

RESOLUCIÓN NÚMERO **1484** DE **08 NOV 2024**

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

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

En uso de las facultades legales establecidas en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 1756 del 23 de diciembre de 2022 y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES SANCIONATORIOS

Mediante Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 esta Autoridad Ambiental resolvió lo siguiente:

"Artículo 1. – Declarar responsable ambiental a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., con NIT. 811.014.798-1, del cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto 498 del 03 de noviembre de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

Artículo 2. –Como consecuencia de la anterior declaración, imponer a título de sanción a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P con NIT. 811.014.798-1, multa correspondiente a la suma de MIL CIENTO UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.101.477.865), equivalente a 25.970,90 UVT, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo y de acuerdo con lo descrito en el Concepto Técnico del 03 de abril de 2023."

El citado acto administrativo fue notificado por conducta concluyente a la citada sociedad el 08 de noviembre de 2023 al presentarse recurso de reposición en contra de la mencionada decisión, radicada por medio de número vital 3500081101479823143.

Mediante Auto 229 del 31 de julio de 2024, esta Autoridad Ambiental ordenó la apertura del periodo probatorio dentro del trámite del recurso de reposición presentado por la sociedad sancionada en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2024.

El mencionado acto administrativo fue notificado por correo electrónico mediante radicado MinAmbiente No. 21002024E2031579 del 16 de agosto de 2024, con constancia de lectura del 21 de agosto del mismo mes .

En atención a lo anterior, mediante radicado MinAmbiente No. 210002024E2029476 del 09 de agosto de 2024 esta Dirección solicitó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) copia de los documentos que reposan en el expediente LAM2233 hasta el 28 de abril de 2017. Frente a lo cual, mediante radicado No. 2024E1045387 del 4 de septiembre de 2024 se remitió por medios digitales copia de los mencionados documentos.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Igualmente, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 229 del 31 de julio de 2024, el área técnica de esta Dirección emitió el Concepto Técnico No. 034 del 12 de septiembre de 2024.

II. DE LA COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024 estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria, la cual ejerce, entre otros, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de conformidad con las competencias establecidas por la Ley y los reglamentos.

El artículo 12 de la Ley 1444 de 2011 reorganizó el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A través del el Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011 el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, modificó los objetivos y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El mencionado Decreto en su artículo 1º establece los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible así:

"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."

En el numeral 15 del artículo 16 del citado Decreto, encargó a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de levantar total o parcialmente las vedas de especies de flora y fauna silvestre.

A su vez, en el numeral 16 en el artículo 16 de dicha norma se estableció como una 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"*.

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

Finalmente, es importante precisar que mediante Resolución 1756 de 23 de diciembre de 2022 se llevó a cabo el nombramiento de ADRIANA RIVERA



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

BRUSATIN, como Directora Técnica, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Que acorde con lo anterior, la suscrita Directora Código 0100 grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es competente para proferir este acto administrativo.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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 8° 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 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 (...).”

Asimismo, 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 precaver 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 de la Constitución Política de Colombia.

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 que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad moralidad eficacia celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

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.

La Constitución colombiana reconoce una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico para el ambiente: Primero, conlleva su protección prevaleciendo el interés general como principio que irradia el orden jurídico, ya que es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8°). Segundo, comprende el derecho de gozar de un



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del Ambiente (artículo 79), siendo éste exigible por diferentes vías judiciales. Y tercero, finalmente la Constitución genera un conjunto de obligaciones impuestas tanto a las Autoridades como a los particulares para su protección (artículos 79 y 80) Sentencia C-126 de 1998.

En aras de cumplir con este precepto, la carta magna ha conferido al estado la potestad sancionatoria, la cual tiene su origen en las disposiciones constitucionales que establecen los fines esenciales del Estado (artículo 2º), los principios rectores de la función pública (artículo 209), entre ellos el principio de eficacia.

Asimismo, la potestad sancionatoria en cabeza del Estado se encuentra limitada el derecho al debido proceso, entendido como el conjunto de garantías con las que cuentan los administrados que enmarca entre otros derechos, el de contradicción, defensa y presunción de inocencia. Aspectos que permiten el desarrollo de la facultad sancionatoria de manera transparente, legítima y eficaz. Estas prerrogativas pueden ser previas y posteriores tal como lo menciona la sentencia C-034/14, así:

"La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa."

En lo que corresponde al deber constitucional de planificación y control de los recursos naturales con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, conservación, preservación, restauración y sustitución, se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974 el cual, en su artículo 196 establece que se deberán tomar las medidas necesarias para conservar o evitar la desaparición de especies o individuos de la flora que, por razones de orden biológico, genético, estético, socioeconómico o cultural deberán perdurar.

De igual manera, el artículo 240 del Decreto en comento establece que, en la comercialización de productos forestales la administración ostenta la facultad de "establecer vedas y limitaciones al uso de especies forestales, de acuerdo con sus características existentes y situación de los mercados".

Teniendo en cuenta lo anterior, el Instituto Nacional De Los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA, a través de la Resolución 0213 de 1977 estableció que:

"ARTÍCULO 1. Para los efectos de los [Artículos 3. y 53 del acuerdo 38 de 1973], declárense plantas y productos protegidos, todas las especies conocidas en el artículo nacional con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas, así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que contribuyen parte de los habitantes de tales especies que explotan comúnmente como ornamentales o con fines generales."



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

ARTICULO 2. Establece veda en todo el territorio nacional para el aprovechamiento transporte y comercialización de las plantas y productos silvestres a que se refiere el art., anterior."

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.

El Derecho Administrativo Sancionador se erige como un importante mecanismo de protección del ambiente, en cuanto brinda a los poderes públicos encargados de la gestión ambiental la obligación de adoptar medidas en procura de dar cumplimiento al mandato constitucional y legal de propender por el interés general, al cual deben someterse las decisiones administrativas dentro de nuestro Estado Social de Derecho.

V. PROCEDENCIA 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.

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



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

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:

Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

- 1. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.*
- 2. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.*
- 3. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. (...)"*

Los requisitos legales establecidos en los artículos precedentes relativos al recurso de reposición interpuesto ya fueron analizados previamente en el Auto 229 del 31 de julio de 2024 y se concluyó que la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. cumplió con dichos requisitos en la presentación del recurso de reposición, por lo que se determinó que este era procedente.

VI. DE LAS PRUEBAS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Mediante Auto 229 del 31 de julio de 2024 esta Autoridad Ambiental ordenó la apertura del periodo probatorio dentro del trámite del recurso de reposición presentado por la sociedad sancionada en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 202.

La parte dispositiva del mencionado acto administrativo dispuso, entre otros, lo siguiente:

"Artículo Segundo. *Se ordena al área técnica del grupo sancionatorio de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos emitir concepto técnico en los términos señalados en la parte motiva del presente acto administrativo.*

Artículo Tercero. *Se ordena oficiar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para que remita por medio digital los documentos del expediente LAM 2233 hasta el 28 de abril de 2017".*

En virtud de lo expuesto, mediante radicado MinAmbiente No. 210002024E2029476 del 09 de agosto de 2024 esta Dirección solicitó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) copia de los documentos que reposan en el expediente LAM2233 hasta el 28 de abril de 2017, solicitud absuelta a través del radicado 210002024E2029476 del 09 de agosto de 2024 en el que se remitió copia de la totalidad de los documentos solicitados.

En cumplimiento de lo ordenado mediante el artículo tercero del citado acto administrativo, estos documentos fueron exhaustivamente evaluados por el área técnica del grupo sancionatorio de esta Dirección, así como los criterios de valoración para la determinación de la multa impuesta en la Resolución recurrida, cuyas conclusiones se encuentran plasmadas en el concepto técnico No. 034 del 12 de septiembre de 2024, el cual se transcribe a continuación para proceder a su correspondiente análisis jurídico.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

"(...)"

2 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Expediente SAN 027

- 2.1. La investigación sancionatoria ambiental contenida en el expediente sancionatorio SAN 027 fue iniciada mediante la Resolución No. 0835 del 03 de mayo de 2017 de la siguiente manera:

"(...)"

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar formalmente abierto el expediente número SAN – 027, en el cual, se adelantarán todas las actuaciones administrativas relacionadas con la medida preventiva, inicio de proceso sancionatorio y demás actuaciones administrativas que correspondan.

ARTÍCULO SEGUNDO: Iniciar procedimiento sancionatorio ambiental en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, en contra de la sociedad comercial HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P identificada con Nit. 811.014.798-1, representada legalmente por el señor GUSTAVO JIMÉNEZ ARANGO identificado con cédula de ciudadanía 70.030.815 o quien haga sus veces, por el presunto incumplimiento del Artículo 2 en concordancia con el 1 de la Resolución 213 de 1977 expedida por el INDERENA y el parágrafo 5, Numeral 5 del Artículo 2.2.2.3.6.3, Decreto 1076 de 2015, y con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo..."

- 2.2. Continuando con el proceso, mediante Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 se formularon cargos así:

"(...)"

ARTÍCULO PRIMERO. - Formular a la sociedad comercial HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P identificada con Nit. 811.014.798-1, representada legalmente por el señor GUSTAVO JIMENEZ ARANGO identificado con cédula de ciudadanía 70.030.815 o quien haga sus veces el siguiente cargo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

CARGO ÚNICO: Por haber intervenido 100 Has que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda Nacional sin la previa resolución que autorice su levantamiento y que se encontraban en el área del embalse del proyecto Hidroeléctrico Ituango, contraviniendo con esta conducta lo establecido en el Artículo 1 en concordancia con el 2 de la Resolución 213 de 1977 expedida por el INDERENA..."

- 2.3. Los anteriores hechos fueron analizados y consignados en los siguientes medios probatorios decretados por el Auto 273 del 22 de junio de 2018:

- Informe de comisión DBBSE de fecha 19, 20 y 21 de abril de 2017
- Concepto Técnico No. 0068 de 2017
- Concepto Técnico No. 002 de 2017
- Concepto Técnico No. 212 de 2017
- Concepto Técnico No. 007 de 2017

- 2.4. A partir del análisis contenido en los conceptos técnicos anteriores y con base en el material probatorio contenido en el expediente, una vez surtidas todas las etapas contempladas en la Ley 1333 de 2009, se concluyó mediante el **Concepto técnico No. 003 del 03 de abril de 2023** la responsabilidad de la sociedad respecto al cargo formulado.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

En atención a este análisis, se desarrolló la respectiva tasación de multa 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.

Resultado de la aplicación de los criterios, el equipo técnico recomendó imponer sanción tipo multa a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P.

- 2.5. *Las anteriores recomendaciones fueron adoptadas mediante la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 de la siguiente manera:*

"(...)

Artículo 1. – Declarar responsable ambiental a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., con NIT. 811.014.798-1, del cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto 498 del 03 de noviembre de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

Artículo 2. – Como consecuencia de la anterior declaración, imponer a título de sanción a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., con NIT. 811.014.798-1, multa correspondiente a la suma de **MIL CIENTO UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.101.477.865), equivalente a 25.970,90 UVT**, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo y de acuerdo con lo descrito en el Concepto Técnico del 03 de abril de 2023..."

- 2.6. *Mediante radicado Minambiente No. 3500081101479823143 del 08 de noviembre de 2023 (radicado Minambiente No. 2023E1053293 del 11 de noviembre de 2023) a través su apoderada especial, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, solicitando:*

"(...)

6. PETICIONES

PRIMERA: Como pretensión principal solicito respetuosamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS – REPONER en su integridad la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, por medio de la cual declaró a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. – HIDROITUANGO - S.A. E.S.P. con NIT. 811.014.798-1, responsable ambiental del pliego de cargos formulado a través del artículo primero del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, e impuso como sanción una multa en cuantía de MIL CIENTO UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.101.477.865), equivalente a 25.970,90 UVT, y en su lugar, se revoque la resolución y se EXONERE de responsabilidad ambiental frente al cargo único formulado en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 o en su lugar se declare no responsable ambiental.

SEGUNDA: Como primera pretensión subsidiaria solicito respetuosamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS – REPONER en su integridad la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023 revocándola y declarando desvirtuada la presunción de culpa o dolo del cargo formulado a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. – HIDROITUANGO - S.A. E.S.P. con NIT. 811.014.798-1 en el artículo primero del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

TERCERA: Como segunda pretensión subsidiaria solicito respetuosamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS – REPONER parcialmente la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, modificando el artículo segundo, por el cual se impone una multa, con base en la reconsideración, reevaluación y revaloración de los criterios y factores contemplados para su tasación y monetización, lo que daría lugar a una disminución del valor de esta, conforme al numeral 5º del presente recurso, quedando en un valor de TRESCIENTOS VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL SETESCIENTOS CUARENTA PESOS M/C (\$ 325.480.740)."

- 2.7. Mediante el Auto 229 del 31 de julio de 2024, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, abrió periodo probatorio con el fin de decidir el recurso de reposición interpuesto contra de la Resolución 1015 de 02 de octubre de 2023. En este Auto se dispuso:

"(...)

Artículo Primero. Ordenar la apertura del periodo probatorio dentro del recurso de reposición presentado en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023, por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Parágrafo. El término de la etapa probatoria que a través del presente acto administrativo se ordena será máximo de treinta (30) días no prorrogables.

Artículo Segundo. Oficiar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para que remita por medio digital los documentos del expediente LAM 2233 hasta el 28 de abril de 2017.

Artículo Tercero. Ordenar al área técnica del grupo sancionatorio de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos emitir concepto técnico en los términos señalados en la parte motiva del presente acto administrativo..."

Expediente LAM 2233

En cumplimiento de lo ordenado en el Auto 229 de 2024 emitido por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA remite a través del radicado Minambiente No. 2024E1045387 del 04 de septiembre de 2024 enlace para acceder al expediente en formato digital LAM 2233 con los documentos obrantes dentro del mismo hasta el 28 de abril de 2017. Una vez verificado el contenido del expediente en mención, se encontró que el mismo contiene 63 carpetas con sus respectivos anexos en formato digital.

A continuación, de acuerdo con la revisión documental realizada del total de la información enviada por la ANLA, se presentan los documentos relevantes dentro del expediente y que serán objeto de análisis en el presente concepto.

➤ **Carpeta No. 2**

Radicado 3111-1-2896 del 22 de febrero del 2000: Estudio para la actualización de la factibilidad del proyecto hidroeléctrico.

