Boquerón (Ibagué) y los Quindos (Calarca) con una longitud de 60,36km, con obras que incluyen el túnel de la linea de 8,6km, 12 túneles menores a una longitud combinada de 4,31km, 56 puentes y viaductos que cubren 6,18km de longitud combinada, ampliación a doble calzada de 21,62km y la construcción de vía nueva en 9,17km.  En ésta Licencia, llama la atención los siguientes artículos:
---	--

Calle 37 No. 8 - 40  
Comuna 13 - Bogotá D.C.  
www.minambiente.gov.co  
Bogotá, Colombia  
Página 19 de 29

 El Ambiente  
es de todos.  Minambiente

	<b>ARTÍCULO DECIMO TERCERO:</b> Establece que, en cambio de presentarse efectos ambientales no previstos, el beneficiario de la Licencia Ambiental deberá suspender las obras e informar de manera inmediata al Ministerio de Ambiente, para que éste determine y exija las medidas correctivas que considere necesarias, sin prejuicio de las medidas que debe tomar el mismo beneficiario para impedir la degradación del medio ambiente. Que el incumplimiento de éstas medidas será causal de sanciones legales vigentes.
	<b>ARTÍCULO DECIMO CUARTO:</b> El beneficiario de la licencia ambiental deberá informar previamente y por escrito al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE cualquier modificación que implique cambios con respecto al proyecto, para su evaluación y aprobaciones respectivas.
Resolución 1325 de 8 de octubre de 2013.	<b>ARTÍCULO DECIMO QUINTO:</b> El beneficiario de la Licencia ambiental será responsable de cualquier deterioro y/o daño ambiental causado por él o por los contratistas a su cargo y deberá realizar las actividades necesarias para corregir los efectos causados.
Resolución 879 de 13 de junio de 2014	La sustracción fue requerida por la Unión Temporal Segundo Centenario, bajo los radicados de solicitud No. 4120-E1-49959, 4120-E1-53040 de 17 de octubre de 2012, 4120-E1-9383 del 22 de marzo de 2013 y 4120-E1-27911 del 21 de agosto de 2013.  Esta sustracción se refiere a las obras de la segunda calzada Calarcá-Cajamarca localizada en el portal Tolima (Bermellón del Túnel Piloto de la linea) y Cajamarca PR (47-0500) y desde el PR 4+800 (Glorieta de Versalles) al PR 16+000 (Sector Armeros), se encuentra dentro del proyecto para los ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL, CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DEL PROYECTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL, TÚNELES DEL SEGUNDO CENTENARIO, TÚNEL DE LA LÍNEA Y SEGUNDA CALZADA CALARCÁ-CAJAMARCA", carretera que forma parte integral del corredor vial Bogotá - Buenaventura, y corresponde a la ruta 40 – Tramo 03 de la red vial Nacional.

Calle 37 No. 8 - 40  
Comuna 13 - Bogotá D.C.  
www.minambiente.gov.co  
Bogotá, Colombia  
Página 20 de 29

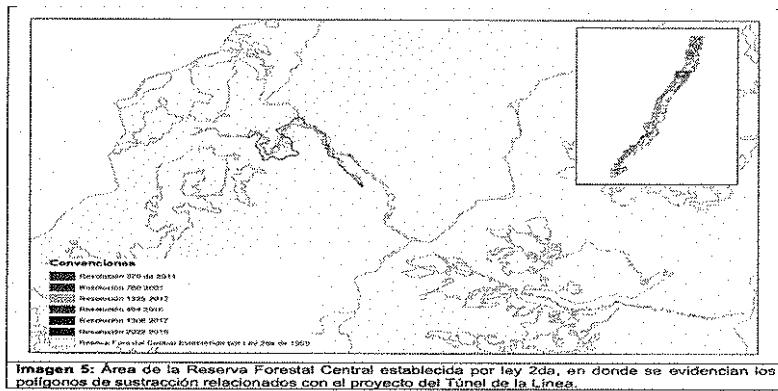
Resolución 464 de 15 de marzo de 2015	La sustracción fue requerida por el señor Carlos Alberto Solarte Solarte, representante legal del consorcio CONLINEA 2, a través del radicado 4120-E1-40087 del 26 de noviembre de 2015, para el desarrollo del proyecto "Gestión Predial, Social, Ambiental y terminación de accesos al túnel de la linea, obras anexas proyecto cruce de la cordillera central", tramo 4 que transcurre entre las abscisas k18+540 al k18+732 localizado en el Municipio de Calarcá en el departamento de Quindío y para la afectación de áreas correspondientes al sitio de disposición de materiales sobrantes predio la Colaria, localizado sobre la vía existente en el PR17+550 en el municipio de Salento Quindío.
Resolución 1368 de 12 de julio de 2017	Esta solicitud de sustracción fue requerida por la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, identificada con NIT No. 900.920.368-7, mediante radicado MADS E1-2017-008794 del 24 de marzo de 2017, para el proyecto "Suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central - Construcción linea de transmisión de media tensión (Sectores Tolima - Quindío)", en jurisdicciones de los Municipios de Calarcá y Salento en el departamento del Quindío y Cajamarca en el departamento del Tolima. Esta Resolución fue notificada el día 25 de julio 2017 y ejecutoriada a partir del 10 de agosto de 2017.
Resolución 2022 de 24 de octubre de 2018	La sustracción de un área de la reserva forestal central, fue solicitada a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, por la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, identificada con NIT No. 900.920.368-7, a través de las radicaciones No. E1-2018-011301 del 19 de abril de 2018, E1-2018-017076 del 12 de junio de 2018. Esta Resolución fue notificada con fecha del 25 de octubre de 2018 y ejecutoriada el 13 de noviembre de 2018.

2. **Revisión cartográfica:** Se realiza una revisión de los polígonos de las áreas de sustracción de la Reserva Forestal Central que se relacionan con el proyecto del Túnel de la Línea y los contratos derivados en el anterior análisis de normas. Esta información se contrapone con la ubicación de los cinco puntos que se verificaron en la visita efectuada por el grupo de reservas de la Dirección de Bosques, el día 17 de julio de 2018 y que se consignan en el Concepto técnico No. 068 de 2018.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Por ser una extensión considerable el área objeto de revisión, se parte una salida gráfica general (Imagen 5), en donde se visualice el polígono de la Reserva Forestal Central, con los shapes establecidos bajo la Resolución 1922 de 27 de diciembre de 2013, incluyendo los polígonos de las Resoluciones No. 780 de 24 de agosto de 2001, 1325 de 8 de octubre de 2013, 879 de 13 de junio de 2014, 464 de 15 de marzo de 2016, Resolución 1368 de 12 de julio de 2017 y Resolución 2022 de 24 de octubre de 2018.*

*A partir de dicha salida gráfica, se incluyen los cinco puntos donde se detectó cambio de uso del suelo, obteniendo tres (3) salidas gráficas adicionales, que muestran la relación de los puntos con las diferentes resoluciones de sustracción en los diferentes tramos del proyecto requeridos tanto por la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, como el Instituto Nacional del vías-INVIAS, la Unión Temporal Segundo Centenario, Instituto Nacional de Vías INVIAS, mediante radicado No. 4120-E1- 9974 de 27 de marzo de 2014, y el consorcio CONLÍNEA 2.*

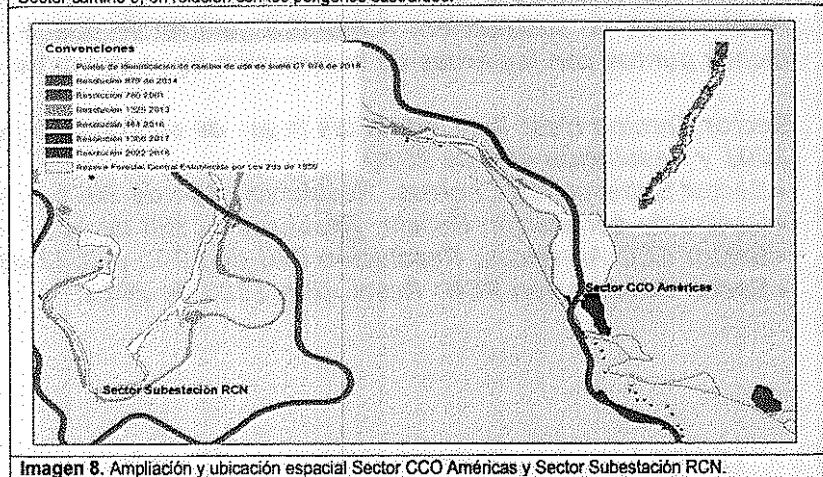
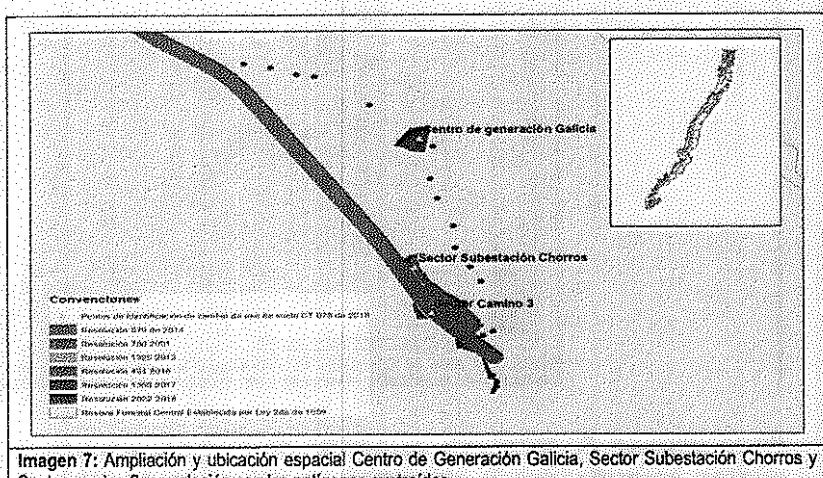
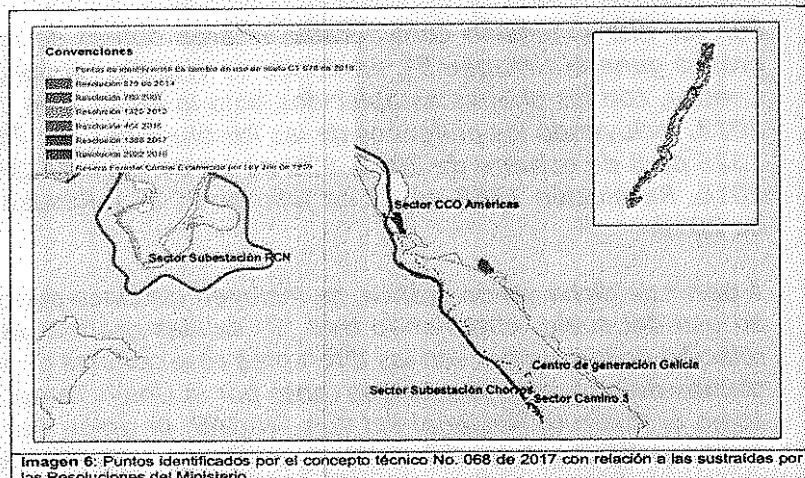