➤ **Carpetas No. 4 y 5**



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

- *Radicado 4120-E1-127638 del 03 de diciembre de 2007: Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Central Hidroeléctrica Ituango"*

➤ **Carpeta No. 13**

- *Concepto Técnico No. 975 del 10 de junio de 2008: Solicitud de información adicional, en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto.*
- *Auto 1917 del 16 de junio de 2008: Por el cual se requiere información adicional y se toman otras determinaciones.*
- *Radicado 4120-E1-92192 del 15 de agosto de 2008: Por medio del cual se presentó información adicional en respuesta al Auto 1917 de 2008.*
- *Auto 3053 del 07 de octubre de 2008: Por el cual se declara reunida la información para el proyecto "Central Hidroeléctrica Ituango".*

➤ **Carpeta No. 15**

- *Concepto Técnico No. 56 del 28 de enero de 2009: Evaluación del estudio de impacto ambiental.*
- *Resolución 0155 del 30 de enero de 2009: Por la cual se otorga una licencia ambiental para el Proyecto Central Hidroeléctrica "Pescadero – Ituango" y se toman otras determinaciones.*

➤ **Carpeta No. 22**

- *Radicado 4120-E1-118898 del 17 de septiembre de 2010: Remisión de Informe Técnico CORANTIOQUIA No. 5865 del 26 de agosto de 2010, sobre levantamiento de vedas para especies forestales en el área de influencia del proyecto "Central Hidroeléctrica Pescadero Ituango".*

➤ **Carpeta No. 24**

- *Radicado 4120-E1-32262 del 15 de marzo de 2011: Solicitud de modificación de Licencia Ambiental e información inicio de actividades, no objeto de modificación de licencia ambiental. Proyecto Hidroeléctrico Ituango.*

➤ **Carpeta No. 25**

- *Radicado 4120-E1-135234 del 26 de octubre de 2011: Actualización del Estudio de Impacto Ambiental EPM – ITUANGO.*

➤ **Carpeta No. 28**

- *Concepto Técnico No. 1958 del 19 de noviembre de 2012: Evaluación de cuarta solicitud de modificación de Licencia Ambiental.*

➤ **Carpeta No. 29**

- *Resolución 1041 del 07 de diciembre de 2012: Por medio de la cual se modifica la licencia ambiental 155 del 30 de enero de 2009.*

➤ **Carpeta No. 34**



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

- *Radicado 4120-E1-54774 del 16 de diciembre de 2013: Informe de Cumplimiento Ambiental No. 7, correspondiente al primer semestre de 2013.*

➤ **Carpeta No. 37**

- *Radicado 4120-E1-21647 del 30 de abril de 2014: Informe de Cumplimiento Ambiental No. 8, correspondiente al segundo semestre de 2013.*

➤ **Carpeta No. 42**

- *Concepto Técnico No. 12059 del 06 de noviembre de 2014: Seguimiento ambiental.*

➤ **Carpeta No. 44**

- *Auto 0855 del 03 de marzo de 2015: Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental.*

➤ **Carpeta No. 45**

- *Radicado 2015017029-1-000 del 27 de marzo de 2015: Informe de Cumplimiento Ambiental No. 10, correspondiente al segundo semestre de 2014.*

➤ **Carpeta No. 46**

- *Radicado 201520924-1-000 del 21 de abril de 2015: Respuesta Auto 0855 de marzo 3 de 2015.*
- *Radicado 2015050015-1-000 del 21 de septiembre de 2015: Informe de Cumplimiento Ambiental No. 11, correspondiente al primer semestre de 2015.*

➤ **Carpeta No. 49**

- *Concepto Técnico No. 6865 del 18 de diciembre de 2015: Seguimiento ambiental.*

➤ **Carpeta No. 57**

- *Auto 0469 del 17 de febrero de 2016: Por el cual se efectúa control y seguimiento ambiental y se adoptan otras decisiones.*
- *Radicado 2016021681-1-000 del 02 de mayo de 2016: Informe de Cumplimiento Ambiental 12, Correspondiente al Segundo Semestre de 2015.*

➤ **Carpeta No. 58**

- *Radicado 2016063726-1-000 del 04 de octubre de 2016: Informe de Cumplimiento Ambiental 13, correspondiente al primer semestre de 2016.*

➤ **Carpeta No. 62**

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

- *Radicado 2017021918-1-000 del 28 de marzo de 2017: Informe de Cumplimiento Ambiental 14, correspondiente al segundo semestre de 2016.*

3 ANALISIS DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

3.1 Expediente LAM 2233

En cumplimiento de lo ordenado en el artículo tercero del Auto 229 del 31 de julio de 2024, a continuación, se realiza el análisis técnico solicitado respecto de la información contenida en el expediente LAM 2233 haciendo hincapié en los documentos relacionados previamente como destacados en el contexto de la investigación sancionatoria. Documentos que se resaltan en principio por su significado dentro del trámite de licencia ambiental, no obstante, son de interés en el presente análisis al contener información relacionada con la identificación, caracterización y/o manejo de especies epífitas en el área del proyecto Hidroeléctrico Ituango, específicamente el área del vaso del embalse.

Los documentos a analizar corresponden a información presentada por la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., así como a pronunciamientos y/o requerimientos en distintas actuaciones administrativas, realizados por autoridades ambientales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Minambiente (antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA.

A partir del análisis de estos documentos, se describirá la cronología de lo que fue el proceso de licenciamiento ambiental para el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, destacando algunos hitos y sucesos en el proceso en lo relacionado con las especies epífitas en el área del vaso del embalse y el trámite de levantamiento de veda nacional.

Antes de realizar el análisis de la información, es preciso mencionar que en sus inicios, el trámite de licenciamiento ambiental para este tipo de proyectos se realizaba ante la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del MAVDT conforme al Decreto 3266 del 08 de octubre de 2004, situación que se modificó, con la emisión del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011 el cual creo la ANLA y trasladó dicha función y trámite a esta entidad.

*Ahora bien, dando inicio al análisis de la información relevante, dentro del expediente LAM 2233 se encontró que en el año 1999 (**Radicado 3111-1-2896 del 22 de febrero del 2000, Carpeta 2**) se presentó por parte de la sociedad los "Estudios para la actualización de la factibilidad" en el marco del trámite de licenciamiento ambiental para el proyecto. De este documento es importante resaltar que una vez analizado por el equipo técnico de la DBBSE haciendo énfasis en la información entregada en su caracterización biótica, no se encontró referencia a la presencia de especies epífitas en el área de influencia del proyecto.*

*Posterior a ello, en el año 2007 la sociedad presentó para su análisis el documento denominado "Estudio de Impacto Ambiental" (**Radicado 4120-E1-127638 del 03 de diciembre de 2007, Carpeta 4 y 5**) en donde, contrario a lo entregado en el año 1999, en lo referente al componente biótico y las especies florísticas identificadas en el área de influencia del proyecto la sociedad relaciona:*

"(...)

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Tabla 4.3. Especies florísticas identificadas en el área de estudio. (Continuación)

Familia	Especie	Nombre local	Zona de vida	Hábito ^(a)
Bombacaceae	<i>Ceiba pentandra</i>	Ceiba	Bs-T	A
	<i>Ochroma pyramidale</i>	Balso real	Bh-T	A
	cf.. <i>Pachira</i>		Bh-T	A
	<i>Pachira quinata</i>	Ceiba tolua, ceiba negra	Bh-T	A
	<i>Pseudobombax septenatum</i>	Ceiba verde, majagua	Bh-T, Bs-T	A
	<i>Quararibea</i> sp.	Molinillo	Bh-T	A
Boraginaceae	<i>Cordia panamensis</i>	Gallinazo, pate gallina	Bh-T, Bs-T	A
Bromeliaceae	<i>Tillandsia balbisiana</i>		Bs-T	HE
	<i>Tillandsia</i> sp.		Bs-T	HE

(...)

Tabla 4.3. Especies florísticas identificadas en el área de estudio. (Continuación)

Familia	Especie	Nombre local	Zona de vida	Hábito ^(a)
Myrsinaceae	<i>Ardisia</i> sp.	Chagualito de monte	Bh-T, Bs-T	T
	<i>Myrsine</i> sp.	Chagualito	Bh-T	T
	<i>Stylogyne</i> cf. <i>laveis</i>		Bh-T	T
Myrtaceae	<i>Calyptranthes</i> cf. <i>multiflora</i>	Hoja menuda	Bh-T, Bs-T	T
	<i>Calycolpus montizianus</i>	Arrayán común	Bh-T	A
	<i>Eugenia biflora</i>		Bh-T	T
	<i>Psidium guajaba</i>	Guayabo	Bh-T	T
Nyctaginaceae	<i>Guapira costaricana</i>	Berraquillo	Bs-T	A
	<i>Neea</i> sp.		Bs-T	A
	<i>Pisonea</i> sp.	Caruco	Bs-T	T
	<i>Ouatea lucens</i>		Bh-T	T
Ochnaceae				
Orquidiaceae	<i>Catleya patinii</i>		Bs-T	He
	<i>Notylia</i> sp.		Us-T	He
	<i>Dimerandra</i> sp.		Bs-T	He

(...)”

Así mismo, se mencionó lo siguiente respecto a especies que presentan medidas de protección por la legislación colombiana:

“(…)

Entre las especies que presentan medidas de protección por la legislación Colombiana, CORANTIOQUIA ha establecido restricciones para el aprovechamiento de *Hymenaea courbaril* (algarrobo) y de *Astronium graveolens* (diomato), de acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 3138/2000. Blandón & Buitrago (2001).

(...)”

Al interior del mismo documento, es preciso resaltar que, en el apartado de Demanda, uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales, la sociedad en relación con el componente flora únicamente describió la necesidad de tramitar el permiso de aprovechamiento forestal.

Seguidamente y al revisar el Plan de Manejo Ambiental presentado por la sociedad en donde se encontraron los programas y proyectos planteados para el manejo de los impactos ambientales asociados al proyecto, para el componente flora, específicamente se propuso el Programa de Manejo de Vegetación en donde se incluyen, entre otros, los siguientes proyectos:

- Proyecto de remoción de biomasa y de aprovechamiento forestal
- Proyecto establecimiento de viveros transitorios
- Proyecto de recuperación de germoplasma

Del análisis efectuado a esta información se encontró que, si bien estos proyectos hacen mención sobre el manejo de los impactos derivados sobre las especies florísticas presentes en el área, su foco se centró en las especies forestales, maderables y no maderables, sin hacer referencia a otras especies de flora como lo son las epífitas. En la información restante del documento, no se mencionaron otros aspectos relacionados con especies epífitas o el trámite del levantamiento de veda nacional.

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Continuando, para el año 2008, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del MAVDT producto de la revisión del EIA e información presentada dentro del trámite, emitió el **Concepto Técnico No. 975 del 10 de junio de 2008 y el Auto 1917 del 16 de junio de 2008 (Carpeta 13)**, en donde se requirió información adicional del proyecto y su evaluación ambiental. De estos documentos se resalta que en cuanto a la valoración de los Ecosistemas Terrestres y su composición, no se encontró mención sobre las especies epífitas ni la veda nacional, sin embargo, en las recomendaciones del concepto técnico se solicitó a la sociedad el "Presentar la caracterización detallada de la cobertura, que será afectada por las líneas de transmisión para construcción", requerimiento realizado a su vez mediante el precitado acto administrativo en el literal c, numeral 2 del artículo primero.

En atención a esta solicitud de información, la empresa presentó los estudios (**Radicado 4120-E1-92192 del 15 de agosto de 2008, Carpeta 13**), en donde registran, entre otras, las siguientes especies que se encontraban en la zona por donde cruzará la línea de transmisión:

"(...)

FAMILIA	ESPECIE	NOMBRE LOCAL	HÁBITO DE CRECIMIENTO	COBERTURA
ARECACEAE	Jungia sp	Macana	Arbusto	Ra
	Mikania sp		Arbusto	Bs
	Wettinia fascicularis		Palma arbórea	Bs, Ra
	Geonoma orbyghyana	Palma de ramo	Palma arbustiva	Bs, Ra
	Ceroxylon cf. Vogelianun		Palma arbórea	Bs
BLECHNACEAE	Blechnum sp		Helecho herbáceo	Bs, Ro
BORAGINACEAE	Cordia cylindrostachya		Árbol	Bs, Ro
BROMELIACEAE	Guzmania sp	cardo	Hierba epífita	Bs, Ro
BROMELIACEAE	Pitcairnia sp		Hierba epífita	Bs
BROMELIACEAE	Tillandsia sp		Hierba epífita	Bs, Ro
BROMELIACEAE	Tillandsia sp		Hierba epífita	Bs, Ro
BRUNELLIACEAE	Brunellia subsessilis	Cedrillo	Árbol	Bs
	Brunellia trianae	Cedrillo	Árbol	Bs, Ra, Rb
(...)				
ORCHIDACEAE	Pleurothallis sp	Orquidea	Hierba epífita	Bs
	Stelis sp	Orquidea	Hierba epífita	Bs
OCHNACEAE	Cespedesia macrophylla	Pacó	Arbol	Ra, Rb
PASSIFLORACEAE	Passiflora cf. alnifolia		Escandente herbácea	Bs, Ro
PIPERACEAE	Peperomia cf. Glabella		Hierba epífita	Bs
	Peperomia cf. peltoidea		Hierba epífita	Bs, Ro
	Piper cf. Artanthe		Arbusto	Bs, Ro
	Piper cf. Crassinervium		Arbusto	Bs, Ra
	Piper cf. Daniel - gonzalesii	Cordoncillo	Arbusto	Bs

(...)"

En la información restante del documento, no se mencionaron otros aspectos relacionados con especies epífitas o el trámite del levantamiento de veda nacional.

Posterior a ello, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del MAVDT emitió el **Auto 3053 del 07 de octubre de 2008 (Carpeta 13)** con el cual se declaró reunida la información para el proyecto y acto seguido se dio paso a la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la sociedad, lo cual quedó consignado en el **Concepto Técnico No. 56 del 28 de enero de 2009 (Carpeta 15).**

Dentro del precitado concepto en relación con el componente biótico, en específico la flora, se resaltó nuevamente la información presentada por la sociedad ante el requerimiento de información adicional. Sin embargo, no se hizo



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

mención respecto al trámite del levantamiento de la veda nacional por la identificación de dichas especies. De igual manera, nuevamente el análisis de los programas y proyectos propuestos por la sociedad se encontraban dirigidos a las especies forestales presentes en el área y que serían objeto de aprovechamiento forestal.

En atención a lo determinado en dicho concepto se profirió la **Resolución 0155 del 30 de enero de 2009 por la cual se otorga una licencia ambiental para el Proyecto Central Hidroeléctrica "Pescadero-Ituango" y se toman otras determinaciones (Carpeta 15)**. Para el presente análisis de información es crucial resaltar que este acto administrativo en su artículo cuarto taxativamente expresa: "La presente Licencia ambiental lleva implícitos los siguientes permisos, concesiones y autorizaciones que se requieran para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables necesarios para el proyecto", estos corresponden a:

1. Concesión de aguas superficiales
2. Permiso de vertimiento
3. Aprovechamiento forestal
4. Calidad del aire y ruido
5. Ocupación de cauces
6. Disposición de materiales sobrantes de excavación
7. Disposición de residuos sólidos y macrófitas

Adicionalmente, en los artículos quinto, décimo séptimo y décimo noveno se resolvió:

"(...)

ARTÍCULO QUINTO. - En caso de requerirse aprovechamiento de especies para las cuales se haya establecido la prohibición y/o la restricción de su aprovechamiento de que trata la Resolución 10194 de abril de 2008 de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA, la Empresa deberá solicitar a dicha entidad el levantamiento de la veda. De darse lo anterior, y como quiera que se variarían las condiciones de uso, aprovechamiento forestal, consagradas en la licencia ambiental, la empresa en cumplimiento del procedimiento establecido en el Artículo 27 del Decreto 1220 de 2005, deberá solicitar a este Ministerio la modificación de la licencia ambiental.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. - En caso de presentarse, durante el tiempo de ejecución de las obras u operación del proyecto, efectos ambientales no previstos, el beneficiario de la presente Licencia Ambiental, deberá suspender los trabajos e informar de las medidas correctivas que considere necesarias, sin perjuicio de las medidas que debe tomar el beneficiario de la misma para impedir la degradación del medio ambiente.

El incumplimiento de estas medidas será causal para la aplicación de las sanciones legales vigentes a que haya lugar.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. La licencia ambiental que se otorga mediante esta resolución no ampara ningún tipo de obra o actividad diferente a las descritas en el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y en la presente resolución. Igualmente se deberá solicitar y obtener la modificación de la licencia ambiental cuando se pretenda usar, aprovechar o afectar un recurso natural renovable diferente de los que aquí se consagran o las condiciones distintas a lo contemplado en el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y Manejo Ambiental y en la presente Resolución.

(...)"

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

En este sentido, una vez analizada la licencia ambiental en su integridad **no se observa que dentro de la misma se haya tenido en cuenta el levantamiento de veda nacional** y que además se realizó una advertencia por parte de la Autoridad Ambiental para que en caso de evidenciar nuevos efectos ambientales que no hubiesen sido previstos, suspendiera los trabajos y actividades e informara al MAVDT. De igual manera, en estos casos debía **solicitar y obtener la modificación de la licencia ante el uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural distinto a lo autorizado** en la licencia ambiental.

Posteriormente en el año 2010 según la información dispuesta en el expediente LAM 2233, **CORANTIOQUIA remitió a la Dirección de Licencias, Permisos y Tramites Ambientales del MAVDT** mediante oficio, **el informe técnico No. 5865 del 26 de agosto de 2010 (Radicado 4120-E1-118898 del 17 de septiembre de 2010, Carpeta 22)**, donde se conceptuó, entre otros, que:

"(...) En el área de influencia directa del proyecto también se registran algunas especies vedadas de carácter nacional como las orquídeas, bromelias y otras plantas epifitas, las cuales se encuentran protegidas mediante la Resolución no. 0213 de 1977 expedida por elINDERENA, que declara plantas y productos protegidos, todas las especies conocidas con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas, quiches y orquídeas. Requiriéndose para la afectación de estos ejemplares el levantamiento de la veda por parte del MAVDT, quien impondrá las medidas de manejo y/o mitigación. En este caso dado el tipo de especies, es factible técnicamente el rescate y traslado de los ejemplares de orquídeas y otras plantas epifitas, a sitios con condiciones similares en las áreas que se adquirirían para la compensación, donde podrán continuar con su ciclo de vida, causándose una mínima afectación a sus poblaciones. Sin embargo, dichas medidas como se mencionó son de competencia del Ministerio, al igual que aquellas que se deben adoptar para la compensación del roble de tierra fría, que se verá afectado por la construcción de las líneas de transmisión de energía.

(...)

De otra parte, se recomienda que la Empresa HIDROELÉCTRICA PESCADERO ITUANGO S.A. E.S.P. trámite ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el levantamiento de la veda del roble de tierra fría (Quercus humboldt), que se afectará por la construcción de las líneas de transmisión de energía en el municipio de Yarumal y de las especies de orquídeas, bromelias y epifitas que están sujetas a vedas de carácter nacional.

(...)"

Conforme explica la Corporación en su oficio remisorio, este informe técnico fue acogido mediante el Auto de requerimiento No. 181 del 07 de septiembre de 2010, con el **cual se generó una alerta a la sociedad respecto a la presencia de estas especies y la necesidad de llevar a cabo el trámite de levantamiento de veda**, el cual conllevaba además la **implementación de medidas de manejo para causar una mínima afectación a las poblaciones de epifitas.** Respecto a este último punto, la Corporación indicó a la sociedad que el trámite de levantamiento como la imposición de las medidas estaba a cargo del Ministerio.

Teniendo claro lo anterior, la sociedad presentó solicitud de modificación de licencia ambiental **(Radicado 4120-E1-32262 del 15 de marzo de 2011,**



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Carpeta 24) *partiendo de la necesidad de ajustar el desarrollo de diferentes actividades, esta modificación resaltó la viabilidad de levantamiento de la restricción de aprovechamiento de especies a nivel regional otorgada por CORANTIOQUIA. Con respecto a la alerta realizada por la Corporación en el año 2010 en lo referente a las especies objeto de restricción nacional, en el análisis realizado al expediente LAM 22233 no se evidenció información respecto a la solicitud y obtención del trámite de levantamiento de veda nacional ni documento en el que se solicitase al MAVDT aclaración sobre la pertinencia y necesidad del mismo.*

*Ahora bien, con motivo de esta y otras solicitudes de modificación de la licencia, en octubre de 2011, la sociedad presentó el documento denominado **"Actualización del Estudio de Impacto Ambiental EPM – ITUANGO"** (Radicado 4120-E1-135234 del 26 de octubre de 2011, Carpeta 25), el cual:*

"(...) consolida el contenido del Estudio de Impacto Ambiental con el cual se obtuvo la licencia ambiental (etapa de factibilidad en el año 2007) otorgada mediante Resolución 0155 de enero 30 de 2009, pero además incluye la primera y segunda modificación de la licencia ambiental, aprobadas mediante las resoluciones 1891 de octubre 2009 y 1980 de octubre de 2010, respectivamente; y la tercera y cuarta modificación que se encuentran en trámite.

Esta actualización se presenta con el fin de dar cuenta de los requerimientos ambientales realizados por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en los diferentes actos administrativos emitidos hasta la fecha, con el fin de contar con un documento unificado que asegure su implementación, que facilite el seguimiento por parte de su Ministerio.

(...)"

De este documento, se resalta el Capítulo 3: "Caracterización del medio biótico", en el acápite de Composición florística, donde la sociedad registra 596 especies identificadas en el área del Proyecto Hidroeléctrico Ituango. Este listado nuevamente incluye la identificación de especies epífitas del género Bromeliaceae y Orquidiaceae como se presenta a continuación:

"(...)

Bromeliaceae	<i>Pitcairnia cf. arida</i>		Bh-T	VS	Hr
	<i>Tillandsia balbisiana</i>		Bs-T	OP	HE
	<i>Tillandsia sp.</i>		Bs-T	OP	HE

(...)

Orquidiaceae	<i>Catleya patinii</i>		Bs-T	OP	He
	<i>Dimerandra sp</i>		Bs-T	OP	He
	<i>Notylia sp.</i>		Bs-T	OP	He

(...)"

Seguidamente la sociedad presentó en este mismo documento las "Especies amenazadas, endémicas y protegidas por la legislación colombiana", en donde, entre otras cosas, menciona el acto administrativo 181 del 07 de septiembre de 2010 emitido por CORANTIOQUIA, en el cual se requirió a la sociedad para que solicitara el levantamiento de la veda nacional por el roble de tierra fría y las especies epífitas (Protegidas por la Resolución 213 de 1977). No obstante, no se encontró mención a esta Resolución ni documentación referente a la protección sobre estas especies, aun cuando dentro de su caracterización refieren la presencia de estos ejemplares.

Adicionalmente, en el Capítulo 4: "Demanda, uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales", en el acápite de Aprovechamiento Forestal, se



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

listaron las especies a remover para el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Ituango y nuevamente se refirió información sobre estas especies en veda nacional.

*Posteriormente, en el año 2012, la ya creada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA (a quien le correspondió la competencia del licenciamiento ambiental vigente para el proyecto), realizó la evaluación de la cuarta solicitud de modificación de la licencia a través del **Concepto Técnico No. 1958 del 19 de noviembre de 2012 (Carpeta 28)**, para la cual la sociedad presentó una actualización de las caracterizaciones del proyecto.*

En cuanto al medio biótico la ANLA, entre otras consideraciones para el medio biótico, conceptuó lo siguiente:

*"(...) No se presenta inventario de especies vedadas a nivel nacional en especial lo referente a la veda nacional para helechos de las familias; Cyatheaceae y Dicksoniaceae: géneros Dicksonia, Cnemidarium, Cyatheaceae, Nephelea, Sphaopteris y Trichopteris y epifitas vasculares y no vasculares. En el mismo sentido no se reporta que se haya tramitado el levantamiento de veda ante el MADS.
(...)"*

Adicionalmente, se recomendó realizar modificaciones a la Resolución 0155 del 30 de enero de 2009, una de ellas en relación con el Programa de manejo de vegetación, correspondiente a:

"(...) 6.3.8 Creará dentro del Programa de manejo y conservación de la vegetación un subprograma que contemple las medidas de manejo para el rescate de epifitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes. presentes en el área de afectación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

6.3.7.1 Realizar la identificación y cálculo de la población de las especies de helechos y epifitas vasculares y no vasculares presentes en la zona para lo cual deberá:

Definir la población y/o individuos a rescatar y trasladar el cual debe estar acorde con el estado de las poblaciones de cada una de las especies en la zona y a su grado de vulnerabilidad de acuerdo a la Resolución 383 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y los libros rojos de especies en peligro.

Definir los protocolos para el traslado de las epifitas, Helechos, Bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes.

Proponer un sitio para realizar el traslado, esta selección deberá tener presente como mínimo condiciones climáticas, patrones de precipitación, humedad relativa, temperatura, evapotranspiración y régimen de vientos: áreas de protección de fuentes de agua, escoger zonas cercanas al área de origen de extracción del material permitiendo la conectividad de fragmentos de vegetación.

(...)"

*Estas recomendaciones fueron acogidas por acto administrativo por parte de la ANLA, mediante la **Resolución 1041 del 07 de diciembre de 2012 "Por medio de la cual se modifica la licencia ambiental 155 del 30 de enero de 2009" (Carpeta 29)** del cual hizo parte integral en su parte considerativa el concepto técnico antes nombrado. A partir de esta motivación, se resolvió en artículo 8 de la Resolución lo siguiente:*

"(...) ARTÍCULO OCTAVO. - Modificar el subnumeral 1.3.15 y numeral 1.3 del Artículo Noveno de la Resolución 155 del 30 de enero de 2009, en el sentido de adicionar las siguientes Medidas de Manejo Ambiental:



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

(...) 1.3.15 Programa Manejo de Vegetación

Crear un subprograma que contemple las medidas de manejo para el rescate de epifitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes presentes en el área de afectación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- a) *Se deberá realizar la identificación y cálculo de la población de las especies de helechos y epifitas vasculares y no vasculares presentes en la zona.*
- b) *Definir la población y/o individuos a rescatar y tras/adar el cual debe estar acorde con el estado de las poblaciones de cada una de las especies en la zona y a su grado de vulnerabilidad de acuerdo a la Resolución 383 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y los libros rojos de especies en peligro.*
- c) *Definir los protocolos para el traslado de las epifitas Helechos, Bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes.*
- d) *Proponer un sitio para realizar el traslado, ésta selección deberán tener presente como mínimo condiciones climáticas, patrones de precipitación, humedad relativa, temperatura, evapotranspiración y régimen de vientos: áreas de protección de fuentes de agua, escoger zonas cercanas al área de origen de extracción del material permitiendo la conectividad de fragmentos de vegetación.*
- e) *La implementación de dicho programa debe ser previa al aprovechamiento forestal aprobado. (...)"*

Respecto a esta nueva obligación impuesta por la ANLA relacionada con gestionar y manejar este tipo de especies, no se encontró información en el análisis del expediente que permitiera determinar que la sociedad encontrase la necesidad de realizar el trámite y obtención del levantamiento de la veda ante el Ministerio, aun cuando lo conceptuado por el equipo técnico de la ANLA que valoró la modificación expuso que era un trámite necesario para el desarrollo del proyecto.

*Luego de esta nueva obligación derivada de la modificación a la licencia ambiental, la sociedad reportó las actividades desarrolladas en el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2013 en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 7 (Radicado 4120-E1-54774 del 16 de diciembre de 2013, Carpeta 34)**, en donde en relación con el avance de actividades dentro del Subprograma de restablecimiento de la cobertura vegetal, reportó lo siguiente:*

*"(...) **Rescate de Plantas Epifitas.** Durante el levantamiento de los inventarios forestales, se registra la abundancia de plantas epifitas como bromelias y orquídeas. Cuando es posible, se realiza el rescate de individuos epifitos que en la mayoría de los casos se llevan al Vivero El Valle para su rehabilitación.*

Otra labor que se aplicó dentro de las acciones de conservación que se están implementando en el proyecto es el rescate de orquídeas al momento de hacer los inventarios forestales para las construcciones. (...)"

*Respecto al periodo comprendido entre el 01 de julio y el 31 de diciembre de 2013 en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 8 (Radicado 4120-E1-21647 del 30 de abril de 2014, Carpeta 37)**, la sociedad presentó por primera vez avance respecto al Subprograma de rescate de orquídeas, bromelias y helechos arbóreos, en donde reportó lo siguiente:*

"(...)

- **Rescate de epifitas en las áreas de intervención**

De acuerdo con lo solicitado en el Artículo Octavo de la resolución 1041 de la ANLA, del 7 de diciembre de 2012, durante el levantamiento de los inventarios forestales, se registra la abundancia de plantas epifitas como bromelias y orquídeas. En las labores de aprovechamiento se hizo el rescate y reubicación de las epifitas. Para la reubicación se escogieron los lugares más cercanos a los sitios de intervención,



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

que no serán utilizados posteriormente, que además tienen características ecológicas muy similares.
Durante este semestre se hizo el rescate de 2952 epífitas, de las cuales se incluyeron especies de las familias como ARACEAE, POLYPODIACEAE, TECTARIACEAE, como se muestra en la siguiente Figura.



Figura 4.2. Familias de epífitas rescatadas durante el semestre

cómo se observa en la figura anterior, la familia con mayor número de individuos rescatados y reubicados fue la ORCHIDACEAE, con un valor superior al 79%. seguida de la BROMELIACEAE (Ver Anexo 4 Otros registros) Rescate_Epífitas_VPV_OP).

- **Reubicación de epífitas**
 - Se reubicaron un total 3768 de epífitas rescatadas, cerca de los sitios de recolección; el número de reubicación fue mayor que lo reportado en lo rescatado, dado a que se extrajeron de los sitios no intervenidos directamente, pero que hacen parte de las afectaciones en los procesos constructivos, debido a su cercanía con la obra.
 - En la Vía Puerto Valdivia- Sitio de presa se hizo la reubicación a una distancia aproximada de 20 a 40 metros de los chaflandes superiores del corte de la vía, con el fin de que las especies conserven el mismo hábitat donde se recolectaron, garantizando de esta manera su adaptabilidad y supervivencia en el momento del trasplante.
 - En las intervenciones que se realizaron en obras principales se hizo la reubicación en las quebradas Burundá, Bolivia, depósito Ticuita y el campamento Villa Luz.

- **Indicadores de seguimiento y monitoreo**

- Mortalidad de individuos trasplantados**
(Número de individuos sobrevivientes al trasplante/ número de individuos identificados para el trasplante) *100
Rangos:
≤ 90% incumple
> 90% cumple
- $3352/3768*100 = 92,5\%$
- La mortalidad se presentó específicamente con la reubicación de la bromelia Tillandsia sp1, las demás especies tuvieron buena adaptación, lo cual dió un porcentaje de cumplimiento de este programa.
 - En el registro fotográfico incluido en el Anexo 1, se presentan aspectos generales del desarrollo de este programa. (Fotografías de 426 a 435) (...)”

En atención a este avance, la sociedad reportó un cumplimiento del 100% en lo presupuestado en el semestre para este subprograma y mencionó que “En este semestre se avanzó este subprograma, se hicieron ajustes al protocolo de rescate de epífitas para el proyecto, el cual fue implementado durante las intervenciones de las áreas”.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

La ANLA continuó realizando los respectivos seguimientos a las obligaciones derivadas de la licencia ambiental otorgada a la sociedad y mediante el **Concepto Técnico No. 12059 del 06 de noviembre de 2014 (Carpeta 42)** refirió lo siguiente:

"(...)

Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012. Cuarta modificación de la licencia ambiental		
1.3.15 Programa Manejo de Vegetación		
Crear un subprograma que contemple las medidas de manejo para el rescate de epífitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes presentes en el área de afectación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:	NO	Durante la visita de seguimiento del 19 al 22 de noviembre de 2013, ni en lo reportado en el ICA 7 se encuentra información sobre el cumplimiento de las obligaciones presentes en el presente Artículo.
a) Se deberá realizar la identificación y cálculo de la población de las especies de helechos y epífitas vasculares y no vasculares presentes en la zona.		Con base en lo anterior, se considera pertinente reiterar el cumplimiento de estas obligaciones.
B) Definir la población y/o individuos a rescatar y trasladar el cual debe estar acorde con el estado de las poblaciones de cada una de las especies en la zona y a su grado de vulnerabilidad de acuerdo a la Resolución 383 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y los libros rojos de especies en peligro.		
c) Definir los protocolos para el traslado de las epífitas Helechos, Bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes.		
d) Proponer un sitio para realizar el traslado, ésta selección deberán tener presente como mínimo condiciones climáticas, patrones de precipitación, humedad relativa, temperatura, evapotranspiración y régimen de vientos; áreas de protección de fuentes de agua, escoger zonas cercanas al área de origen de extracción del material permitiendo la conectividad de fragmentos de vegetación.		
e) La implementación de dicho programa debe ser previa al aprovechamiento forestal aprobado.		

(...)”

De acuerdo con la información remitida por la sociedad por medio del ICA No. 07 y lo plasmado en el anterior concepto técnico, la ANLA evidenció que no existía claridad sobre los métodos, tiempos y actividades específicas que se realizaban en torno al subprograma de rescate de orquídeas, bromelias y helechos arbóreos, adicionalmente no se tuvo conocimiento en cuanto al inventario de las especies, lugares de reubicación ni acciones para el seguimiento y monitoreo de estas.

Es preciso aclarar que, desde el inicio del licenciamiento y hasta el informe de cumplimiento anterior (ICA No. 7), se reportaron únicamente acciones correspondientes al subprograma de restablecimiento de la cobertura vegetal, sin hacer referencia alguna al subprograma mencionado anteriormente. Fue a partir del ICA No. 8 cuando se comenzó a incluir información relativa a dicho subprograma en los reportes presentados.

En atención a este hallazgo, mediante el **Auto 0855 del 03 de marzo de 2015 (Carpeta 44)**, la ANLA resolvió en el artículo cuarto:

"(...) ARTICULO CUARTO. - Reiterar a la empresa HIDROELECTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. - HIDROITUANGO, para que en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, presente los respectivos soportes que evidencien la ejecución de las siguientes obligaciones:

(...)

4.3. **Numeral 1.3.15 del Artículo Octavo de la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012,** relacionado con cumplir y reportar los soportes de



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

*cumplimiento de obligaciones relacionadas con el programa de Manejo de Vegetación.
(...)"*

*Respecto al periodo comprendido entre el 01 de julio y el 31 de diciembre de 2014 en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 10 (Radicado 2015017029-1-000 del 27 de marzo de 2015, Carpeta 45)**, la sociedad presentó los avances respecto al Subprograma de rescate de orquídeas, bromelias y helechos arbóreos, en donde reportó lo siguiente:*

"(...)

Rescate y reubicación de epífitas en las áreas de intervención

Durante el semestre II-2014 continúa dándose cumplimiento a los establecido en la resolución 1041 del 07 de diciembre de 2012 de la ANLA, por medio de la identificación de las epífitas (orquídeas, bromelias y helechos) identificadas en los frentes de obra a intervenir, las cuales son rescatadas y reubicadas en un sitio con óptimas condiciones para la adaptabilidad, zonas con doseles espesos, humedad relativa media a alta, fuentes hídricas superficiales cercanas, en áreas no inundables por el proyecto y que presente similares condiciones físico-bióticas; teniendo en cuenta que no serán intervenidos posteriormente en la construcción de las obras asociadas.

Para las intervenciones realizadas en obras principales y el mantenimiento de vías. en el semestre II-2014. continúo el rescate de orquídeas, bromelias y helechos de las familias Araceae, Bromeliaceae y Orchidaceae; con un total de 135 epífitas rescatadas en los sitios intervenidos, como se muestra en la siguiente tabla y figura:

(...) La gráfica de distribución de las epífitas rescatadas y reubicadas en los frentes intervenidos, tanto de obras principales como de mantenimiento de vías, (Ver Anexo 4 Otros anexos\ Anexo 4.3\ BD_Rescate_Reubicación)

- *Durante este semestre se realizó el rescate de 433 plántulas epífitas pertenecientes a las familias Orchidaceae y Bromeliaceae ubicadas en la biomasa intervenida de la vía Puerto Valdivia-Presa, siendo la familia de las orquídeas la de mayor abundancia registrada (Ver Anexo 4 Otros anexos) Anexo 4.31 Rescate_orquideas_bromelias_helechos*
- *El 100% de las 135 epífitas rescatadas en la zona de obras principales y mantenimiento de vías, se recolectaron y reubicaron en los bosques aledaños a los siguientes sitios: la báscula, Q. Bolivia, Q Careperro; muchas de ellas se encontraron en las zonas perimetrales a las intervenidas para evitar afectaciones en los individuos o pérdidas.*
- *A continuación se presenta un resumen de la cantidad de rescates y reubicaciones de plantas epífitas realizados durante los trabajos constructivos de la vía Puerto Valdivia - Presa.*

(...)

- *En la Vía Puerto Valdivia - Presa se reubicaron la totalidad de las plántulas epífitas rescatadas (433) a una distancia de 20 a 40 metros de distancia de los chaflanes superiores del corte de la vía, con el fin de que las especies conserven el mismo hábitat de donde se recolectaron, garantizando de esta manera su adaptabilidad y supervivencia en el momento del trasplante.*
- *En las intervenciones que se realizaron en la vía Puerto Valdivia-Presa, se hizo la reubicación en las quebradas Arrocera, Vagamenton, km3+360, km26+100, km25+110, km24+800, km24+500, km23+310, campamento Ticutá, vía industrial al depósito Sinitave (km0+600) y en la quebrada El Guaico (límites con el depósito Humagá 1).*
- *En el registro fotográfico incluido en el Anexo 1, se presentan aspectos generales del desarrollo de este programa.*

(...)"

En atención a este avance, la sociedad reporta un cumplimiento del 89% para este subprograma de lo presupuestado para el periodo de reporte (julio-diciembre



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

de 2014) y menciona que "En este semestre se avanzó este subprograma, se hicieron ajustes al protocolo de rescate de epífitas para el proyecto, el cual fue implementado durante las intervenciones forestales. Sin embargo, se presentaron algunas deficiencias que afectaron la calificación de cumplimiento de este programa".

Asimismo, es importante destacar que, dado que el Auto 0855 de 2015 fue expedido y notificado con posterioridad al periodo cubierto por el presente ICA, dicho acto administrativo no resultaba aplicable en este caso, ya que el informe abarca las actividades desarrolladas durante el segundo semestre del 2014.

Por otra parte, en complemento a los informes de cumplimiento aportados y teniendo en cuenta los requerimientos del Auto 0855 de 2015, la sociedad mediante el **Radicado 201520924-1-000 del 21 de abril de 2015 (Carpeta 46)**, mencionó lo siguiente:

"(...) 4.3 Numeral 1.3.15 del Artículo Octavo de la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012, relacionado con cumplir y reportar los soportes de cumplimiento de obligaciones relacionadas con el programa de Manejo de Vegetación.

Respuesta: Acciones implementadas

Periódicamente en los ICA's se ha reportado la gestión ambiental realizada sobre especies epífitas vasculares, específicamente helechos, orquídeas y bromelias, relacionando en los anexos: localización de sitios de rescate, forófitos, especies rescatadas y número de individuos, así como localización de sitios de reubicación forófitos, especies reubicadas y número de individuos (ver en cada ICA: Anexos Anexo 4 Otros anexos Anexo 4.3 rescate y reubicación de epífitas).

Los anexos muestran una oportunidad de mejora en la gestión relacionada con la identificación de muchos taxones (los que frecuentemente se registran solo hasta familia o género), situación que se corregirá para los reportes a partir del ICA No 11, y del mismo modo se procurará extender la gestión de rescate a epífitas no vasculares.

Existen actividades de seguimiento a los procesos de reubicación, y en la actualidad se adelanta la georreferenciación de los sitios con el propósito de incorporar una geodatabase que forme parte de los soportes que documenten el cumplimiento del programa de manejo de Vegetación - Subprograma para manejo de orquídeas, bromelias, helechos arbóreos y epífitas no vasculares.

(...)"

Se evidenció en la revisión del expediente LAM 2233 que las medidas aquí reportadas por la sociedad en cumplimiento de las condiciones impuestas por la ANLA para estas especies hacen referencia a medidas asociadas al manejo de las epífitas vasculares. Por otro lado, no se encontró información relacionada con el manejo de especies no vasculares, aun cuando la ANLA expresó que las especies no vasculares debían también ser incluidas en este manejo.

Respecto al periodo comprendido entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2015 en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 11 (Radicado 2015050015-1-000 del 21 de septiembre de 2015, Carpeta 46)**, la sociedad presentó los avances respecto al Subprograma de rescate de orquídeas, bromelias y helechos arbóreos en donde expresó:

"(...) **Rescate y reubicación de epífitas en las áreas de intervención**

- Durante el semestre | -2015 continúa dándose cumplimiento a los establecido en la resolución 1041 del 07 de diciembre de 2012 de la ANLA, por medio de



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

la identificación de las epifitas (orquideas, bromelias y helechos) encontradas en los frentes de obra a intervenir, las cuales son rescatadas y reubicadas en un sitio con óptimas condiciones para la adaptabilidad, zonas con doseles espesos, humedad relativa media a alta, fuentes hídricas superficiales cercanas, en áreas no inundables por el proyecto y que presente similares condiciones físico-bióticas; teniendo en cuenta que no serán intervenidos posteriormente en la construcción de las obras asociadas.

- *Para las intervenciones realizadas en obras principales y el mantenimiento de vías, en el semestre -2015, continuó el rescate de orquídeas y de las familias Araceae, Bromeliaceae y Orchidaceae; con un total de 299 epifitas rescatadas en los sitios intervenidos, como se muestra en la siguiente tabla y figura:*

(...)

- *La gráfica de distribución de las epifitas rescatadas y reubicadas en los frentes intervenidos, tanto de obras principales, como de mantenimiento de vías, muestra que durante el mes de enero se encontraron pocas epifitas en el contrato de mantenimiento de vías, durante febrero y marzo no se encontraron individuos y entre abril a junio la labor fue intensa, teniendo su pico más alto en mayo. (Ver Anexo 4 Otros anexos) Anexo 4.3) 7.3.2.7.3 Rescate y reubicación epifitas BD_Rescate_Reubicación)*
- *El 100% de las 299 epifitas rescatadas en la zona de obras principales y mantenimiento de vías, se recolectaron y reubicaron en los bosques aledaños a los siguientes sitios: La Báscula, quebrada Burundá, km 3+800 vía San José de la Montaña - San Andrés de Cuerquia; muchas de ellas se encontraron en las zonas perimetrales a las intervenidas para evitar afectaciones en los individuos o pérdidas.*
- *Durante este periodo evaluado, se realizaron las actividades de rescate y reubicación de plántulas epifitas, para un total de 279 individuos pertenecientes a las familias Orchidaceae y Bromeliaceae ubicadas en la vegetación intervenida de la vía Puerto Valdivia - Presa, siendo la familia de las orquideas la de mayor abundancia registrada. (Ver Anexo 4 Otros anexos Anexo 4.3) Rescate_orquideas_bromelias_helechos)*
- *A continuación, se presenta un resumen de la cantidad de rescates y reubicaciones de plantas epifitas realizados durante los trabajos constructivos de la vía Puerto Valdivia - Presa*

(...)

- *En la Vía Puerto Valdivia - Presa se reubicaron la totalidad de las plántulas epifitas rescatadas (279) a una distancia de 20 a 40 metros de distancia de los chaflanes superiores del corte de la vía, con el fin de que las especies conserven el mismo micro-ecosistema de donde se recolectaron, garantizando de esta manera su adaptabilidad y supervivencia en el momento del trasplante.*
- *Las actividades de reubicación de las plántulas epifitas rescatadas, que se efectuaron en la vía Puerto Valdivia - Presa, se realizaron aguas arriba de las quebradas: Arrocería (km 0+250), Vagamentón (km 1+800), Achirá (km 5+350). km 21+000, km 24+300, km 22+970, km 23+000; donde se presentó un pico en el número de plántulas rescatadas en los meses de marzo y abril, debido a que las zonas intervenidas durante estos dos meses estaban asociadas a el paso de la quebradas: Puerto Escondido 1 (km 7+118), Puerto Escondido 2 (km 7+275), La Guamera (km 8+020), Los Rodríguez (km 22+290) y km 21+665 (quebrada sin nombre), tal como se muestra en la siguiente figura.*

(...)”

En atención a este avance, la sociedad reporta un cumplimiento del 93,8% para este subprograma y menciona que “Se presentaron algunas deficiencias durante el proceso de rescate de epifitas, que afectaron la calificación de cumplimiento, sin embargo, el 93,8% se considera una calificación alta.”.

En relación con el contenido del informe, cabe señalar que conforme a la solicitud del Auto 0855 (el cual ya se había expedido para el periodo motivo de reporte),



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

este informe no incluyó lo relacionado con las epífitas no vasculares y la gestión que se realizaría para estas en cumplimiento con el programa.

*Posterior a ello, en el marco del continuo seguimiento ambiental realizado a la licencia, mediante el **Concepto Técnico No. 6865 del 18 de diciembre de 2015 (Carpeta 49)**, el equipo de Seguimiento Ambiental de la ANLA con base en lo observado en la visita realizada ente el 10 y 13 de noviembre de 2014 y el 16 y 18 de junio de 2015, y la información presentada por la sociedad en los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA No. 8, 9 y 10, conceptuó entre otras cosas lo siguiente acerca del subprograma de restablecimiento de la cobertura vegetal (numeral 7.3.2.7.2)*

"(...)

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ALLEGADA EN LOS ICAS 8, 9 Y 10 Y LO OBSERVADO EN LA VISITA:

Durante la visita de seguimiento, se verificó la instalación y funcionamiento de dos viveros, en los cuales se lleva a cabo la propagación de especies maderables nativas de importancia ecológica de la región (rescate de germoplasma y especies amenazadas), individuos que hacen parte de, las actividades de reforestación, allí mismo se observaron algunas epífitas y se explicó su manejo fitosanitario y posterior reubicación.

Sin embargo, al verificar en los informes de cumplimiento ambiental, en los mismos no son claras las medidas y los protocolos realizados para el rescate de las plantas epífitas tanto vasculares como no vasculares, además no se encuentra la respectiva Resolución de Levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Con base en lo anterior, se considera pertinente requerir a la Empresa Adjunte dicha Resolución en siguiente informe de cumplimiento ambiental además de adjuntar los protocolos y metodologías que ha venido implementando junto a los resultados hasta ahora obtenidos en tales actividades.

(...)

8.4. Se requiere a EPM E.S.P para que presente en adelante en los informes de Cumplimiento Ambiental, lo siguiente:

(...)

8.4.2. *En el marco del Subprograma restablecimiento de la Cobertura vegetal incluido en los Programas de Manejo Ambiental 7.3.2 Programa de Manejo y Conservación de la Vegetación y el subnumeral 1.3.15 Programa Manejo de Vegetación referido en la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012 (subnumeral 7.2.6, del Artículo Octavo de la Resolución 1052 del 9 de septiembre de 2014), la Empresa deberá allegar a esta autoridad la Resolución de levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de los protocolos de manejo, rescate y reubicación de epífitas que se viene realizando.*

(...)"