*En la imagen 6, se puede observar de manera general la ubicación espacial de los puntos identificados y descritos en la tabla 41, respecto a los polígonos de las resoluciones de sustracción. A manera general se puede identificar una relación de dichos puntos con las áreas de sustracción de la siguiente manera:*

*Sector Camino tres: Asociado a las áreas de sustracción de las Resoluciones 780 de 2001 y Resolución 464 de 2016.*

- *Sector Subestación Chorros: Resolución 464 de 2016 y 2022 de 2018.*
- *Centro de generación Galicia: Resolución 1368 de 2017 y 2022 de 2018.*
- *Sector CCO Américas: Resolución 780 de 2001 y 2022 de 2018*
- *Sector Subestación RCN: Resolución 1325 de 2013.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*



De acuerdo con el análisis anterior, finalmente se puede concluir lo siguiente:

- ✓ El área donde se encuentra el sector camino tres, se enmarca en las resoluciones de sustracción 780 del 24 de agosto de 2001 y 464 del 15 de 2016, responsabilidad del Instituto Nacional del vías-INVIAS y el consorcio CONLÍNEA 2, respectivamente.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

- ✓ *El área donde se ubica el sector Subestación Chorros, se sustrajo con las Resoluciones 464 de 2016 y 2022 de 2018, responsabilidad del consorcio CONLÍNEA 2 y la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C, respectivamente.*
- ✓ *El área donde se ubica el Centro de generación Galicia, se sustrajo con las Resoluciones 1368 de 2017 y 2022 de 2018, responsabilidad de la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C.*
- ✓ *El área donde se ubica el Sector CCO Américas, se sustrajo con las Resoluciones 780 de 2001 y 2022 de 2018, responsabilidad de la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C.*
- ✓ *El área donde se ubica el Sector Subestación RCN, se sustrajo con la Resolución 2022 de 2018, responsabilidad de la Unión Temporal DISICO COMSA - G Y C.*
- ✓ *Lo anterior permite establecer que el punto No. 2, correspondiente al camino 3 (Edificios de Emergencias y Ventilación), se descarta con relación al proyecto "Suministro, instalación y puesta en marcha de los equipos electromecánicos del proyecto cruce de la cordillera central - Construcción línea de transmisión de media tensión (Sectores Tolima - Quindío)", por no tener relación con las Resoluciones de sustracción otorgadas a la UTDCG.*
- ✓ *Los hechos se deben enmarcar en el periodo de ejecución del contrato 1759 de 2015: Instituto Nacional de Vías INVIAS - UNIÓN TEMPORAL DISICO-COMSA-GYC, el cual inició formalmente en la fecha del 02 de febrero de 2016. Según el Consorcio, la construcción de las obras civiles se ejecutaron en el año 2018, pero los registros presentados no prueban que las mismas se hayan ejecutado, posterior a las fechas del 10 de agosto de 2017 y el 13 de noviembre de 2018.*

(...)

De acuerdo con lo transcrita anteriormente, se puede evidenciar que esta Autoridad si analizó la información aportada frente a las diferentes sustracciones realizadas en la Reserva Forestal Central por los diferentes actores en distintas fechas, en principio a través del Concepto Técnico No. 13 de 2020, sin embargo, de este no se logran datos determinantes frente a los hechos descritos en el cargo formulado.

Igualmente, en el Concepto Técnico No. 22 del 30 de noviembre de 2022, que sirvió dentro del análisis probatorio de la Resolución recurrida. Se determinó frente al tema lo siguiente:

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Dentro de la revisión documental y cartográfica, se concluye que los hechos constitutivos de infracción ambiental se deben enmarcar solo a las áreas de solicitud de sustracción – ASS, en el periodo de ejecución del contrato 1759 de 2015: Instituto Nacional de Vías INVIA – UNIÓN TEMPORAL DISICO-COMSA-GYC, que contempló las siguientes obras:

LOCALIZACIÓN SUBESTACIONES ELECTRICAS QUINDIO			
No.	NOMBRE	ESTE	NORTE
1	SE RCN	1163043,63	991331,68
2	CCO AMERICAS	1165274,89	992010,36
3	SE ESTRELLA	1165297,8	991732,55
4	SE ROBLES	1165699,09	991176,4
5	CG GALICIA	1166553,76	990093,68
6	SE CHORROS	1166544,55	989827,84
7	ES BO ALASKA	1166575,56	989733,35
8	SUSTRACCION CAMINO 3	1166560	989715,73
9	SUSTRACCION CAMINO 1	1166629,4	989647,29
10	SUSTRACCION CAMINO 2	1166677,02	989583,37

TOLIMA			
No.	NOMBRE	ESTE	NORTE
1	SE BERMELLON	1173462,89	983363,25
2	SE CRISTALES/PERALES	1175331,48	982611,79
3	SE PALOMA	1178432,4	983042,95
4	SE MARIAS	1177450,73	982788,21
5	SE ALPES	1179505,21	982212,19
6	SE CURVA	1180150,47	982168,07

Fuente: Unión Temporal DCG – G&R Ingeniería y Desarrollo S.A.S., 2018

Realizando el cruce de la información de responsabilidad de tramitar la sustracción de cada operador a lo largo de las obras del Túnel de la Línea que se cruzan con la reserva forestal central establecida por Ley 2<sup>a</sup> de 1959, se concluyó que – UNIÓN TEMPORAL DISICO-COMSA-GYC, en el marco de la vigencia del contrato 1759 de 2015, tendría responsabilidad de solicitud de sustracción entre los años 2016 al 2018, en cuyo caso reduciría la investigación a la presunta responsabilidad por cambio de uso del suelo asociado con la infraestructura del Sector américa – Centro de control y operaciones CCO.

Ahora bien, el contrato 1759 de 2015 inició formalmente en la fecha del 02 de febrero de 2016, y según la Unión Temporal, las obras comenzaron a implementarse a partir del 2018. La temporalidad para el Sector américa – Centro de control y operaciones CCO, según cronograma de ejecución de obras, sería del 1 de noviembre de 2018 al 12 de junio de 2020; situación que contradice lo evidenciado por el Concepto técnico No. 068 de 2018, al encontrar el día 17 de julio de 2018, cambio de uso del suelo en la reserva forestal central por la adecuación de infraestructura.

Celis 37 No. 8 – 40

Respecto a lo afirmado en el siguiente argumento frente a que:

*"En la respuesta al Auto 050 esta Unión Temporal en sus Descargos, destacó el antecedente del cambio de uso del suelo, reconocido por la UTSC en la justificación para sustraer 12,4 hectáreas del Distrito Regional de Manejo Integrado DRMI del río Quindío, al ser área de conservación regional que se superpone con la Reserva Forestal Central, desconociendo las razones de no incluir toda el área entre la vía existente y la segunda calzada en construcción, que se constituye en derecho de vía y por tanto área de intervención directa por las diversas actividades de las obras (ver áreas en blanco con silueta azul de la anterior imagen)."*

*El polígono del DRMI solicitado en sustracción en el año 2011, bordea o limita con el área objeto del sancionatorio. El área está ampliamente caracterizada en el estudio aportado en el Anexo No.1 de los Descargos, donde se indican usos de ganadería, pastoreo y cultivos en estos predios, antes de ser adquiridos para las obras viales.*

Como prueba se aportó el estudio radicado en la CRQ, citando el aparte de justificación así:

*"(...) Realizar la caracterización físico biótica y social de un área de 12.14 hectáreas que se necesitan sustraer dentro del Distrito Regional de Manejo Integrado de la Cuenca alta del Río Quindío de Salento la cual se ubica en los predios El Hoyo o La Cima, el Hoyo Buenos Aires, Buenos Aires y El Bosque, de acuerdo al Decreto 2855 del 25 de agosto de'2006 acerca del procedimiento para la sustracción de áreas de distrito de manejo integrado de los recursos naturales renovables con el fin de hacer un cambio de uso del suelo para conformar una estabilización geotécnica para la construcción de la vía e intercambiadore viales como parte del proyecto "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL:TÚNELES DEL 11 CENTENARIO TÚNEL DE LA LÍNEA Y SEGUNOA CALZADA CALARCA - CAJAMARCA" (sft).*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Estos antecedentes fueron desestimados por el MADS en la Resolución (paginas 27-28), donde el análisis hace referencia al contenido del Acuerdo 031 de 2011, y competencias institucionales, sin profundizar en la identificación de las áreas objeto de sustracción del DRMI por parte de la UTSC, que presenta superposición con la Reserva Forestal Central.*

*Posteriormente, en el año 2013 el MADS por Resolución 1325 de octubre 8, autorizó la sustracción de 21,03 hectáreas a la UTSC, justificado en el cambio del diseño en varios sectores del corredor vial. En la imagen se observan de color morado, para un total de 13,23 hectáreas en el Quindío, sin identificar porqué nuevamente la UTSC no incluyó la totalidad de áreas intervenidas en el sector Américas.*

*En los anexos de los Descargos UTDCG-10855 se aportó la Resolución 1325 de 2013, y el estudio que acompaña la modificación de licencia ambiental ante la ANLA que transcribe ampliamente la caracterización y usos de los predios solicitados en sustracción, donde predominan actividades agropecuarias, agroindustriales. A su vez, el INVÍAS en los Alegatos del INVÍAS reconoce que la sustracción de áreas no contempló todas las necesidades del proyecto en el sector de Américas, por lo cual, se incluyeron algunas áreas faltantes en la solicitud que dio lugar a la Resolución 2022 de 2018.*

*A pesar de lo anterior para llegar a su conclusión sobre la causación de la afectación, el MADS parte de una lectura ligera del alcance contractual, concluyendo que dada la temporalidad del mencionado cambio en el uso del suelo y el hecho de que la Orden de Iniciación la impartió el INVÍAS a la Unión Temporal el 1º de febrero de 2016, ésta última tenía que ser la responsable del supuesto daño ambiental.*

*Sin embargo, una lectura juiciosa del Contrato evidencia que éste no implicaba actividades de ejecución instantánea, sino que por el contrario se trata de intervenciones e instalaciones que debían hacerse en el tiempo, con base en un cronograma de actividades establecido entre el INVÍAS y la Unión Temporal. Así; las actividades a cargo de la Unión Temporal incluyen, entre otras, la complementación y/o ajuste y/o optimización de diseños existentes, suministro, instalación, configuración y puesta en marcha de: (i) Sistema ITS, (ii) Sistema Eléctrico e Iluminación, (iii) Sistema Red Contraincendios, (iv) Sistema de Ventilación. Este último incluye las obras requeridas para la puesta en marcha de la ventilación.*

*Como se indica, y tal como fue manifestado en reiteradas ocasiones, mediante el documento de Descargos y todos los demás allegados al expediente, la instalación de los equipos electromecánicos y las obras asociadas para la operación del proyecto vial, corresponden a la etapa final del Proyecto del Túnel, siendo requisito de ejecución del Contrato que todas las intervenciones propias del sistema vial estuvieran culminadas (intersecciones, vías en superficie, túneles y viaductos), infraestructura sobre la cual se instalarían los equipos electromecánicos objeto a desarrollar por el Contrato."*

Esta Cartera Ministerial frente a los argumentos anteriores le recuerda a la apoderada recurrente que el escrito de descargos no fue objeto de valoración dentro del presente procedimiento teniendo en cuenta que como ya se mencionó en párrafos anteriores, este no fue allegado por parte de ninguna de las sociedades que hacían parte del proceso y por ende actuaban en calidad de investigadas o presuntas infractoras, que de los documentos señalados en la anterior afirmación, se debe resaltar que se analizó la Resolución 1325 de 2013 y el Acuerdo CRQ 031 de 2011, por cuanto estos fueron decretados como pruebas en el presente trámite a través del Auto 151 del 24 de mayo de 2022.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Frente a la fecha de inicio del Contrato 1759 de 2015, es importante recalcar que respecto a este se conoce que su inicio se dio por acta de fecha febrero de 2016 y que de acuerdo a manifestaciones efectuadas por parte de la Unión Temporal de la que hacen o hacían parte las sociedades recurrentes, las obras civiles iniciaron su ejecución en el 2018 sin establecer fechas y por afirmación de la interventoría en marzo 2019 (5 meses después de la Resolución de sustracción), posteriormente se aduce por las sociedades recurrentes que de acuerdo con las actas de pago que fueron allegadas a partir de la No. 9, en la CCO Américas las actividades iniciaron en diciembre de 2019, posteriormente afirma en este mismo escrito de recurso que las obras iniciaron en 2020 debido a los problemas prediales de expropiación judicial, por lo que se evidencia que en este punto las citadas sociedades no han podido demostrar de manera inequívoca que no realizaron el cambio de uso de suelo para el periodo señalado entre el 08 de febrero de 2017 y el 03 de septiembre de 2018.

La apoderada de las sociedades afirma también que:

*"Lo anterior se encuentra probado a su vez por la misma forma de pago que implementó y ejecutó el INVIAST con motivo del Contrato. De acuerdo con el Adicional 2 y Modificación 3 del Contrato, suscrito el 28 de diciembre de 2019, "el reconocimiento de las obras civiles, ambientales y complementarias se efectuará mediante actas de avance o de obra mensuales de acuerdo a los precios unitarios globales pactado". Es decir que, sólo habiéndose entregado las actas de avance de obra por parte de la Unión Temporal, se pagarán por el INVIAST las obras realizadas:*

*A continuación, se relacionan en la siguiente Tabla actas de recibo parcial de obra de las actividades realizadas en el CCO Américas, con la respectiva descripción de las actividades, y la relación del soporte de pago de cada actividad ejecutada:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

**Tabla 1. Relación de actas de recibo parcial de obras ejecutadas en el Predio Américas**

No. Acta	Periodo	Tipo de obra ejecutada	Identificación Acta	Fecha	CEGUNDO SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE ACTIVIDADES
8	01/12/2019	servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil	UT-10	16/12/2019	7 y pgs 160-162
13	01/04/2020	servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil y se para atender la custodia del predio entregado al invasor y evitar robos o invasiones, inicia con la reubicación de maquinaria y materiales abandonados por la UTSC.	UT-1003	08/05/2020	8 a la 16
14		servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil, se continua el traslado de la maquinaria y materiales abandonados por la UTSC, este mes no se realizaron actividades en el predio Américas, aparte de la vigilancia	UT-1006	04/06/2020	1 a la 9
15		servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil y se realiza el traslado de la maquinaria y materiales abandonados por la UTSC	UT-1009	10/07/2020	10 a la 32
16	01/07/2020	servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil más demoliciones de placas de abandono de la UTSC	UT-1011	6/08/2020	10 a la 14
18	01/09/2020	servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil más demoliciones de placas de abandono de la UTSC	UT-1022	13/10/2020	10 a la 15
19	01/10/2020	servicio de vigilancia a predio expropiado y baño portátil más demoliciones de placas de abandono de la UTSC, seguir de contenedores y la adecuación de terreno para el servicio definitivo a fin de instalar las operaciones provisionales del predio	UT-1026	10/11/2020	12 a la 20
20	01/11/2020	no se hacen intervenciones adicionales	UT-1031	16/12/2020	15 a la 20
21	31/12/2020	no se hacen intervenciones adicionales se aprueban y reconocen los diseños de las edificaciones a implementar en el CCC Américas	UT-1033	31/12/2020	12 a la 24
22	31/01/2021	no se hacen intervenciones adicionales aprueban y reconocen los diseños de las edificaciones a implementar en el CCC Américas	UT-1036	9/02/2021	14 a la 24
23	28/02/2021	no se hacen intervenciones adicionales aprueban y reconocen los diseños de las edificaciones a implementar en el CCC Américas	UT-1038	12/03/2021	15 a la 44
25	30/04/2021	no se hacen intervenciones adicionales aprueban y reconocen los diseños de las edificaciones a	UT-1044	6/05/2021	14 a la 19

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

26	30/05/2021	no se hacen intervenciones adicionales aprueban y reconocen los diseños de las edificaciones a implementar en el CCO Américas	UT 1047	10/06/2021	11 a la 16 y de la 4 a la 11 anexos
27	30/06/2021	Se inician excavaciones para cimentaciones, demoliciones y excavaciones, suministro e instalación de subbase - se construye cerramiento para inicio de obras etapa 1 CCO Américas	UT 1052	28/07/2021	15 a la 29
28	30/07/2021	se continúa con las actividades del mes anterior	UT 1053	13/08/2021	15 a la 31
29	30/08/2021	se continúa con las actividades del mes anterior	UT 1054	14/09/2021	15 a la 25
30	30/09/2021	se continúa con las actividades del mes anterior	UT 1056	14/10/2021	14 a la 30
31	30/10/2021	se continúa con las actividades del mes anterior	UT 1060	19/11/2021	14 a la 38
32	30/11/2021	se continúa con las actividades del mes anterior, se inician actividades de cimentación y estructuras, instalaciones hidrosanitarias, mampostería etc. Etapa 1 CCO.	UT 1061	12/11/2021	15 a la 22
33	30/12/2021	se continúa con las actividades del mes anterior, se inician actividades de cimentación y estructuras, instalaciones hidrosanitarias, mampostería, etc. Etapa 1 CCO.	UT 1062	17/12/2021	15 a la 21
34	30/01/2022	se continúa con las actividades del mes anterior, se inician actividades de cimentación y estructuras, instalaciones hidrosanitarias, mampostería etc. etapa 1 CCO.	UT 1073	17/02/2022	15 a la 24
35	28/02/2022	se continúa con las actividades del mes anterior, se inician actividades de cimentación y estructuras, instalaciones hidrosanitarias, mampostería etc. Etapa 1 CCO y acabados finales incluye recibo a satisfacción. Se termina la obra y el	UT 1141	22/11/2022	15 a la 27