*Ante ello, se emitió el **Auto 0469 del 17 de febrero de 2016 (Carpeta 57)**, "por el cual se efectúa control y seguimiento ambiental y se adoptan otras determinaciones" del cual hizo parte integral en su parte considerativa el concepto técnico antes nombrado. En este acto en el artículo segundo se dispuso:*



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

"(...) **ARTÍCULO SEGUNDO.** - Requerir a la empresa HIDROELECTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., para que en adelante en los Informes de Cumplimiento Ambiental ICAs, presentar la información relacionada con las siguientes obligaciones:

2. Allegar a esta autoridad la Resolución de levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de los protocolos de manejo, rescate y reubicación de epifitas que se viene realizando, de acuerdo a lo establecido en el Subprograma restablecimiento de la Cobertura vegetal incluido en los Programas de Manejo Ambiental 7.3.2 Programa de Manejo y Conservación de la Vegetación y el subnumeral 1.3.15 Programa Manejo de Vegetación referido en la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012 (subnumeral 7.2.6, del Artículo Octavo de la Resolución 1052 del 9 de septiembre de 2014)
(...)"

Al respecto se evidencia que para la ANLA se siguió presentando incertidumbre respecto al cumplimiento efectivo a la obligación impuesta por la Resolución 1041 de 2012 en relación con el manejo de las epifitas, dado que no se encontró dentro del expediente documentaciones relacionadas con los protocolos de manejo, rescate y reubicación de las especies aun cuando la sociedad a principios del año 2015 referenció que sí estaba desarrollando acciones para ello e igualmente en los informes de cumplimiento ambiental del 8 al 11 reportó avances para este subprograma.

Adicionalmente, la ANLA resaltó la obligación por parte de la sociedad de presentar la Resolución de levantamiento de veda expedida por la Autoridad Ambiental competente.

Posterior a este requerimiento, la sociedad continuó reportando el avance en las actividades del subprograma como se resume a continuación:

- Respecto al periodo comprendido entre el 01 de julio y el 31 de diciembre de 2015 en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 12 (Radicado 2016021681-1-000 del 02 de mayo de 2016, Carpeta 57)**, la sociedad reportó para las intervenciones realizadas en obras principales y mantenimiento de vías: un total de 107 epifitas, 100% rescatadas y reubicadas. Para el caso de la vía Puerto Valdivia-Presa, un total de 288 epifitas, 100% rescatadas y reubicadas.

En atención a este avance, la sociedad reporta un cumplimiento del 96% para este subprograma y menciona que "Durante el presente semestre continuaron con normalidad las actividades de rescate y reubicación de epifitas".

- Respecto al periodo comprendido entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2016, en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 13 (Radicado 2016063726-1-000 del 04 de octubre de 2016, Carpeta 58)**, la sociedad reportó para las intervenciones realizadas en obras principales y mantenimiento de vías: un total de 43 epifitas, 100% rescatadas y reubicadas. Para el caso de la vía Puerto Valdivia-Presa, durante este periodo evaluado, no se realizó rescate de epifitas debido al cese de actividades, dando cumplimiento a la medida preventiva emitida por la ANLA mediante la Resolución 0027 del 15 de enero de 2016.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

En atención a este avance, la sociedad reporta un cumplimiento del 96% para este subprograma y menciona que "Durante el presente semestre continuaron con normalidad las actividades de rescate y reubicación de epífitas".

- *Respecto al periodo comprendido entre el 01 de julio y el 31 de diciembre de 2016 en el **Informe de Cumplimiento Ambiental No. 14 (Radicado 2017021918-1-000 del 28 de marzo de 2017, Carpeta 62)**, la sociedad reportó para las intervenciones realizadas en obras principales y mantenimiento de vías: un total de 107 epífitas, 100% rescatadas y reubicadas. Para el caso de la vía Puerto Valdivia-Presa, un total de 227 epífitas, 100% rescatadas y reubicadas.*

En atención a este avance, la sociedad reporta un cumplimiento del 97% para este subprograma y menciona que "Durante el presente semestre continuaron con normalidad las actividades de rescate y reubicación de epífitas".

De los informes de cumplimiento relacionados anteriormente, es posible concluir nuevamente que la sociedad reportó avances en cuanto a la implementación de medidas de rescate y reubicación de epífitas como orquídeas, bromelias y helechos, no obstante, no se mencionó nada respecto al tratamiento de las epífitas no vasculares como musgos, líquenes y hepáticas. Tampoco se evidenció información relacionada con lo requerido mediante el Auto 0469 de 2016.

Además, teniendo en cuenta que en los informes presentados (ICAS) la sociedad reportó avances en los programas relacionados con el recurso flora, es pertinente aclarar que no se pudo evidenciar en los documentos del expediente la información que permita conocer la forma en la que se calculaba el porcentaje de cumplimiento a los programas y sus actividades asociadas durante los periodos de reporte.

Por otro lado, no fue posible rectificar las áreas del proyecto a las que se refirieron estos avances, toda vez que los soportes de esta información, presentes en los anexos del expediente no pudieron ser descargados en su totalidad efectivamente debido a las características de almacenamiento que estos requerían.

Disposiciones finales por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Una vez analizada la información contenida en el expediente LAM 2233, a continuación, se resaltan los principales hitos en relación con el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, específicamente en el manejo de las especies epífitas vasculares y no vasculares en su área de influencia directa, así como en el trámite de levantamiento de veda nacional:

- *Desde el inicio del expediente en relación con las solicitudes de licenciamiento ambiental presentados por la sociedad ante el MAVDT se realizó una identificación somera de las especies objeto de protección nacional.*
- *Se requirió por parte del entonces MAVDT mediante el Concepto Técnico No. 975 del 10 de junio de 2008 y el Auto 1917 del 16 de junio de 2008 (Carpeta 13), información adicional respecto a la caracterización detallada de las coberturas presentes en el área de influencia del embalse, información que fue remitida por la empresa*



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

mediante el Radicado 4120-E1-92192 del 15 de agosto de 2008, (Carpeta 13). Conforme a esta información se emitió el Auto 3053 del 07 de octubre de 2008 (Carpeta 13) con el cual se declaró reunida la información para el proyecto y acto seguido se dio paso a la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la sociedad.

- *Una vez expedida la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 0155 de 2009 no se encontró información que referencie el levantamiento de la veda nacional en el marco de los permisos, concesiones y autorizaciones.*
- *En el año 2010, CORANTIOQUIA, mediante un informe técnico y acto administrativo, advirtió la presencia de especies vedadas de carácter nacional en el área de influencia directa del proyecto, amparadas por la Resolución 213 de 1977, y solicitó a la sociedad tramitar el levantamiento de veda y adoptar medidas de manejo para mitigar los posibles impactos sobre este recurso, resaltando que dicha competencia recaía exclusivamente en el Ministerio.*
- *Respecto a la alerta realizada por la Autoridad Ambiental Regional acerca de las especies en veda nacional y la competencia para el levantamiento por parte del Ministerio de Ambiente no se encontró pronunciamiento por parte de la Sociedad en los diferentes documentos encontrados, incluyendo las solicitudes de modificación de la licencia ambiental y actualización del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto.*
- *En 2012, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), como autoridad competente conforme al Decreto 3573 de 2011, ordenó mediante la Resolución 1041 de 2012 (artículo 8, numeral 1.3.15) la creación de un subprograma para implementar medidas de manejo para el rescate de epífitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes en el área de afectación, contemplando, entre otras, protocolos de rescate y traslado para epífitas vasculares y no vasculares.*
- *En cumplimiento de las disposiciones de la ANLA la sociedad comenzó a reportar en los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs 8 a 14, entre los años 2013 y 2016) los avances en la implementación de dicho programa sobre los cuales la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales conceptuó acerca de las incertidumbres del desarrollo de las actividades enmarcadas en este subprograma y el cumplimiento a sus disposiciones.*
- *En 2015, la ANLA mediante el Auto 0855 de 2015, solicitó a la sociedad presentar los soportes del cumplimiento a esta obligación en relación con el manejo de estas especies, lo cual nuevamente fue requerido en el 2016 (Auto 0469) con la solicitud de los protocolos de manejo, rescate y reubicación de las epífitas, además de la resolución del levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
- *Pese a los requerimientos de las dos Autoridades Ambientales para tramitar el levantamiento de la veda nacional en el expediente en comento hasta el 28 de abril de 2017 no se evidenció documentación*



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

referente acerca del trámite de levantamiento de veda llevado a cabo ante el Ministerio, así como tampoco se encontró información acerca de posibles actividades de manejo relacionadas con rescate, traslado o reubicación de las especies epifitas no vasculares llevadas a cabo por la sociedad en el área de influencia del proyecto.

3.2 Recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023: radicado vital No. 3500081101479823143 del 08 de noviembre de 2023 (radicado Minambiente No. 2023E1053293 del 11 de noviembre de 2023)

A continuación, se realiza el análisis técnico del recurso de reposición presentado ante esta Cartera Ministerial, mediante el radicado Vital No. 3500081101479823143 del 08 de noviembre de 2023, en contra de la sanción impuesta a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., con NIT. 811.014.798-1.

Este análisis hace referencia a la pertinencia de los argumentos presentados por la empresa relacionados con el cumplimiento a 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 cuyo desarrollo fue plasmado en el concepto técnico No. 003 de 2023 y acogido mediante la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023 tal como se describen a continuación:

3.2.1 DE LA TEMPORALIDAD DE LOS HECHOS

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

*(...)“ Para el presente caso, la conducta irregular que se relaciona con el cargo único del Auto No. 498 de 2017 (...) **se clasifica como continua dentro de un período comprendido el 26 de mayo de 2016 al 1 de diciembre de 2016;** este factor **se sustenta con la información soportada por la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO E.S.P. S.A, dentro del documento “contrato piloto de remoción de vegetación en el vaso del embalse (CT-2016-000902)”**, referenciada a través del radicado MINAMBIENTE E1-2017-030506 del 8 de noviembre de 2017, información allegada a la Dirección de Bosques, biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible establecer lo siguiente:

Número de días de la infracción: 190 días

“(...)”

$\alpha = 2.5577$

Argumentos de la sociedad:

“(...)”

3.2. Violación al principio de incongruencia: entre la formulación de cargos y la decisión del procedimiento sancionatorio en cuanto a la circunstancia de tiempo en la que la autoridad ambiental circunscribe los hechos reprochados.

En el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, página 4, la entidad transcribe el Concepto Técnico No. 007 del 15 de septiembre de 2017 en el que se concluye, entre otras cosas, las circunstancias de tiempo del hecho reprochado, determinándose como fecha de ocurrencia el 19 de abril del 2017, esto es como un hecho de ejecución instantánea, sin embargo, en la página 15 de la parte



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

considerativa, en el literal b) "HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN" el Ministerio indica que durante la visita efectuada en las fechas del 19 al 21 de abril del 2017 el equipo técnico evaluó la solicitud de levantamiento de veda nacional, en consecuencia la entidad circunscribió la temporalidad del hecho imputado a los días en mención, como si se tratase de un hecho continuado por tres (3) días.

Por consiguiente, es claro para la Sociedad que el MADS estableció en la formulación de cargos una fecha puntual como circunstancia de duración de la presunta infracción, lo que no es claro es la clase de hecho, esto es, de ejecución instantánea o de tracto sucesivo, pero en todo caso sería máximo de tres (3) días, esto es 19, 20 y 21 de abril del año 2017, sin embargo en el Concepto Técnico No. 003 del 03 de abril del 2023, transcrito en la parte considerativa de la resolución que se recurre y mediante el cual la entidad lleva a cabo la motivación del proceso de individualización de la sanción y tasa multa, el Ministerio clasifica el hecho como continuado dentro de un período comprendido del 26 de mayo de 2016 al 1 de diciembre de 2016, esto es ciento noventa (190) días lo que equivale a un valor de 2.5577 ($\alpha = 2.5577$); situación que evidencia, además, una violación al principio de congruencia entre la formulación de cargos y la decisión adoptada por la administración ...

(...)"

5.1. Factor de temporalidad (α).

En caso de que el Ministerio considere que no prospera la solicitud de revocatoria de la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, en específico frente a la declaración de responsabilidad ambiental de la sociedad Hidroituango frente al cargo único formulado en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, se solicita al Ministerio que se tase la multa con un Factor de Temporalidad (α) = 1, de conformidad con la parte motiva de la formulación de cargos y lo alegado en el acápite 3.2. del presente escrito.

Entonces, el Factor de Temporalidad (α) = 1,0000 (...)"

Análisis técnico por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

En relación con lo anterior, el Concepto Técnico No. 003 de 2023, emitido por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, estableció la temporalidad de los hechos en función de las fechas donde se realizó intervención directa sobre las especies, como consecuencia del aprovechamiento forestal de los forófitos hospederos presentes en las especies sujetas a esta actividad.

Esta decisión se sustentó en lo presentado en el radicado Minambiente E1-2017-030506 del 8 de noviembre de 2017 remitido por la sociedad en donde se hizo entrega de la información asociada al 'contrato piloto' ejecutado para el aprovechamiento forestal, el cual tuvo un plazo de duración de 190 días, comprendido entre el 26 de mayo y el 1 de diciembre de 2016, lo que determinó el hecho de tracto continuo.

El anterior argumento se refuerza con la información analizada del expediente LAM 2233, en el cual se encontró que la Sociedad reportó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el ICA 14 (correspondiente al segundo semestre de 2016), los avances y actividades desarrolladas dentro de los programas derivados de la licencia ambiental.

Específicamente, en relación con el 'Programa de Manejo y Conservación de La Vegetación' para los subprogramas de 'Remoción de biomasa y de aprovechamiento forestal' y 'Monitoreo y seguimiento de las coberturas vegetales', la sociedad en la ficha "ICA-1a Remoción de biomasa", reportó lo siguiente:

"(...)

Para el periodo evaluado, se intervino un área total de 100,62 ha, dando inicio al aprovechamiento forestal del vaso del embalse donde se



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

presentaron riesgos relacionados con: la fisiografía de la zona, el clima, riesgo biológico y actores armados entre otros." (Subrayado fuera de texto original)

Al respecto y conforme al contrato piloto, el objeto del mismo era:

"(...)

Remoción de la cobertura vegetal y ejecución de actividades ambientales en el bosque húmedo tropical, previas al llenado del embalse del proyecto hidroeléctrico Ituango – primera etapa."

*La anterior información permite a esta Autoridad Ambiental confirmar que en el año 2016 la sociedad **ejecutó** el aprovechamiento forestal del vaso del embalse y lo reportó en cumplimiento de sus obligaciones en la licencia ambiental. Este hecho fue **verificado** posteriormente en terreno por parte del equipo técnico de esta Dirección el 19 de abril de 2017, con la visita de evaluación dentro del trámite del levantamiento de veda para el Proyecto Hidroeléctrico Ituango, tal como quedo consignado el concepto técnico No. 0068 del 03 de mayo de 2017:*

"(...)

Durante el recorrido y vista panorámica de la zona norte del proyecto, se pudo evidenciar la modificación de las coberturas en la zona de la cota máxima del proyecto, para lo cual se realizó una revisión del sitio y se encontró que, bajo la cota máxima planteada para el vaso del embalse, se realizó aprovechamiento forestal, en una franja de ancho cercana a los 60 metros entre las coordenadas X: 824866 Y: 1278939 y X: 824865 – Y:1278915, donde según el personal de la empresa Ituango, el aprovechamiento fue aproximadamente de 100 hectáreas." (Subrayado fuera de texto original)

*En este sentido, no resulta válido el argumento planteado por la Sociedad en su escrito de reposición pues el mismo se sustenta en la **fecha de verificación** de los hechos en el área del proyecto, contrario a realmente la **fecha de ejecución** del hecho infractor (en este caso la intervención de las especies epifitas por el aprovechamiento forestal), la cual corresponde al plazo de ejecución del contrato piloto (entre el 26 de mayo y el 1 de diciembre de 2016).*

*De esta manera, respecto a la variable de **temporalidad**, se mantiene la postura establecida en el Concepto Técnico No. 003 de 2023, asignando un valor de **2,5577** a la variable alfa, correspondiente a los 190 días de ejecución.*

3.2.2 RESPECTO AL RIESGO AMBIENTAL, EL DAÑO AMBIENTAL Y LA AFECTACIÓN AMBIENTAL

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

Durante la verificación de los hechos por parte de los profesionales de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio se encontró que ya se habían adelantado actividades de aprovechamiento forestal con las cuales se intervino un área aproximada de 100 ha las cuales tenían presencia de especies de flora asociadas a grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda Nacional.

*De la misma manera la sociedad **HIDROELÉCTRICA ITUANGO E.S.P. S.A**, informó dentro de los argumentos presentado a este Ministerio mediante radicado No. E1-2017-020885 de 14 de agosto de 2017, lo siguiente:*

"(...)

La afectación de las especies en veda nacional será generada durante la actividad de remoción de vegetación para la adecuación del vaso del embalse, en donde se intervendrán las coberturas vegetales generando

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

cambios en la estructura y composición florística de las coberturas, disminución en el tamaño de los parches y la alteración de las poblaciones de las especies vegetales. Por otra parte, se considera la afectación de las especies vedadas aún en los sectores donde se realice la remoción de la vegetación debido a que de igual forma dichas zonas serán inundadas y por lo tanto las poblaciones allí albergadas serán impactadas...”

3.1.1. Matriz de identificación de afectaciones y riesgo de afectación:

A continuación, se analiza la afectación y/o el riesgo potencial que se causa a los bienes de protección, por el incumplimiento a la normatividad ambiental y los actos administrativos proferidos por este Ministerio:

Hechos		Tipo de incumplimiento		Norma Vulnerada	Bien de Protección Afectado o Amenazado
		Afectación	Riesgo		
H1	Intervención de 100 ha que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, objeto de protección Nacional, en el área asociada al vaso del Embalse del Proyecto Hidroeléctrico Ituango.	X		Artículo 1 y 2 de la Resolución 213 de 1977.	Flora: grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda Nacional.

Argumentos de la sociedad:

“(…) Asimismo, en la formulación de cargos solamente se imputa la presunta violación al artículo 1º en concordancia con el artículo 2º de la Resolución 231 de 1977 y no por la presunta generación de daño ambiental en los términos del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, incluso el mismo Ministerio en la Resolución 1015 de 2023 manifiesta que “esta Autoridad comparte la posición expresada por el apoderado de la sociedad investigada en cuanto a que el presente proceso, llevado a cabo a través del expediente SAN-027 se basa en el incumplimiento de una norma ambiental y no en la causación de un daño a especies (…)” “Es importante destacar que, si bien el “daño ambiental” se refiere a los perjuicios causado al medio ambiente como resultado de acciones u omisiones, la “contravención a la normativa ambiental” se refiere al incumplimiento de las regulaciones y requisitos en el marco de la legislación ambiental”, sin embargo en la Resolución 1015 de 2023 el MADS tasa multa no por un escenario de riesgo de afectación derivado de la supuesta violación a la Resolución 231 de 1977 sino por la generación de daño ambiental.

Si bien el Ministerio no imputó a la Sociedad la presunta comisión de daño ambiental, para lo cual se deben cumplir con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, la entidad calculó la multa con un escenario de “afectación” al recurso flora, aplicando el modelo matemático de tasación de la multa que para tales fines establece la Resolución MAVDT 2086 de 2010 y la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010), cuando debió aplicar el escenario de riesgo de afectación e identificar los agentes de peligro, sin los cuales no es posible aplicar la metodología diseñada por la misma entidad, motivo por el cual la entidad incurrió en una incongruencia externa, esto es, entre la formulación de cargos y la decisión (…)”

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

*Es pertinente aclarar que los términos “daño ambiental” y “afectación ambiental” si bien son similares estos no son equivalentes. Sus características, aunque comparables, son complementarias, pero no intercambiables. En este sentido, la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, define el **daño ambiental** como:*

“(…)



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

DAÑO AMBIENTAL: Deterioro, alteración o destrucción del medio ambiente, parcial o total."

Por otro lado, la Resolución 2086 de 2010, define el **grado de afectación ambiental** de la siguiente manera:

"(...)

Grado de Afectación Ambiental: Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de ciertos atributos que determinan la importancia de la afectación."

En este contexto, si bien los dos se enmarcan en una alteración que se produce en el medio ambiente, el daño denota un término negativo sobre este, por su significancia para la calidad y funcionalidad de este. Contrario a esto, la afectación se enfoca en la evaluación del grado y la trascendencia que esta alteración pueda generar a partir del análisis de los efectos del impacto generado.

En adición a esto, la Resolución 2086 de 2010, define igualmente que en tanto no se concreten impactos ambientales con la ocurrencia de una infracción a la normativa ambiental o a los actos administrativos, se procederá a estimar el riesgo potencial de afectación.

Teniendo en cuenta las precisiones enmarcadas anteriormente, por medio del concepto técnico 003 de 2023, se realizó la identificación de las circunstancias de afectación respecto al hecho de investigación, en el entendido que, de la intervención directa de los grupos taxonómicos de especies en veda nacional existían impactos materializados al recurso flora, derivados del aprovechamiento forestal, lo cual fue sustentado en la información presentada por la Sociedad en la solicitud del levantamiento de veda presentada a este Ministerio y confirmada en la visita de campo del 19 de abril de 2017.

No obstante, a la luz de los nuevos medios probatorios y al no encontrar hechos en los que se evidencie que, la alteración en el medio ambiente, relacionada con la investigación sancionatoria aquí analizada, se configuró en una afectación o daño ambiental, el cálculo de la multa se corrige y se realiza a partir de la estimación del riesgo potencial de afectación conforme a lo dispuesto en la Resolución 2086 de 2010.

En línea con lo anterior y con lo expuesto en el análisis del expediente LAM 2233, se ha comprobado que, con motivo del aprovechamiento forestal, la sociedad investigada reportó acciones de rescate y traslado de epífitas vasculares en cumplimiento de las obligaciones impuestas por parte de la ANLA en el año 2012, actividades que se llevaron a cabo sin haber obtenido el correspondiente levantamiento de veda en el área del Proyecto Hidroeléctrico Ituango. Estas acciones implican riesgos inherentes que pudieron haber afectado a las especies, entre los cuales se destacan:

- **Estrés fisiológico:** La manipulación y traslado afectan la salud y supervivencia de las epífitas en todo el proceso.
- **Alteración del microhábitat:** Sin un análisis detallado de las condiciones de hábitat antes y después del traslado (como luz, humedad y el forófito hospedero), la variación en estas condiciones incrementa el riesgo de mortalidad.
- **Deshidratación:** La falta de humedad suficiente durante el transporte puede causar desecación.
- **Exposición a patógenos:** La manipulación y el transporte pueden aumentar el riesgo de infecciones o infestaciones de plagas.
- **Pérdida de simbiosis:** Al trasladar las epífitas a un nuevo lugar, se podrían romper relaciones ecológicas esenciales, afectando su ciclo de vida.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

- **Inestabilidad ecológica:** La alteración de las interacciones ecológicas puede desestabilizar tanto el ecosistema original como el receptor.

La materialización de estos riesgos podría generar una afectación significativa al recurso, provocando un impacto ambiental directo sobre el bien de protección ambiental. Esto traducido en alteraciones en las comunidades de flora, disminución de individuos de especies declaradas en veda y cambios en la composición, estructura y funciones del ecosistema.

Por otra parte, no se encontró que la sociedad reportara acciones dirigidas al manejo de las especies no vasculares. Sin embargo, la sociedad reportó la extracción de la biomasa asociada al aprovechamiento forestal en el embalse, situación que configuró la intervención de las especies no vasculares, estas acciones de nuevo, realizadas sin el correspondiente trámite de levantamiento de veda, conllevan a valorar el riesgo de afectación a estas especies conforme a los posibles impactos que se nombraron anteriormente.

Como consecuencia de lo anterior, en adelante, estos riesgos y posibles impactos derivados delimitarán el "escenario con afectación" requerido para la tasación de la multa por el método de **riesgo potencial de afectación**, conforme a lo expuesto en la Metodología de Cálculo adoptada por la Resolución 2086 de 2010.

3.2.3 RESPECTO A LA VALORACIÓN DE LA AFECTACIÓN O EL RIESGO AMBIENTAL.

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)

Intensidad (IN): Se asigna una calificación de 12, ya que fue posible establecer que, con el aprovechamiento forestal adelantado por parte de la sociedad, se intervinieron y afectaron especies asociadas a grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes que son objeto de protección Nacional, por lo que se establece una desviación estándar en un rango igual o superior al 100%.

Argumentos de la sociedad:

"(...)

5.2. Para la Evaluación de Riesgo (i) se argumenta lo siguiente:

Intensidad (IN): La Autoridad estableció una calificación de 12 afirmando que "fue posible establecer que, con el aprovechamiento forestal adelantado por parte de la sociedad, se intervinieron y afectaron especies asociadas a grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes que son objeto de protección Nacional", afirmación que es un contrasentido, ya que como lo expresa la misma entidad en el Auto 498 de 2017 el Ministerio pudo comprobar que antes del aprovechamiento se realizó el rescate de Orquídeas y Bromelias, reubicados en un sitio del campamento Tacuí (páginas 10 y 11).

De acuerdo con lo anterior, **Intensidad (IN) = 1**, considerando que, la Autoridad pudo constatar que, previo y durante el aprovechamiento de los hospederos se realizó el rescate de todas las especies objeto de veda nacional presentes en el área a intervenir (con el rescate previo de las epífitas vasculares (bromelias -o quiches- y orquídeas) y un rescate durante el aprovechamiento de las epífitas no vasculares (musgos, hepáticas y líquenes), esto último se hizo al extraer la biomasa forestal de las 100 hectáreas del vaso y disponerla por encima de la cota de inundación del embalse), es decir, no hubo una afectación real del bien de protección."



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Para el caso en concreto, además de las razones expuestas en la decisión de fondo, el análisis efectuado al expediente LAM 2233 reveló circunstancias adicionales que permiten motivar la decisión tomada por esta autoridad ambiental. Como lo establece la Resolución 2086 de 2010, la intensidad se refiere al grado de incidencia de una acción sobre el recurso natural, lo cual no se elimina con la mera ejecución de medidas de manejo. En este caso, si bien la autoridad reconoce que la sociedad implementó el "Programa de manejo de especies epífitas vasculares y no vasculares" es esta misma acción la que genera el escenario del riesgo de afectación sobre el cual se está evaluando la sanción.

En este sentido, y como se explicó anteriormente una translocación inadecuada, una manipulación deficiente o un transporte poco cuidadoso pueden estresar a los organismos y comprometer su supervivencia, así mismo la falta de un plan de seguimiento y monitoreo para estas especies en el área de reubicación puede constituir una gestión incompleta o deficiente (pues no garantiza la supervivencia de las especies ni su repoblamiento efectivo, ni la recuperación de sus funciones ecológicas dentro del ecosistema).

*De esta manera, se rechaza el argumento planteado por la sociedad y, por tanto, para **la variable intensidad, se mantiene la postura establecida en el concepto técnico No. 003 de 2022, asumiendo el valor de 12** conforme a la ponderación establecida en la Resolución 2086 de 2010*

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)

Persistencia (PE): Se asigna un valor de 5 teniendo en cuenta que la zona en la que se presentó la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. hace parte del área inundable del vaso del embalse por lo que se supone una alteración indefinida en el tiempo.

Argumentos de la sociedad:

"(...)

Persistencia (PE): La Autoridad asignó un valor de 5 a este criterio "teniendo en cuenta que la zona en la que se presentó la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. hace parte del área inundable del vaso del embalse por lo que se supone una alteración indefinida en el tiempo".

Al respecto se tiene que, si bien las 100 ha en donde se efectuó la remoción de cobertura hacen parte del vaso del embalse, el efecto sobre las especies epífitas vasculares y no vasculares hubiese sido el mismo con la obtención previa del permiso ambiental al cual se refiere el hecho que motivó este proceso sancionatorio, toda vez que, se implementaron las medidas de manejo ambiental autorizadas por la Licencia ambiental como parte del "Programa Manejo de Vegetación", medidas que incluyeron acciones de rescate de las especies, de remoción, reubicación y monitoreos de seguimiento.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al Ministerio que sea considerado el valor más bajo de ponderación de este criterio, es decir, Persistencia (PE) = 1, considerando que, la Autoridad pudo constatar que, previo al aprovechamiento se realizó el rescate de todas las especies objeto de veda nacional, situación que



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

redujo la permanencia del efecto puesto que no hubo una afectación real del bien de protección (...)"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Respecto a la variable persistencia, esta hace referencia al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección (para el caso en concreto la flora) retorne a las condiciones previas a la acción.

El Concepto Técnico No. 003 de 2023 determinó que la persistencia de la alteración sería indefinida en el tiempo, dado que las especies afectadas formaban parte del área inundable del vaso del embalse. Sin embargo, dada la relevancia de aplicar la metodología basada en el riesgo de afectación y los nuevos hallazgos, es necesario analizar esta variable con base en los siguientes argumentos:

Teniendo en cuenta lo anterior, aunque la sociedad diseñó y ejecutó medidas tendientes al rescate y reubicación de las especies epífitas previo al aprovechamiento forestal del área del embalse lo que evitó una afectación explícita sobre las especies, se debe tener en cuenta que la metodología precisa que, en aquellos eventos que se realizó el cálculo a partir de la variable riesgo de afectación, la importancia de la afectación debe calcularse a partir del supuesto de un "escenario con afectación".

En este sentido, al considerar un escenario en que los riesgos asociados a las acciones de rescate y traslado de epífitas se materialicen se estima que la afectación, aunque no indefinida podría prolongarse por más de cinco (5) años, toda vez que la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de las especies no es única y puede variar si es vascular o no vascular.

Para el caso en concreto, las epífitas vasculares al ser extremadamente sensibles por la dependencia de sus medios de soporte y requerimientos específicos de condiciones ambientales serían aquellas en que la posible afectación perduraría más tiempo. En contraste, las especies epífitas no vasculares tienen una mayor resiliencia y capacidad de recolonización de nuevas superficies, por lo que una perturbación podría suponer una menor persistencia.