De acuerdo con lo anterior, sólo a partir del Acta Parcial de Obra No. 9 se evidencian actividades en el CCO Américas, cuyas intervenciones iniciaron en diciembre de 2019, con la actividad de servicio de vigilancia, incluyendo la instalación de un puesto de guardia. En esa medida, seguir sosteniendo el MADS que las actividades en el sector Américas datan de fechas anteriores, implicaría aseverar que en tales actas medió una falsedad de la que incluso sería copartícipe el INVIAS, aspectos de los que no existen siquiera indicios y que por ende no pueden ser elementos con base en los cuales el Ministerio resuelva imponer una sanción.

Precisamente, la realización de actividades de obra civil sólo pudo haberse iniciado después de que las demás etapas, estuvieran culminadas, de tal manera que el hecho de que la primera acta en la que se relacionan actividades ejecutadas en el Predio Américas haga referencia a actividades mínimas como vigilancia a partir del mes de diciembre de 2019, es indicativo de que antes de dicha fecha no había ningún tipo de intervención física o constructiva en dicha área, en el marco del Contrato.

Lo anterior prueba, tal como se ha insistido, que ninguna actividad ni obra fue ejecutada en el CCO Américas antes de la Resolución 2022. En efecto, según demuestran las actas de recibo de obra existentes para dicho predio, y los soportes de pago, solo fue

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*intervenido el predio hasta mayo de 2020, mucho tiempo después de concedida la sustracción de área de reserva.*

*Estas actas de obras que se adjuntan al presente escrito son pruebas concluyentes sobre la ausencia de responsabilidad de la Unión Temporal y las Compañías.*

En respuesta a los anteriores argumentos nuevamente reiteramos lo que ya se mencionó en relación a las anteriores pruebas allegadas con el recurso, frente a que estas no son concluyentes, por cuanto en principio se allegan desde la No. 9 con fecha diciembre de 2019 y para esta entidad no existe soporte alguno que avale que la remoción de cobertura en los 1345,1 metros cuadrados para el periodo comprendido entre febrero de 2017 y septiembre de 2018 no fue realizado por las sociedades que conformaban la Unión, máxime si se tiene en cuenta que existen diferentes documentos y manifestaciones con fechas que no concuerdan con las fechas enunciadas en las diferentes actas.

Respecto al argumento de la apoderada frente a la:

***"b. Falsa motivación al considerar a las Compañías como las únicas posibles infractoras.***

*En este punto conviene recordar que tal y como se mencionó en la Solicitud de Cesación y lo señaló el INVÍAS en los Alegatos del INVÍAS, el Proyecto del Túnel tiene su origen en la licencia ambiental ordinaria otorgada por este Ministerio mediante Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001 al INVÍAS, la cual fue cedida en 2009 a la UTSC mediante Resolución 1000 del 29 de mayo, con ocasión del Contrato 3460 de 2008. En el marco de sus actividades bajo el Contrato 3460 de 2008, la UTSC tenía la obligación de tramitar los permisos y autorizaciones ambientales requeridos para el Proyecto, incluyendo las actividades en el sector Américas. No obstante, en su actuar se dejaron por fuera algunas áreas que debieron ser solicitadas a posterioridad por parte de la Unión Temporal.*

*Ahora bien, en el marco del Contrato 3460 de 2008, y como lo indica el INVÍAS en los Alegatos del INVÍAS, ante los incumplimientos reiterados de la UTSC, mediante Resolución 9006 del 2016 se debió declarar la urgencia manifiesta por el riesgo de cese de algunas actividades constructivas lo cual implicaba la necesidad de contratar las obras de mantenimiento, atención inmediata y continua, preventiva y correctiva en el Proyecto Cruce Cordillera Central: Túneles del 11 Centenario- Túnel de la línea y Segunda Calzada Calarcá Cajamarca. Lo anterior, llevó al INVÍAS a contratar con múltiples contratistas la finalización de las actividades objeto del Proyecto.*

*Así, en el siguiente cuadro se presentan los contratos que estuvieron vigentes al mismo tiempo que el contrato de la Unión temporal y que demuestra que ésta no era el único contratista presente en el área y al momento de los hechos relacionados con este sancionatorio:*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Contrato – objeto	Titular	Inicio-Terminación
<b>3460 de 2008</b> Estudios y Diseños, Gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto cruce de la cordillera central: túneles del II Centenario-túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá -Cajamarca.	UNION TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO Plazo inicial 46 meses	Inicio fase obras julio 1-2009
Mediante Resolución 8443 de Noviembre de 2016, INVIA declaró incumplimiento del contrato.	Plazo final 91 meses	Terminó: Nov 29 de 2016 <sup>24</sup>
<b>2240 de 2016</b> Urgencia manifiesta para adelantar las obras prioritarias de mantenimiento, atención inmediata, continua, preventiva y correctiva en el proyecto cruce de la cordillera central: túneles del II Centenario-túnel -de la Línea y Segunda Calzada Calarcá- Cajamarca	CONSORCIO CONLINEA SAS	Ene 2017 Jul 2017
<b>806 de 2017</b> Terminación del túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá- Cajamarca	CONSORCIO LA LÍNEA	Jul 2017 Nov 2019
<b>885 de 2019</b> Culminación de los túneles cortos, la vía a cielo abierto y los puentes en el sector comprendido entre el km 7+895 y el Intercambiador Américas - Segunda Calzada Quindío, proyecto cruce de la cordillera central	CONSORCIO VIA AMERICAS	May 2019 Nov 2021

Así las cosas, si bien es cierto que la Unión Temporal era la encargada de tramitar la sustracción de la reserva forestal en las áreas que ya habían sido intervenidas por la UTSC, no es cierto que por este solo hecho pueda desprenderse que cualquier intervención que se haya realizado en estas áreas sea responsabilidad de la Unión Temporal. Lo anterior es particularmente cierto si se considera como se demostró anteriormente, que la Unión Temporal, no era el único contratista en el área de Américas.

Adicionalmente, tal y como se mencionó en los Descargos, a pesar de que éstos no fueron considerados por el MADS, el área sustraída autorizada por la Resolución 2022, correspondió a polígonos adyacentes a los sustraídos por la UTSC e intervenidos por este durante la vigencia del Contrato 3460 de 2008, localizadas en el predio de propiedad del INVIA que presentaba diferentes ocupaciones con infraestructura del Proyecto. La inclusión de estos polígonos se hizo por solicitud del INVIA, por la necesidad de ocupación permanente del área con la segunda calzada e intercambiador vial, no obstante estar localizado este polígono en un sector diferente, al área de implantación del eco. Al respecto, se reitera que el edificio CEO es la única obra en el sector de Américas a cargo de la Unión Temporal.

De acuerdo con lo anterior, es claro que en el área del CCO Américas existieron durante la vigencia del Contrato, al menos cuatro contratistas más; y por ende se desvirtúa el argumento del MADS relacionado con el hecho. De que la presunta infracción se generó durante la vigencia del Contrato y por ende los Contratistas deben ser responsables.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Con base en todo lo anterior, es claro que el Ministerio incurre en una falsa motivación del acto administrativo, especialmente de la 'Resolución; al no tener en cuenta que los hechos investigados a partir de los cuales presuntamente se concluye que hay un cambio del uso del suelo fueron desarrollados por la UTSC de manera previa a que las Compañías y más específicamente la Unión Temporal iniciara las actividades en el marco del contrato correspondiente, sino que además de acuerdo con las actas de obra suscritas entre la Unión Temporal y el INVIAIS es claro que las actividades en el área presuntamente afectada iniciaron con posterioridad a que se obtuviera la Resolución 2022, siendo así que el cambio de uso del suelo que se investiga no fue realizado por la Unión Temporal.*

*Adicionalmente, tal como se menciona en la sección anterior, el INVIAIS es claro en indicarle al Ministerio que a lo largo de los años el área del CCO Américas ha sido operado por distintos contratistas y consorcios, siendo para el periodo investigado operada por la UTSC en virtud de un contrato diferente al que le otorgó a la Unión Temporal el derecho de desarrollar actividades en dicha zona.*

*Además, resulta extraño que el MADS tenga en cuenta estos argumentos en favor del INVIAIS y no para la Unión Temporal y las Compañías, más aún cuando en la misma Resolución el Ministerio indica expresamente que respecto de este sector se estableció mediante el Concepto 22 que las obras se encontraban realizadas desde el año 2015, momento para el cual se estaba ejecutando el Contrato de Obra 3460 de 2008, el cual como se mencionó anteriormente era operado por la UTSC.*