*Estas características específicas de las especies vasculares, las cuales de acuerdo con lo dispuesto en el expediente LAM 2233 fueron motivo de las acciones de rescate y traslado, permiten argumentar por parte de esta Cartera Ministerial, que los efectos sobre estos grupos taxonómicos y el ecosistema perdurarían por un tiempo prolongado antes de retornar a las condiciones iniciales. Por tanto, se rechaza el argumento de la sociedad y se mantiene la postura asumida por este Ministerio en la Resolución 1015 de 2023 y se asigna el valor de **5** para esta variable.*

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)

Reversibilidad (RV): Se asigna un valor de 5 teniendo en cuenta que con la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. se generó un impacto que, por las características de repoblamiento, restauración y regeneración de este tipo de grupos taxonómicos, tendrá una amplia duración, la cual es superior a los 5 años. Cabe mencionar que a su vez por la modificación de las condiciones físico-bióticas del área en la que se presentó la afectación, no hay condiciones que propicien una recuperación del bien de protección ambiental afectado (flora) en un corto plazo.

Argumentos de la sociedad:



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

"(...)

Reversibilidad (RV): La Autoridad asignó una ponderación de 5 a este criterio afirmando que "con la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. se generó un impacto que, por las características de repoblamiento, restauración y regeneración de este tipo de grupos taxonómicos, tendrá una amplia duración, la cual es superior a los 5 años".

Lo anterior, supone la eliminación total de las especies epífitas vasculares y no vasculares en las 100 ha intervenidas por la Sociedad, situación que difiere de lo evidenciado en campo por la Autoridad, pues se pudo constatar que antes del aprovechamiento de la cobertura vegetal, se implementaron acciones de rescate, remoción y reubicación que no hubiesen sido más rigurosas por la obtención del permiso de aprovechamiento forestal, en el cual, además, se establecieron medidas de carácter compensatorio.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al MADS que sea considerado el valor más bajo de ponderación de este criterio, es decir, Reversibilidad (RV) = 1, considerando que, la Autoridad pudo constatar que, previo al aprovechamiento se realizó el rescate de todas las especies objeto de veda nacional, situación que minimizó la alteración del bien de protección, permitiendo que el funcionamiento de los procesos naturales de la sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio se pueda dar en menos de un año (...)"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

El concepto técnico del 2023 determinó asignar un valor de 5 teniendo en cuenta que se supuso un escenario de afectación en el que la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. generó un impacto que, por las características de repoblamiento, restauración y regeneración de este tipo de grupos taxonómicos, tendrá una amplia duración, la cual es superior a los 5 años. Sin embargo, dada la relevancia de aplicar la metodología basada en el riesgo de afectación y los nuevos hallazgos, es necesario analizar esta variable con base en los siguientes argumentos:

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 la sociedad, si bien existieron acciones de rescate y reubicación de las especies en veda, estas corresponden a actividades que necesariamente requieren de la acción humana.

De esta manera, con base en las calificaciones que adopta la Resolución 2086 de 2010 para la variable de reversibilidad, la ponderación de 5 corresponde a una afectación permanente o cuando se supone una imposibilidad o dificultad extrema de retornar por medios naturales, a las condiciones naturales, con lo cual se estima un plazo superior a diez (10) años.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Si bien el hecho valorado en la presente investigación se asocia a la intervención del área del vaso del embalse en donde se encontraban especies epífitas vasculares y no vasculares, pero no se configuró la afectación sobre las especies, conforme a lo dispuesto en la Resolución 2086 de 2010, suponiendo el "escenario con afectación", es evidente que por medios naturales el bien de protección ambiental, en este caso la flora, no puede retornar fácilmente a las condiciones anteriores puesto que los forófitos hospederos y la biomasa de esta área fue intervenida y en este sentido se alteró el entorno para su desarrollo ecosistémico normal, lo que significa una dificultad extrema de asimilación de la alteración.

*Adicionalmente, las medidas de manejo relacionadas con el rescate y reubicación son acciones que naturalmente no pueden ser ejecutadas por parte del entorno y en consecuencia no puede ser superada la alteración de esta misma manera. En atención a ello, no es de recibo el argumento planteado por la sociedad y para la variable **reversibilidad** se mantiene un valor de 5.*

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)

Recuperabilidad (MC): Se asigna un valor de 3 teniendo en cuenta que, de acuerdo con el documento técnico titulado "Solicitud de levantamiento de veda Nacional de especies florísticas en el área del vaso del embalse" allegado a este Ministerio por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P mediante el radicado MINAMBIENTE E1-2017-020885 del 14 de agosto de 2017, en su capítulo relacionado con las medidas de manejo para las especies vedadas, indica que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, será de aproximadamente 3 años. Es decir que la recuperabilidad puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años.

Argumentos de la sociedad:

"(...)

Recuperabilidad (MC): La Autoridad asignó un valor de 3 afirmando que "de acuerdo con el documento técnico titulado "Solicitud de levantamiento de veda Nacional de especies florísticas en el área del vaso del embalse" allegado a este Ministerio por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P mediante el radicado MINAMBIENTE E1-2017-020885 del 14 de agosto de 2017, en su capítulo relacionado con las medidas de manejo para las especies vedadas, indica que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, será de aproximadamente 3 años. Es decir que la recuperabilidad puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años".

Si bien la Sociedad indicó que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, sería de aproximadamente tres (3) años, este tiempo corresponde a la totalidad de las áreas que conforman el vaso del embalse y no sólo a las cien (100 Ha) hectáreas a las que se refiere el hecho imputado. Además, los musgos, hepáticas y líquenes fueron relocalizados por encima de la cota de inundación del embalse durante la actividad de extracción de la biomasa forestal de esas 100 hectáreas, cuando se movilizaron la totalidad de los árboles forófitos en los que estas especies se encontraban establecidas.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al MADS que sea considerado el valor más bajo de ponderación de este criterio, es decir, Recuperabilidad (MC)=1, considerando que, el rescate de epífitas en las 100 ha objeto de esta investigación se logró en un plazo inferior a seis meses (...)"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

El concepto técnico del 2023 determinó asignar un valor de 3 teniendo en cuenta en cuenta que, de acuerdo con el documento técnico titulado "Solicitud de levantamiento de veda Nacional de especies florísticas en el área del vaso del



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

embalse” allegado por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P se indicó que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, seria de aproximadamente 3 años.

Teniendo en cuenta que la recuperabilidad hace referencia a la “capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental”, por parte de este Ministerio se rechaza el argumento planteado por la sociedad y se mantiene la postura adoptada en la Resolución 1015 de 2023, toda vez que las acciones de manejo para recuperar el bien de protección, en este caso la flora asociada a especies epifitas vasculares y no vasculares en veda, no solo incluyen las encaminadas al rescate y reubicación de las mismas o la extracción de la biomasa del área.

Para una efectiva recuperación del bien se debe tener en cuenta medidas de manejo como rescate, traslado, reubicación, mantenimiento, siembra, rehabilitación, entre otras, **con sus consecuentes acciones de seguimiento y monitoreo, tal y como se estableció posteriormente en la Resolución 1847 de 2017 con la cual se levantó de manera parcial la veda**; dichas acciones de acuerdo con el área a intervenir y la diversidad y abundancia de las especies inventariadas pueden suceder en un periodo comprendido entre seis (6) meses y cinco (5) años, por lo que se mantiene la postura adoptada en la Resolución 1015 de 2023 con el factor ponderante de **3**.

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

“(…)
En el siguiente cuadro se resume la ponderación obtenida a partir del análisis de los hechos:

HECHOS	IN	EX	PE	RV	MC
H1 Intervención de 100 ha que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, objeto de protección Nacional, en el área asociada al vaso del Embalse del Proyecto Hidroeléctrico Ituango.	12	12	5	5	3

Una vez valorados los atributos, se procede a aplicar la ecuación definida para determinar la importancia de la afectación:

$$I_{H1} = (3 * IN) + (2 * EX) + PE + RV + MC$$
$$I_{H1} = (3 * 12) + (2 * 12) + 5 + 5 + 3$$
$$I_{H1} = 73$$

Ahora bien, de acuerdo con los valores obtenidos para la importancia de afectación, se adelanta la clasificación de acuerdo con la siguiente tabla:

Atributo	Descripción	Calificación	Rango
Importancia (I)	Medida cualitativa del impacto a partir de la calificación de cada uno de sus atributos.	Irrelevante	8
		Leve	9 – 20
		Moderada	21 - 40
		Severa	41 – 60
		Crítica	61 - 80

La estimación de importancia de afectación para el hecho 1 (H1) se encuentra en el rango comprendido entre 61-80, es decir, una importancia de afectación crítica

Argumentos de la sociedad:



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

"(...)
Con las consideraciones anteriores, la importancia de la afectación imputada pasaría a ser moderada:
 $I_{H1} = 30$
(...)"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Teniendo en cuenta los nuevos valores a incluir para las variables previamente analizadas, se realiza nuevamente el cálculo de la importancia de afectación así:

HECHOS	IN	EX	PE	RV	MC
H1 Intervención de 100 ha que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, objeto de protección Nacional, en el área asociada al vaso del Embalse del Proyecto Hidroeléctrico Ituango.	12	12	5	5	3

Una vez valorados los atributos, se procede a aplicar la ecuación definida para determinar la importancia de la afectación:

$$I_{H1} = (3 * IN) + (2 * EX) + PE + RV + MC$$
$$I_{H1} = (3 * 12) + (2 * 12) + 5 + 5 + 3$$
$$I_{H1} = 73$$

Ahora bien, de acuerdo con los valores obtenidos para la importancia de afectación, se adelanta la clasificación de acuerdo con la siguiente tabla:

Atributo	Descripción	Calificación	Rango
Importancia (I)	Medida cualitativa del impacto a partir de la calificación de cada uno de sus atributos.	Irrelevante	8
		Leve	9 - 20
		Moderada	21 - 40
		Severa	41 - 60
		Crítica	61 - 80

La estimación de importancia de afectación para el hecho investigado se encuentra en el rango comprendido entre 61-80, es decir, una importancia de afectación crítica.

3.2.4 RESPECTO LA VALORACIÓN MONETARIA DE LA AFECTACIÓN Y/O EL RIESGO

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)
Valoración monetaria de la afectación ambiental

La valoración monetaria del grado de afectación ambiental que se asocia con el hecho (H1), del cargo único establecido en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, se estima conforme a la importancia de afectación con valor de **73**, como se discrimina a continuación:

$$i = (22,06 \times SMMLV_{2017}) \times I$$
$$i = (22,06 \times \$737.717) \times 73$$
$$i = \$1.188.004.702,46$$

Argumentos de la sociedad:

"(...)



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

A pesar de que el MADS no hace una evaluación del riesgo (r) que corresponde, según su propia metodología, a “(...) aquellas infracciones que no se concretan en impactos ambientales, generan un riesgo potencial de afectación. El nivel de riesgo que genera dicha acción se encuentra asociado a la probabilidad de ocurrencia de la afectación así como a la magnitud del potencial efecto” (página 26), se procederá a determinar el valor de la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o) y la magnitud potencial de la afectación (m), ejercicio que es necesario para solicitar de manera subsidiaria el recalcu de la multa impuesta.

Otra falencia del Ministerio es que no identifica los agentes de peligro, los cuales constituyen elementos potenciales de generación de afectación ambiental, sin embargo se seguirá con el ejercicio metodológico para efectos de obtener el valor a cobrar por concepto de un escenario de riesgo de afectación (r).

De conformidad con el valor de (I) (importancia de la afectación) = 30 se determina la magnitud potencial de la afectación con base en la tabla 10 de la metodología del Ministerio la cual es moderado = 50.

Entonces Magnitud Potencial de la afectación (m) = 50.

El Ministerio no evalúa la Probabilidad de ocurrencia (o) de la afectación y partiendo de que para determinarla la autoridad ambiental debe evaluar y sustentar la posibilidad de que esta ocurra y de acuerdo con la experticia, se debe sustentar si la probabilidad de ocurrencia del hecho es muy alta, alta, moderada, baja o muy baja, y, como quiera que las especies protegidas no fueron afectadas como lo reconoce la misma entidad, se determina un valor de muy baja = 0.2.

Entonces Probabilidad de ocurrencia (o) = 0.2.

Determinación del riesgo: $r = o \times m$

*$r = 0.2 \times 50$
 $r = 10$*

Como el valor obtenido representa el nivel potencial de riesgo generado por la infracción de la norma, el cual debe ser monetizado para ser integrado en el modelo matemático, y teniendo en cuenta que la infracción no se concretó en afectación ambiental, se le asigna un valor correspondiente a la mitad de la multa máxima establecida en la ley, para lo cual se acude a la tabla No. 12 de la metodología del Ministerio, según la cual 10 equivale a una probabilidad de afectación muy baja = 0.2.

*Por ende, la **valoración del riesgo de afectación ambiental (r) es = 0.2.***

Obtenido el valor de riesgo, se debe determinar el valor monetario del mismo, a partir de la siguiente ecuación:

*$R = (11.03 \times SMMLV_{2017}) \times r$
 $R = 11.03 \times \$737.717 \times 0.2.$
 $R = \$1.627.403,702$ (...)”*

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

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



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

los impactos y efectos producidos por la alteración de un bien de protección (Situación con la que se desarrolló la valoración monetaria de la afectación en el concepto técnico 003 de 2023) 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.

*Como ya se expuso previamente, contrario a la posición adoptada en la Resolución 1015 de 2023 y el concepto técnico, conforme con los hallazgos encontrados en el análisis del expediente LAM 2233, es menester técnico recalcular la multa conforme a la **evaluación del riesgo potencial de afectación**, atendiendo los análisis planteados y argumentados hasta este punto.*

De esta manera, conforme a lo dispuesto en la Resolución 2086 de 2010, se procede a establecer la magnitud potencial de la afectación (m) y la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o) de la siguiente manera:

*Teniendo en cuenta el valor calculado para la importancia de la afectación, suponiendo el “escenario con afectación”, la magnitud potencial para el presente caso toma el valor de **80**, con base en la siguiente tabla:*

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la afectación (I)	Magnitud potencial de la afectación (m)
Irrelevante	8	20
Leve	9 – 20	35
Moderada	21 - 40	50
Severa	41 – 60	65
Crítica	61 - 80	80

*De otra parte, para la probabilidad de ocurrencia de la afectación, esta Cartera Ministerial determina que la misma debe ser calificada en ‘Muy alta’ con un valor de **1**, toda vez que, si bien las medidas de manejo diseñadas y ejecutadas por parte de la sociedad en el área del proyecto evitaron o disminuyeron la ocurrencia real de una afectación ambiental sobre las especies vasculares y no vasculares declaradas en veda, hubo una serie de sucesos en la cronología del proyecto, con los cuales se incrementó la posibilidad de ocurrencia de la afectación.*

Estos sucesos se resumen a continuación:

- 1. Demora en la implementación de medidas de manejo para las especies en veda: Desde el año 2010 CORANTIOQUIA puso en conocimiento de la existencia de estas especies y solo hasta el año 2012 la ANLA ordena se cree el subprograma para su rescate y reubicación.*
- 2. Incertidumbre sobre la efectividad de implementación del subprograma de manejo de especies epífitas: En distintos seguimientos realizados a la licencia ambiental, la ANLA determinó que no eran claros los protocolos y medidas adoptadas para estas especies.*
- 3. Demora en el trámite de levantamiento de veda ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Si bien desde el año 2010 CORANTIOQUIA requirió a la sociedad tramitar el levantamiento de la veda nacional del área de influencia directa del proyecto y posteriormente la ANLA en el año 2016 requirió nuevamente el trámite como consecuencia del seguimiento realizado a la licencia ambiental, solo hasta el año 2017 la sociedad adelantó y obtuvo el respectivo levantamiento de la veda nacional ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Aunado a lo anterior, la capacidad de resiliencia, adaptabilidad y resistencia de las poblaciones de epífitas vasculares y no vasculares son factores para considerar al momento de evaluar el riesgo de afectación. Ante la latente sensibilidad de estas especies, la probabilidad de que realmente ocurra una afectación en todo el proceso de rescate, traslado, mantenimiento, rehabilitación y supervivencia, aumenta considerablemente.