*Así las cosas, no sólo es claro que hay una falta de análisis por parte del Ministerio respecto de los hechos de manera igual para todos los investigados; sino que además a partir de los mismos argumentos esbozados por el MADS dentro de la Resolución es posible desvirtuar la responsabilidad de las Compañías en los hechos, siendo así que para el momento en el que se dio el cambio de uso del suelo éstas no eran las únicas responsables del área donde se desarrolló el Proyecto. La anterior, sin perjuicio de que, tal como se mencionó anteriormente, las actividades realizadas por la Unión Temporal en el área iniciaron de manera posterior a haberse proferido la Resolución 2022, momento para el cual se había materializado la sustracción de las áreas y era posible realizar todas las actividades que se desarrollaron de manera posterior.*

*En efecto, se evidencia una falencia por parte del Ministerio en este Proceso, puesto que si bien reconoce en el Concepto 22 que en los documentos aportados se demuestra que las actividades de la Unión Temporal iniciaron con posterioridad a octubre de 2018, el MADS sin mayor motivación concluye que en la medida en que en la visita del 17 de julio del 2018 se evidenció el cambio de uso de suelo se puede concluir que las Compañías son responsables. En esta consideración el MADS decide ignorar la evidencia propia de que las actividades de la Unión Temporal efectivamente iniciaron a finales de 2018, y particularmente en el sector Américas iniciaron en 2020 debido a los problemas prediales de expropiación judicial como lo ratifican las actas de pago relacionadas anteriormente y se abstiene de adelantar las acciones necesarias para determinar quien más podría estar en esa área para la fecha de la visita objeto del Concepto Técnico 068. En efecto tal y como se señaló anteriormente, la Unión Temporal no era el único contratista en la zona, y está plenamente demostrado que sus actividades iniciaron con posterioridad a la sustracción, configurándose entonces una falsa motivación del acto administrativo.*

*En respuesta a las anteriores afirmaciones, se debe aclarar que esta Autoridad evaluará estos argumentos junto con lo evidenciado en algunos conceptos técnicos*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

emitidos dentro del presente procedimiento con miras a determinar la apertura de procedimiento frente a las intervenciones efectuadas en la Reserva Forestal Central por otros contratistas que ejecutaron obras en la zona sin que se hubiese obtenido previamente la sustracción.

Frente a la exoneración del Invias el tema ya fue abordado en líneas anteriores en donde se indicó que no existe prueba de que dicho Instituto adelantara directamente obras en el sector CCO Américas entre febrero de 2017 y septiembre de 2018.

Igualmente se recuerda que el Concepto Técnico 22 de 2022 señaló también, entre otros, que:

*Realizando el cruce de la información de responsabilidad de tramitar la sustracción de cada operador a lo largo de las obras del tramo de la Unión que se cruzan con la reserva forestal central, establecida por Ley 20 de 1959, se concluye que la UNIÓN TEMPORAL-DISTICO-COMSA-GYCA, en el marco de la vigencia del contrato 1759 de 2015, sería responsable de solicitud de sustracción entre los años 2016 al 2018, en cuyo caso, reduciría la investigación a la presunta responsabilidad por cambio de uso del suelo asociado con la Infraestructura del Sector Américas-Centro de control y operaciones CCO.*

*Ahora bien, el contrato 1759 de 2015 inicio formalmente en la fecha del 02 de febrero de 2016, y según la Unión Temporal, las obras comenzaron a implementarse a partir del 2018. La temporalidad para el Sector Américas-Centro de control y operaciones CCO, según cronograma de ejecución de obras, sería del 01 de noviembre de 2018 al 12 de junio de 2020; situación que contradice lo evidenciado por el concepto técnico No. 068 del 2018 al encontrar el día 17 de julio de 2018, cambio de uso del suelo en la reserva forestal central por la adecuación de Infraestructura." (Negrita fuera de texto)*

Adicionalmente y reiterando lo dicho anteriormente, se enfatiza que dentro del procedimiento no se logró demostrar por parte de las sociedades investigadas la fecha exacta de inicio de actividades en este Sector, por cuanto a lo largo del trámite se han establecido diferentes fechas y en esa medida no han logrado demostrar que no adelantaron el cambio de uso de suelo en la fecha correspondiente que abarca de febrero de 2017 a septiembre de 2018.

Ahora, el escrito impugnatorio consagra:

#### **4.3 Consideraciones frente a la tasación de la sanción.**

*Sin perjuicio de lo establecido anteriormente, donde quedó plenamente demostrado que la Unión Temporal no es responsable de la infracción que se le imputa y reiterando que el derecho al debido proceso y principio de legalidad se constituyen en garantías infranqueables e irrenunciables, con lo cual las falencias y vulneraciones anteriormente descritas son insubsanables, en aras de discusión, a continuación, se procede a presentar algunas consideraciones y argumentos puntuales a fin de que sean tenidos en cuenta dentro del procedimiento sancionatorio ambiental. Esto no debe entenderse, en ninguna circunstancia, como una renuncia al derecho de defensa y debido proceso con que cuentan la Unión Temporal y las Compañías o como una subsanación de los vicios del procedimiento señalados anteriormente en este escrito.*

*En aras de discusión, en el presente acápite se hace una revisión de la tasación que realiza el Ministerio de la multa y se señala las razones por las cuales ésta es inadecuada y completamente desproporcionada. Para ello, ha de recordarse que las sanciones deben respetar el principio de proporcionalidad, según lo dijo la Corte Constitucional en sentencia T-254 de 1994:*

**"Las sanciones impuestas al infractor deben guardar proporcionalidad con la conducta sancionada.** Las autoridades gozan de un amplio margen de

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*discrecionalidad en el uso del poder sancionador atribuido por la Constitución o la Ley. **No obstante, este poder no es ilimitado, debe ser razonable y dejar intactos otros, valores protegidos por el ordenamiento jurídico.**" (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Así, el ejercicio de tasación de la sanción no es un ejercicio libre que pueda hacer el MADS, sino que por el contrario debe seguir un modelo-matemático consagrado en la Resolución 2086 de octubre 25 de 2010 por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas y que tiene en cuenta una serie de variables que deben ser consideradas con el objetivo de que la tasación se realice de manera objetiva y se cuantifique a partir de criterios razonables.

**a. Consideraciones frente al cargo formulado**

En primer lugar, tal y como se mencionó en las secciones anteriores, el hecho que el MADS haya decidido iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental y formular el cargo único en contra de las Compañías de manera individual y no como Unión Temporal como correspondía, no solo representó una flagrante violación al debido proceso y al derecho de defensa de éstas, sino que les supone un agravio injustificado al momento de la imposición de la sanción. Lo anterior en vista de que, sin razón aparente, y en vez de dividir la sanción de \$ 2'314.308.222 entre las cuatro Compañías, el MADS decide imponerle a cada una la misma sanción (a excepción de COMSA S.A.S. en razón a su capacidad económica), aun cuando es claro que, de existir, la infracción sería cometida por un solo infractor, esto es la Unión Temporal y no las cuatro Compañías individualmente.

Por otro lado, conviene recordar que el artículo 24 de la ley 1333 de 2009 dispone que en el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. En este caso, si bien el cargo formulado consiste en una presunta infracción normativa por el incumplimiento del artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 7 de la Resolución 1526 de 2012, las consideraciones del Concepto 013 de 2023 y de la Resolución, asimilan esta infracción a una generación de daño ambiental, sin que medie justificación alguna o siquiera mención a éste en el cargo formulado. Así las cosas, erra el MADS al hacer su valoración de la acción que se le imputa a las Compañías, lo cual conlleva a una multa desproporcionada y carente de sustento.

Habiendo realizado estas consideraciones, a continuación, se realizan comentarios frente a los demás elementos de la multa.

**b. Beneficio ilícito.**

El beneficio ilícito, entendido como la ganancia económica obtenida por el presunto infractor de la normativa ambiental es el resultado de la sumatoria de los conceptos de ingresos directos, costos evitados y ahorros de retraso.

Al respecto, los ingresos directos se entienden como las sumas de dinero que el infractor percibió con ocasión de la infracción. De acuerdo con esto, es claro que ni las Compañías ni la Unión Temporal obtuvieron ingresos con ocasión de las conductas desarrolladas, especialmente si se tiene en cuenta que las actividades no se ejecutaron hasta tanto no se obtuvo la Resolución 2022, siendo así que no sólo no se obtuvo un beneficio económico, sino que además se incurrieron en los costos que resultaron razonables para

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*presentar la solicitud de sustracción y consecuentemente obtener la referida autorización.*

*Por otro lado, frente a los costos evitados, entendidos como el ahorro económico por parte del infractor, tal como se mencionó anteriormente, no se evitaron o ahorraron costos con ocasión de la ejecución del Proyecto. Esto, especialmente si se tiene en cuenta que se adelantaron todas las gestiones necesarias para la obtención de la Resolución 2022 y en ese sentido, se incurrieron en los costos aplicables para dicho trámite.*

*Finalmente, la última variable a tenerse en cuenta en el concepto de beneficio ilícito es que se hayan generado ahorros con ocasión del retraso por parte del presunto infractor en el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables. No obstante, reiteramos que se incurrieron en los costos necesarios para la obtención de la Resolución 2022, la cual se expidió en tiempo para el momento en que se iban a desarrollar las actividades del Proyecto en el área investigada, siendo así que no hay un beneficio económico por el supuesto cumplimiento tardío de la legislación ambiental.*

**c. Temporalidad.**

*Este factor tiene en cuenta la extensión del hecho ilícito a lo largo del tiempo, siendo obligación del Ministerio probar si el hecho se da de manera continua, discontinua o instantánea.*

*Para el caso concreto, se evidencia que, si bien se investiga el periodo de tiempo comprendido entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018, el MADS únicamente probó la existencia del hecho mediante la visita técnica realizada el 17 de julio de 2018 y de la cual se derivó el Concepto 068 en el cual se indica claramente que:*

*"Ahora bien, la evaluación en campo permitió identificar las áreas que han sido solicitadas por la Sociedad Unión Temporal Disico para la instalación de estructuras, encontrándose que en algunas de ellas el cambio de uso del suelo sobre la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959 ya fue realizado, como se puede identificar en las fotografías de la Tabla No. 40, situación a lo cual la citada Sociedad indica que los cambios fueron realizados con anterioridad a la solicitud."*

*Así las cosas, omite el Ministerio probar adecuadamente a partir de cuando se dio la afectación del área y de manera injustificada entiende que la infracción se extiende desde la fecha de la visita técnica, es decir el 17 de julio de 2018, hasta el 24 de octubre del mismo año, día en el cual se expidió la Resolución 2022, cuando no obró dentro del procedimiento sancionatorio una visita posterior a la referida en el Concepto 68.*

*En virtud de lo anterior, especialmente el hecho de que no se probó la prolongación del daño por el periodo esbozado por el MADS, es posible concluir que esta variable debe ser valorada en 1 al ser de ejecución instantánea.*

**d. Importancia de la infracción.**

*Tal y como se indicó en el literal a, del presente acápite, la presunta infracción realizada por la Unión Temporal, y consecuentemente por las Compañías, es una infracción meramente formal, toda vez que no sólo no se concretó una afectación del medio ambiente como lo pretende ver el MADS, sino que además con la expedición de la Resolución 2022 es claro que no existe un efecto negativo en el ecosistema con ocasión de las actividades que se desarrollaron.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*Adicionalmente, respecto de cada una de las variables a ser tenidas en cuenta en este punto, es relevante mencionar que ninguna de estas debía recibir una calificación alta por parte del Ministerio, toda vez que tal como se verá a continuación, no sólo no se materializó una infracción ambiental, sino que además las actividades ejecutadas no debieron ser consideradas como graves al no existir una afectación del medio.*

*Respecto del factor de intensidad de la infracción, se debe tener en cuenta la desviación entre las acciones y lo permitido por la legislación. En ese sentido, teniendo en cuenta que no sólo las actividades investigadas no se desarrollaron por la Unión Temporal o las Compañías, sino que además posteriormente se expidió la Resolución 2022, este criterio debía tener una calificación de 1 y no de 12 como lo pretende argumentar el Ministerio.*

*Frente a la extensión del área en la que se cometió la infracción, teniendo en cuenta que el presunto incumplimiento es meramente formal, y que se dio en un área inferior a 1 hectárea, la calificación debía ser de 1.*

*Con relación al factor de persistencia de la infracción, el Ministerio injustificadamente lo califica como 5. Lo anterior, sin tener en cuenta que a través de la Resolución 2022 se autorizó la ejecución de las actividades y se sustrajo definitivamente las áreas del Proyecto y en ese sentido, al haberse permitido el cambio de uso del suelo por parte del MADS, la persistencia de la presunta infracción debía ser calificada con 1.*

*Por otro lado, frente a la reversibilidad de la infracción, entendida como la posibilidad de que el medio ambiente se recupere autónomamente es importante tener en cuenta que al haberse expedido la Resolución 2022, a través de la cual se materializa la sustracción del área, no hay un impacto que sea irreversible en el entendido de que al haber permiso ambiental no existe incumplimiento y con base en esto debía tener una calificación de 1.*

*Por último, respecto del concepto de recuperabilidad, a partir del cual se concluye la posibilidad que tiene de restaurarse el medio ambiente a través de la implementación de actividades ajenas a éste, al igual que en el caso anterior, teniendo en cuenta que existe un permiso otorgado con posterioridad no hay una afectación real al ecosistema y en ese sentido debía asignársele una calificación de 1.*

#### **e. Agravantes.**

*Respecto de las situaciones que se pueden considerar como agravantes al momento de realizar la tasación de la multa, el MADS considera que configuran las siguientes:*

- *Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.*
- *Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.*
- *Obtener provecho económico para sí o un tercero.*

*Frente a la primera causal de agravación, argumenta el MADS que la Unión Temporal le atribuyó la responsabilidad a la UTSC como responsable del Contrato 3460. No obstante, con esta afirmación las Compañías no le atribuyen responsabilidad a un tercero, sino que meramente ponen en conocimiento del Ministerio un hecho cierto y probado por el mismo Ministerio frente a la existencia del Contrato 3460 y su desarrollo en el área objeto del procedimiento sancionatorio ambiental.*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*En ese sentido, es claro que el Ministerio encontró probada la responsabilidad de la UTSC, argumento a partir del cual decide exonerar de responsabilidad ambiental al INVIAS. Por lo anterior, no sólo es extraño que tenga en cuenta dicha situación como un agravante, sino que además no replique los mismos argumentos en favor de la Unión Temporal y las Compañías.*

*De otro lado, respecto de la causal de beneficio económico, el MADS no logra probar dentro de la Resolución que en efecto hubiese habido un beneficio económico obtenido de manera ilícita por parte de los presuntos infractores y, en ese sentido, no puede considerar un agravante a partir de conjeturas y presunciones cuya evidencia probatoria no existe. Así mismo, como se demostró en el acápite b, en este caso no existió un beneficio ilícito.*

*Finalmente, frente a la causal relacionada con atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición, se considera que, en este caso puntual, dicha causal no es aplicable puesto que la Resolución permitió el cambio de uso del suelo y por ende el área deja de ser considerada como un área de especial importancia ecológica*

*En consideración de lo anterior, es claro que el Ministerio realizó una inadecuada tasación de la multa asignada a cada una de las Compañías siendo así que al calcular la multa con base en los argumentos aquí esbozados y la calificación de cada una de las variables con el valor mínimo, se obtiene que el valor de la multa asciende máximo a la suma de treinta y cuatro millones cuatrocientos sesenta y ocho mil trescientos noventa y siete de pesos colombianos (\$34.468.397).*

En atención a los argumentos presentados por los recurrentes, se aclara que la respectiva tasación de multa se desarrolló conforme a los criterios establecidos en los artículos 3, 4 y 11 del Decreto 3678 de 2010 compilados en los artículos 2.2.10.1.1.3, 2.2.10.1.2.1 y 2.2.10.1.2.8. del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 y la Resolución 2086 de 2010.

En consecuencia, no encuentra esta Autoridad Ambiental algún tipo de desconocimiento normativo en la tasación del multa establecida en la disposición recurrida, ya que la misma responde al resultado de la aplicación de unos criterios a la luz de la normatividad vigente y los instrumentos que para el efecto se han dispuesto, por lo tanto, y en concordancia con lo expresado por las sociedades en su recurso, no puede entenderse como una arbitrariedad la tasación y valor establecido por la violación ambiental probada.

No obstante, y como se determinó en el Auto No. 127 del 31 de mayo de 2024, el área técnica del grupo Sancionatorio de esta Dirección procedería a emitir Concepto donde se dilucidarán los argumentos de las sociedades recurrentes, para este efecto emitió el Concepto Técnico 012 del 10 de junio de 2024 donde se determinó lo siguiente:

Frente a los argumentos titulados consideraciones frente al cargo, el citado concepto mencionó que:



*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*"Al respecto esta Cartera Ministerial precisa que durante toda la investigación, en especial la formulación de los cargos, se individualizó a cada una de las sociedades que componen la Unión Temporal, toda vez que esta no se configura como una persona jurídica como tal, en consecuencia, el proceso de la tasación de la multa mantiene esta misma línea y realizó el cálculo conforme a la capacidad socioeconómica de cada una de las sociedades investigadas, ya que cada una de ellas es responsable de manera autónoma e independiente por el cargo formulado en el Auto 050 de 2022. En atención a lo anterior este Ministerio mantiene su postura respecto a la tasación de la multa y la decisión de imposición de sanciones adoptada mediante la Resolución 0562 de 2023.*

*Por otra parte, es importante aclarar que el concepto de daño ambiental no fue contemplado dentro del proceso sancionatorio ambiental desarrollado en el expediente SAN 061 sino que, el mismo hace alusión, como bien lo mencionan las sociedades, al incumplimiento de la normatividad ambiental, para el caso en concreto del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el artículo 7 de la Resolución 1526 de 2012.*

*Así mismo, no se debe confundir este término con la 'afectación ambiental', pues fue bajo este concepto que se basó la tasación de la multa contenida en el Concepto 013 de 2023 y la Resolución 0562 de 2023, al valorar cualitativamente los impactos y efectos producidos por la alteración de un bien de protección, con su respectiva motivación y sustento, contrario a lo expresado por las sociedades".*

Respecto a los argumentos contenidos en el título "Beneficio ilícito", el grupo técnico determinó lo siguiente:

*"Como se expuso en el Concepto Técnico No. 013 del 13 de junio de 2023, en la presente investigación sancionatoria no se pudo determinar el valor de la variable 'Beneficio ilícito' y su valor dentro de la fórmula final de la tasación de la multa fue de cero (0). Lo anterior, teniendo en cuenta en primera instancia que el trámite de la sustracción de un área de reserva forestal no tiene costo alguno e igualmente, dentro del material probatorio contenido en el expediente SAN 061, no existe soporte alguno que de muestra de los valores de inversión en los que las sociedades debieron incurrir para adelantar el precitado trámite, así como un posible ahorro de retraso al realizar el trámite obtenido mediante la Resolución 2022 del 24 de octubre de 2018.*

*En virtud de lo expuesto por las sociedades y lo determinado en la Resolución 0562 de 2023 se mantiene la posición de esta cartera ministerial de tomar el valor de cero (0) para la variable B (Beneficio ilícito) en el cálculo final de la multa tal como se muestra a continuación:*

$$\begin{aligned} \text{Multas} &= B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs_i \\ \text{Multas} &= 0 + [(1,8159 * 878.944.124,52) * (1 + 0,45) + 0] * Cs_i \\ \text{Multas} &= \$ 2'314.308.222 * Cs_i \dots \end{aligned}$$

Teniendo en cuenta lo anterior no entendemos por qué se debate este aspecto por parte de la apoderada recurrente, cuando el Beneficio ilícito se calculó en cero (0).

Respecto a los argumentos contenidos en el título "Temporalidad", el grupo técnico determinó lo siguiente:

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*"Tal y como lo exponen las sociedades y conforme al artículo 2 de la Resolución 2086 de 2010, la temporalidad se define como el factor que considera la duración de la infracción ambiental. En el contexto de la presente investigación sancionatoria de carácter ambiental, la infracción ambiental se relaciona con el cambio en el uso del suelo de la Reserva Forestal Central, establecida mediante la Ley 2a de 1959, lo anterior sin haber adelantado previamente la respectiva sustracción del área correspondiente. De esta manera, la temporalidad se refiere al momento en el que dicha área fue intervenida con actividades que generan cambio en el uso del suelo, manteniendo su condición de Reserva Forestal (fecha inicial), hasta el momento en el que la situación desapareció, lo cual se ocurrió cuando se levantó la figura legal de Reserva Forestal mediante el otorgamiento de la sustracción de esta Reserva (fecha final)."*

*Si bien esta Cartera Ministerial dentro del material probatorio asociado al expediente SAN 061, no pudo determinar con certeza la fecha de inicio en la que se dio la intervención para la finalización de las Obras del Centro de Control y Operaciones CCO Américas, es a partir de la visita técnica en el marco de la evaluación de la solicitud de sustracción que se pudo comprobar la existencia de esta intervención.*

*La verificación en campo realizada por este Ministerio confirmó la existencia del hecho, evidenciando que las obras habían comenzado antes de la ejecución de esta visita. Sin embargo, con el fin de evitar imprecisiones o supuestos respecto a este dato y tal como se plasmó en el Concepto Técnico 013 del 13 de junio de 2023, se tomó el 17 de julio de 2018 como fecha inicial del hecho. Esta decisión fundamentada en que es la fecha en la que se pudo verificar la presencia de las obras de infraestructura, no porque las obras realmente comenzaron en esta fecha.*

*Por otra parte, en relación con la finalización del hecho motivo de infracción ambiental y en consonancia con lo explicado anteriormente, se tomó como fecha final el día 24 de octubre de 2018, día en el que se expidió el acto administrativo que otorgó la sustracción del área en comento (Resolución 2022 del 24 de octubre de 2018), ya que, fue en esta fecha en la que se autorizó el levantamiento de la figura legal de Reserva Forestal del área y por consiguiente se otorgó el aval para la ejecución de obras que generaran un cambio en el uso del suelo".*

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por el equipo técnico evaluador en el Concepto Técnico 012 del 10 de junio de 2024 se confirma el valor dado a la temporalidad correspondiente a 1.8159.

Frente a los argumentos contenidos en el **título "Importancia de la infracción"**, el grupo técnico de este Ministerio determinó lo siguiente:

*"Respecto a este argumento, en primera instancia es importante precisar que conforme a la Metodología adoptada por la Resolución 2086 de 2010 existen dos vías para determinar la afectación ambiental de una infracción ambiental: 1) determinando el grado de afectación ambiental (i) o evaluando el riesgo potencial de afectación ambiental (r). Para la primera vía se deben valorar cualitativamente los impactos y efectos producidos por la alteración de un bien de protección y en la segunda se debe valorar el riesgo de ocurrencia de una afectación que no se concretó en un impacto ambiental sobre los bienes de protección.*

*Ahora bien, teniendo de presente esto y como se expuso en el Concepto Técnico 013 del 13 de junio de 2023, el material probatorio obrante en el expediente SAN 061 dan muestra que sí se evidenció una afectación a los bienes de protección flora y*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*suelo con la ejecución de las obras en el sector Américas – Centro de control y operaciones CCO, toda vez que se encontró prueba del descapote de suelo y remoción de cobertura vegetal para la adecuación, instalación y construcción de infraestructura en esta área del proyecto. Estas acciones derivaron en impactos ambientales sobre la Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2a de 1959 específicamente en lo que se relaciona a alteración de funciones ecosistémicas, modificación de morfología, estructura y composición del suelo, compactación, alteración de coberturas vegetales, entre otros.*

*Lo anterior contraargumenta lo expuesto por las sociedades y rechaza el argumento referente a "es una infracción meramente formal, toda vez que no sólo no se concretó una afectación del medio ambiente como lo pretende ver el MADS" pues como se explicó anteriormente la ejecución de las obras sin el respectivo trámite de sustracción sí impactaron directamente el área de Reserva Forestal.*

*Por otra parte, frente a las pretensiones de las sociedades relacionadas con las variables que componen la Importancia de la afectación, a continuación, se analiza cada una de ellas para dar respuesta a los argumentos presentados:*

**1. Intensidad:** *Las sociedades aducen que la valoración de esta variable debe ser 1, ya que las actividades investigadas no se desarrollaron por la Unión Temporal o las Compañías y que además con la Resolución 2022 de 2018 se otorgó la sustracción del área, no obstante, como lo dispone la Resolución 2086 de 2010, la intensidad hace referencia al grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección representado en la desviación estándar fijado por la norma, lo que lleva a calificar qué tan alineada o acorde se realizó el hecho con respecto a la normatividad ambiental.*

*Para el caso en concreto, durante la investigación se pudo comprobar que las sociedades no obtuvieron la sustracción de la Reserva Forestal previamente a la ejecución de las obras en el sector Américas – Centro de control y operaciones CCO, con lo cual se encuentra una desviación del 100% respecto a lo señalado en la norma (Decreto Ley 2811 de 1974), pues con los hechos se omitió en su totalidad la obligación de sustraer el área de reserva forestal previo a la ejecución de actividades de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos.*

*Además, la solicitud y obtención de la respectiva sustracción (en una fecha posterior a las intervenciones) no implica que la desviación de lo fijado por la norma sea menor puesto que este trámite no es retroactivo y por consiguiente no elimina la infracción ambiental, por cuanto no es un argumento válido para proceder a un re-cálculo de esta variable.*

**2. Extensión:** *El valor asignado para esta variable fue de 1 en cumplimiento de lo descrito por la Resolución 2086 de 2010, ya que el hecho ocurrió en un área inferior a 1 hectárea. En este sentido, no se modifica el valor asignado.*

**3. Persistencia:** *En relación con esta variable, las sociedades argumentan nuevamente que la sustracción otorgada mediante la Resolución 2022 de 2018 autorizó la ejecución de las actividades y, por consiguiente, permitió el cambio de uso del suelo de la Reserva Forestal.*

*Frente a esto, la Resolución 2086 de 2010 define la persistencia como el tiempo de permanencia del efecto desde su aparición hasta que el bien de*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*protección retorno a las condiciones previas a la acción, en atención a esta definición esta Autoridad determinó ponderar esta variable con el valor máximo, en el entendido de que la alteración es indefinida en el tiempo. Esto se sustenta en primera medida porque el área, el ecosistema y los flujos de materia y energía que en ellos se presentaban previo a la ejecución del proyecto fueron alterados de manera permanente, puesto que su condición inicial mutó para convertirse en una vía de carácter nacional y de uso continuo.*

*Además de lo mencionado, es importante destacar que, las acciones adelantadas por las sociedades para obtener la correspondiente sustracción del área no tienen efecto retroactivo ni avalan o eliminan las afectaciones ambientales que fueron ejecutadas antes de obtener la aprobación del trámite y por consiguiente tampoco elimina la ocurrencia de la infracción ambiental; en consecuencia, no se considera la necesidad de calificar esta variable con otro valor.*

4. **Reversibilidad:** Frente a esta variable, las sociedades nuevamente resaltan que la sustracción otorgada mediante la Resolución 2022 de 2018 autorizó la ejecución de las actividades y por consiguiente "no hay un impacto que sea irreversible en el entendido de que al haber permiso ambiental no existe incumplimiento".

*Al respecto, esta Autoridad debe destacar la definición de la variable reversibilidad en la Resolución 2086 de 2010, la cual la define como "Capacidad del Bien de Protección afectado de volver a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales, una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente". Teniendo en cuenta este concepto, es claro que el análisis de la afectación y el retorno del bien de protección a condiciones iniciales, sin ninguna perturbación o disturbio, debe centrarse en la posibilidad de que esto suceda sin la acción humana, medida de manejo o implementación y uso de técnicas, herramientas o procesos.*

*Como consecuencia de esto, la ponderación realizada desde el área técnica arrojó el máximo valor para esta variable, toda vez que como se ha explicado previamente y al contrario de lo argumentado por las sociedades, la existencia de un acto administrativo de sustracción no anula la omisión de la normatividad ambiental que se dio previo a su expedición, ni se asemeja a una "legalización" de los hechos constitutivos de infracción ambiental.*

*Asimismo, al tratarse de obras relacionadas con una vía nacional y el impacto generado con su ejecución, así como la permanencia de su infraestructura, hacen que la posibilidad de retornar a condiciones previas de manera natural sea compleja y de alta dificultad, por lo que no es de recibo para esta Autoridad Ambiental el asignar una nueva ponderación a la variable.*

5. **Recuperabilidad:** Como argumento frente a esta variable, las sociedades solicitan reconsiderar la ponderación teniendo en cuenta nuevamente la sustracción que se otorgó por parte de este Ministerio con posterioridad a la ejecución de los hechos.

*Respecto a esta variable, su denominación, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 2086 de 2011, hace referencia a la capacidad que tendrá el bien de recuperarse y eliminar o depurar la afectación que se haya generado. Sin*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*embargo, el solo hecho de que se otorgue el levantamiento de la figura legal de reserva no implica una recuperación del bien de protección per se. Por el contrario, el acto administrativo que otorga este trámite determina acciones de compensación y otras obligaciones adicionales respecto a lo evaluado y sustraído para garantizar la recuperación del bien. Es así como el área técnica estima que la recuperabilidad puede ser compensable en un periodo que oscila entre los 6 meses y 5 años.*

*A partir de lo expuesto previamente para cada una de las variables que componen la importancia de afectación, se mantiene la postura de esta Cartera Ministerial respecto al cálculo de este ítem dentro de la tasación de multa adoptada mediante la Resolución 0562 de 2023".*

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por el equipo técnico evaluador en el Concepto Técnico 012 del 10 de junio de 2024, se confirma el valor dado al ítem importancia de la afectación en el Concepto Técnico No. 013 de 2023.

Frente a los argumentos contenidos en el título "Agravantes", el grupo técnico de 2024 determinó lo siguiente:

*"Frente a las pretensiones de las sociedades relacionadas con la aplicación de las circunstancias agravantes de la responsabilidad, a continuación, se analiza cada una de ellas para dar respuesta a los argumentos presentados:*

**1. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros:** Respecto a este agravante no es de recibo lo argumentado por las sociedades, en el entendido que, como se expuso en la Resolución 0562 de 2023, la atribución de responsabilidad hacia la Unión Temporal Segundo Centenario (UTSC) no es válida por cuanto el mencionado contrato de obra No. 3460 de 2008 finalizó el 30 de noviembre de 2016 y los hechos objeto de investigación bajo responsabilidad de las sociedades se ubican en el año 2018.

*Adicionalmente, no se considera como cierto que las sociedades "meramente" pusieron en conocimiento de la existencia de dicho contrato, como afirman en el recurso presentado. Mas bien, en comparación con lo sucedido con el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) buscan la exoneración de responsabilidad por el hecho basándose en los argumentos de exoneración del citado Instituto, lo cual nuevamente valida la aplicación del agravante bajo análisis, ya que las sociedades eluden la responsabilidad y se la atribuyen a la UTSC, anulando el análisis probatorio realizado durante la decisión final del proceso. Durante dicho proceso se pudo probar que si bien el área estaba desprovista de cobertura en el año 2015 (año en el que la UTSC tenía a cargo el área) posteriormente se dio la recuperación de la misma y fue en el año 2018 (año en el que las sociedades investigadas tenían bajo su cargo el área) cuando se produjo la infracción bajo estudio.*

**2. Obtener provecho económico para sí o un tercero:** Frente a este agravante, según lo establecido en el Manual denominado Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, adoptado mediante la Resolución 2086 de 2010, cuando no se puede calcular el beneficio ilícito, se considera como un agravante en el cálculo de la multa.

*En consonancia con lo anterior, B es el beneficio esperado por el infractor en un entorno donde existe una probabilidad de éxito y de no ser detectado por*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

*la entidad reguladora, es un factor crucial para considerar. Para que una multa cumpla su función disuasiva, debe cubrir todos los beneficios obtenidos por el infractor al incumplir la normativa ambiental o al causar una afectación al medio ambiente, de lo contrario, el infractor siempre tendría un incentivo para llevar a cabo la conducta sancionada. Así, el beneficio ilícito que se incluye en la multa representa el monto de dinero necesario para que el infractor sea indiferente desde el punto de vista económico entre cumplir o incumplir la normativa.*

*No obstante, y como se explicó previamente, dado que en la investigación no hay evidencia que permita calcular los componentes de la variable beneficio ilícito ( $y_1$ ,  $y_2$  o  $y_3$ ) y demostrar en términos económicos la ganancia o ahorro derivados del incumplimiento de la normatividad por parte de las sociedades, el valor asignado dentro de la tasación de la multa adoptada mediante la Resolución 0562 de 2023 fue de cero (0), por lo que, aplicando taxativamente lo expuesto en la metodología se aplicó el valor de 0,2 para este agravante y su aplicación, contrario a lo argumentado por las sociedades, no surge "a partir de conjeturas o presunciones cuya evidencia probatoria no existe".*

***3. Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición:***

*En cuanto a este agravante, no se desarrolla análisis de los argumentos presentados por las sociedades pues el mismo no fue considerado dentro de la tasación de la multa adoptada por la Resolución 0562 de 2023.*

*Teniendo en cuenta en análisis desarrollado frente a las objeciones presentadas en relación con la aplicación de las circunstancias agravantes de responsabilidad, esta Cartera Ministerial mantiene la postura aplicada dentro de la tasación de multa adoptada mediante la Resolución 0562 de 2023".*

De acuerdo con las consideraciones expuestas por el equipo técnico evaluador en el Concepto Técnico 012 del 10 de junio de 2024 se conservan los valores dados a los agravantes de 4.5.

La apoderada de las sociedades recurrentes en su escrito de descargos, finalmente solicita lo siguiente:

***V. SOLICITUD.***

*De conformidad con lo anterior, respetuosamente solicitamos al MADS, reponer la Resolución en el sentido de:*

1. *Revocar y modificar el artículo segundo de la Resolución, en el sentido de exonerar de responsabilidad ambiental a las compañías.*
2. *En caso tal de no considerar la solicitud anterior, revocar y modificar el artículo tercero de la Resolución, en el sentido de revisar y ajustar el valor de la multa a la suma de Treinta y cuatro millones sesenta y ocho mil trescientos noventa y siete pesos colombianos (\$34.468.397) con base en el análisis de tasación de la multa que se desarrolló en el acápite 4.3 del presente recurso"*

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

Respecto a dicha solicitud, una vez analizados los argumentos técnicos y jurídicos expuestos por las sociedades en el escrito de recurso interpuesto contra lo establecido en la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023, este Ministerio considera procedente confirmar los artículos segundo y tercero de la citada resolución.

Lo anterior, en el sentido de que no se configuró ningún argumento jurídico válido, ni se aportó prueba alguna que desvirtúe el cambio de uso del suelo en la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959, en un área aproximada de 1.345.1 m<sup>2</sup>, en las coordenadas -75.58711W, 4.519983N, entre el 8 de febrero de 2017 y el 3 de septiembre de 2018, antes de haberse expedido la Resolución No. 2022 del 24 de octubre de 2018, mediante la cual se sustrajo el área requerida para finalizar obras del Centro de control y operaciones CCO Américas, vulnerando lo establecido en el artículo 210 del Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 en concordancia con el artículo 7 capítulo 1 de la Resolución 1526 de 2012, que conlleve a exonerar de responsabilidad a las sociedades recurrentes y en dicho sentido revocar la sanción impuesta, como tampoco se presentó manifestación válida que permita concluir que hubo un error en el cálculo de la multa que permita corregir la suma correspondiente a la multa impuesta a cada sociedad.

Por último, se precisa que contra el presente acto administrativo no procede ningún recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

## RESUELVE

**Artículo Primero.** Confirmar lo dispuesto en los artículos segundo y tercero de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**Artículo Segundo.** Notificar el contenido de esta Resolución a las sociedades INGENIERIA Y TELEMATICA G &C SA S con NIT. 800072172-9, DISICO S.A. con NIT. 60074186-9, COMSA S A SOCIEDAD UNIPERSONAL SUCURSAL COLOMBIA, con NIT. 900455634-7 y COMSA COLOMBIA S.A.S. con NIT 900675223-7, o a la persona que estas autoricen, o a sus apoderados legalmente constituidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021. En su defecto, se notificará de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y siguientes de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1333 de 2009, dejando las constancias respectivas en el expediente.

**Artículo Tercero.** Comunicar al Procurador Delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios el presente acto administrativo, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, 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.

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 0562 del 15 de junio de 2023 y se adoptan otras determinaciones"*

**Artículo Cuarto.** Publicar el presente acto administrativo en la página web de la entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

**Artículo Quinto.** Contra la presente providencia no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C. a los 28 JUN 2024



ADRIANA RIVERA BRUSATIN

Directora de Bosques, Biodiversidad de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Proyectó: Carmina Imbachí Cerón / Abogada contratista DBBSE.

Revisó y Ajustó: Nancy Liceth Mora / Abogada contratista DBBSE.

Revisó y Aprobó: Diana Marcela Reyes / Abogada contratista DBBSE.

Expediente: SAN061