Una vez establecidos los dos valores que componen la variable de riesgo, se procede a calcular su valor conforme a la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} r &= \text{probabilidad de ocurrencia} * \text{magnitud de la afectación} \\ r &= o * m \\ r &= 1 * 80 \\ r &= 80 \end{aligned}$$

El resultado del factor riesgo de afectación (r) es equivalente a ochenta (80) el cual se incluye en el cálculo del valor monetario del riesgo.

La valoración monetaria del riesgo de afectación ambiental que se asocia con el hecho investigado, del cargo único establecido en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, se estima a continuación:

$$\begin{aligned} R &= \text{Valor monetario del riesgo de la afectación} \\ R &= (11,03 * SMMLV_{2017}) * r \\ R &= (11,03 * \$ 737.717) * 80 \\ R &= (\$ 8'137.018,51) * 80 \\ R &= \$ 650.961.841 \end{aligned}$$

Es importante mencionar que, si bien es de recibo la solicitud de la sociedad de tasar la multa con base en el riesgo de afectación ambiental por el hecho investigado, el cálculo expresado en el recurso de reposición objeto de análisis, matemáticamente presenta errores de operación y de reemplazo de los valores de cada una de las variables de la fórmula que componen el riesgo, por cuanto con base en los argumentos expuestos por parte de esta Autoridad se realizó el recálculo correspondiente, atendiendo igualmente las consideraciones argumentadas en el presente concepto técnico.

3.2.5 RESPECTO A LAS CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES Y ATENUANTES

- **Agravantes de la responsabilidad ambiental**

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

" (...)

CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES		
Reincidencia	Se realiza consulta en el registro único de infracciones o sanciones ambientales RUIA: http://vital.minambiente.gov.co/SILPA_UT_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext	0,2

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES		
Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.	Dentro del expediente SAN 027 no se evidencia este tipo de conducta.	0
Obtener provecho económico para sí o para un tercero.	Al no poder estimarse el valor del beneficio ilícito por los hechos referidos en la presente investigación, se considera como una circunstancia agravante.	0,2
Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales.	Dentro del expediente SAN 027 no se evidencia este tipo de conducta.	0
El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.	Dentro del expediente SAN 027 no se evidencia este tipo de conducta, mediante Resolución 2433 del 24 de noviembre de 2017, se levantó una medida preventiva y se toman otras determinaciones.	0
Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, lo cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida	Dentro del expediente SAN 027 no se evidencia este tipo de conducta.	0
Las infracciones que involucren residuos peligrosos.	Dentro del expediente SAN 027 no se evidencia este tipo de conducta.	0

(...)”

Argumentos de la sociedad:

“(…)

En la medida que no se atentó el recurso natural renovable flora protegido con la veda y tampoco obtuvo un provecho económico para sí o un tercero, toda vez que no existía ninguna obligación legal de tramitar el levantamiento de veda, con lo cual no hubo ahorros de retraso, ni ingresos directos porque se trató de una actividad completamente lícita ni costos evitados porque no se infringió ninguna norma ambiental ni acto administrativo emanado de autoridad ambiental y, por el contrario se levantó la veda sin que existiera una norma que previamente así lo estableciera, tampoco hay lugar a esta causal agravante.

Tal como se ha argumentado suficientemente en la presente acción, la única causal de agravación de la responsabilidad sería la reincidencia (numeral 1º, artículo 7º de la Ley 1333 de 2009), que equivale a un valor de 0.2 (...)”



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Frente a las pretensiones de la sociedad 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. 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.*

Dado que en la investigación sancionatoria contenida en el expediente SAN 027, no hay evidencia que permita calcular los componentes de la variable beneficio ilícito (y1, y2 o y3) y demostrar en términos económicos la ganancia o ahorro derivados del incumplimiento de la normatividad, tal y como lo expone también la sociedad en su escrito de reposición, el valor asignado dentro de la tasación de la multa adoptada mediante la Resolución 1015 de 2023 fue de cero (0).

*Sin embargo, aplicando taxativamente lo expuesto en la "Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental" adoptada por la Resolución 2086 de 2010, se aplicó el valor de **0,2** para este agravante.*

En consecuencia, se mantiene la postura adoptada por parte de esta Dirección y se rechaza el argumento presentado por la sociedad.

- 2. 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:**

Respecto a este agravante, es importante traer al análisis el significado del verbo 'atentar', el cual hace referencia al intento de daño, poner en riesgo o vulnerar la integridad de algo o alguien.

En atención a esta definición, el presente agravante es aplicable para el caso en concreto bien sea cuando se valora la afectación ambiental (situación que se demostró en el concepto técnico 003 de 2023) o como resultado de la valoración del riesgo de afectación ambiental tal como se presenta en este concepto. Para el caso en concreto del riesgo de afectación, el agravante es aplicado teniendo en cuenta que las especies epífitas vasculares y no vasculares (grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes) presentes en el área del vaso del embalse del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, y que son objeto de veda nacional conforme a la Resolución 213 de 1977 fueron puestas en riesgo al realizarse el aprovechamiento de sus hospederos y al realizarse un traslado de las mismas sin haber obtenido previamente el correspondiente levantamiento de veda por parte de este Ministerio.

De esta manera, se rechaza la solicitud de la sociedad y se mantiene la postura adoptada por parte de esta Cartera Ministerial en la tasación de la multa.

Teniendo en cuenta el 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 1015 de 2023 y el concepto técnico, determinando la aplicación de tres (3) circunstancias agravantes dentro del proceso sancionatorio iniciado a la Sociedad.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

- **Atenuantes de la responsabilidad ambiental**

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

" (...)

Circunstancias Atenuantes		
Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio.	Dentro del expediente SAN 027 no se evidencia este tipo de conducta.	0
Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.	En el marco de la visita de verificación de los hechos adelantada durante el 3 y 4 de agosto, se pudo constatar que antes de la intervención se realizó rescate de orquídeas de las especies Catteya sp, Encyclia sp, Trichcentrum carthagenense, Catasetum tabulare, Dimerandra emerginata, Oececoiades maculata, Sarcoglotis rosulata, Oncydium, Brassavola, Epidendrum, Maxillaria, Schomburgkia y Notylia y bromelias tales como Guzmania sp y Tillandsia spp las cuales fueron reubicadas en una zona del campamento Tacui, por lo que no se asocia a una acción por iniciativa propia.	0
Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.	Los hechos no se relacionan con daño al medio ambiente.	No aplica

Argumentos de la sociedad:

"(...)

5.3. Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A):

Si bien el Ministerio en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 reconoció que la Sociedad resarciró o mitigó el daño por iniciativa propia con la comprobación del rescate y reubicación de Orquídeas y Bromelias y formuló cargos con dicha causal de atenuación de la responsabilidad (numeral 2º del artículo 6º de la Ley 1333 de 2009), en la resolución que se recurre la descartó por considerar que estas acciones fueron llevadas a cabo no por iniciativa propia sino porque se trató de un deber legal impuesto por la Licencia Ambiental, lo cual ratifica la imposición por parte del Ministerio de medidas de manejo adecuado de las especies protegidas con veda, en la medida que estaban planeadas por la Sociedad como medidas de prevención, manejo y mitigación de impactos, el Ministerio sí debió darle aplicación no sólo a esta atenuante sino también a la del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 1333 de 2009, ya que no se generó ningún daño al recurso natural renovables flora, tal como la misma Autoridad lo reconoce en la decisión.

No debe olvidar el Ministerio, que al momento de realizar las actividades de aprovechamiento forestal del vaso del embalse, esto es, durante el segundo semestre del año 2016, la Sociedad ya había entregado 14 informes de cumplimiento ambiental (ICA) en los que venía realizando el reporte respectivo del acumulado del aprovechamiento forestal ficha ICA-2c Aprovechamiento forestal, obrando de buena fe y conforme a lo permitido y autorizado por la licencia ambiental y el actuar previo de ese Ministerio, es por esto que en la ficha del ICA 14 correspondiente al ICA-1a Remoción de biomasa (anexo 4) se informó lo siguiente:

"Para el periodo evaluado, se intervino un área total de 100,62 ha, dando inicio al aprovechamiento forestal del vaso del embalse donde se presentaron riesgos relacionados con: la fisiografía de la zona, el clima, riesgo biológico y actores armados entre otros."



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Es claro entonces que nunca fue el propósito de la Sociedad ocultar o realizar de forma no autorizada la remoción de la cobertura vegetal del vaso del embalse, ya que esta actividad, al igual que todas las anteriores reportadas a la ANLA y al Ministerio en su momento en más de ocho (8) años de avance del proyecto en ese momento (ICA 1 al 13), se realizaron de buena fe, amparadas en los permisos que fueron otorgados en la licencia ambiental, aplicando todas las medidas de manejo necesarias y autorizadas y siempre de cara y sin reproche y llamado de atención de ese Ministerio, por lo que en la tasación de la multa se debe considerar la primera causal de atenuación establecida en el artículo sexto de la Ley 1333 de 2009, en el sentido que se informó de forma oportuna la ejecución de la actividad que ahora cuestiona el Ministerio antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio (...)”

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Frente a las pretensiones de la sociedad relacionadas con la aplicación de las circunstancias atenuantes de la responsabilidad el concepto 003 de 2023 no consideró aplicable ninguna de las causales de atenuación de la responsabilidad al no considerar se configurase como una certeza dentro de la investigación sancionatoria. Respecto a los nuevos hallazgos producto de la revisión del expediente LAM 2233, a continuación, se analiza cada una de ellas para dar respuesta a los argumentos presentados:

- 1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia:** *Si bien la sociedad reportó en los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA las actividades de rescate y reubicación de epífitas, así como las actividades relacionadas con el aprovechamiento forestal, estos reportes como bien lo relaciona su nombre hacen referencia al cumplimiento de lo dispuesto en la licencia ambiental y sus modificaciones, de acuerdo con los requerimientos de la Autoridad Ambiental en su momento (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA).*

Estos informes gozan de legalidad y veracidad y fueron objeto de seguimientos y/o requerimientos adicionales conforme fueran el caso por parte de la autoridad, no obstante, su presentación, registro y análisis no corresponden a una confesión de la infracción, por cuanto no es de recibo el tener en cuenta este atenuante dentro de la investigación sancionatoria.

- 2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor:** *Nuevamente como se ha expuesto previamente y como lo determinó el Concepto Técnico No. 003 de 2023, si bien las medidas de manejo implementadas por parte de la sociedad, encaminadas al rescate y reubicación de especies epífitas vasculares y no vasculares, previo al aprovechamiento forestal del vaso del embalse, permitieron mitigar los efectos e impactos de la intervención, estas medidas no tienen origen en la **iniciativa propia de la sociedad**.*

Por el contrario, las mismas surgen como consecuencia de un requerimiento realizado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA en el año 2012 quien, en el marco de la cuarta solicitud de modificación de la licencia ambiental, a través del Concepto



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Técnico No. 1958 del 19 de noviembre de 2012 y la Resolución 1041 del 07 de diciembre de 2012 en su artículo 8, numeral 1.3.15 determina que se debe "crear un subprograma que contemple las medidas de manejo para el rescate de epifitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes presentes en el área de afectación".

En atención a lo anterior, no es de recibo el argumento de la sociedad respecto a aplicar este atenuante dentro de la investigación sancionatoria.

- 3. Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana:** Como se ha explicado dentro del presente concepto, la infracción ambiental investigada en la investigación sancionatoria en contra de la sociedad no está relacionada con daño ambiental. No obstante, como lo dispuso la Resolución 2086 de 2010, esta circunstancia atenuante ya ha sido valorada en la importancia de la afectación potencial (I), por lo que no se le asigna un factor ponderador para ser incluido dentro del cálculo de la variable de Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A).

En este sentido, esta Cartera Ministerial concuerda con el argumento de la sociedad, sin embargo, en línea con la modelación matemática ya establecida, no incluye esta circunstancia dentro del cálculo.

Teniendo en cuenta en análisis desarrollado frente a las objeciones presentadas en relación con la aplicación de las circunstancias atenuantes de responsabilidad, esta Cartera Ministerial mantiene la postura aplicada dentro de la tasación de multa adoptada mediante la Resolución 1015 de 2023 y no aplica ninguna circunstancia de atenuación dentro del cálculo.

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)

De acuerdo con el análisis anterior, se identifican tres circunstancias agravantes y ninguna circunstancia atenuante dentro del proceso sancionatorio iniciado a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., identificada con NIT 811.014.798-1.

$$A = 0,2 + 0,15 + 0,2$$

$$A = 0,55$$

*Teniendo en cuenta el párrafo 1 del artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010 se toma un valor máximo de **0.45**.*

Argumentos de la sociedad:

"(...)

Por consiguiente, el valor de Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A) = - 0.2 (...)"

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos previamente por parte de esta Cartera Ministerial respecto a las circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad ambiental, se rechazan los argumentos y valores planteados por parte de la sociedad y adicionalmente, se expone que el cálculo expresado en el recurso de reposición objeto de análisis, matemáticamente presenta errores de operación y de reemplazo de los valores de cada una de las subvariables que la componen.

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

En este sentido, se mantiene el valor de 0,55 para esta variable, para la cual, en concordancia al parágrafo 1 del artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010 se toma como valor máximo **0,45**.

3.2.6 DE LA TASACIÓN FINAL DE LA MULTA

Argumentos plasmados en el concepto técnico No. 003 de 2023

"(...)

Desarrollando el modelo matemático se tiene lo siguiente:

Variable	Resultado
Beneficio ilícito (B)	0
Grado de afectación ambiental (i) y/o riesgo (R)	\$ 1.188.004.702,46
Factor de temporalidad (a)	2,5577
Circunstancias Agravantes (A)	0,45
Costos asociados (Ca)	0
Capacidad socioeconómica (Cs)	0.25

Multa = B + [(α * i) * (1 + A) + Ca] * Cs|

Multa = 0 + [(2.5577 * \$ 1.188.004.702,46) * (1 + 0,45) + \$0] * 0.25

Multa = \$1.101.477.865

(...)”

Argumentos de la sociedad:

"(...)

5.4. Tasación de la Multa: definidos todos los criterios se procede al desarrollo del modelo matemático conforme a lo establecido en el artículo 4º de la Resolución MAVDT 2086 de 2010.

Multa = B + [(a * i) * (1 + A) + Ca] * Cs

Multa = 0 + [(1,000*\$1.627.403.702) * (1+-0.2) + 0] * 0,25

Multa = 0 + \$1.627.403.702 * 0.8 * 0.25

Multa = \$ 325.480.740

(...)”

Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Con base en los análisis planteados en el presente concepto a continuación, se aplica nuevamente la modelación matemática para la tasación de la multa:

Variable	Resultado
Beneficio ilícito (B)	0
Grado de afectación ambiental (i) y/o riesgo (R)	\$ 650.961.841
Factor de temporalidad (a)	2,5577
Circunstancias Agravantes (A)	0,45
Costos asociados (Ca)	0
Capacidad socioeconómica (Cs)	0.25



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

$$\text{Multa} = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

$$\text{Multa} = 0 + [(2,5577 * \$ 650.961.841) * (1 + 0,45) + \$0] * 0.25$$

$$\text{Multa} = \$603.549.849$$

Así mismo, dando cumplimiento a la disposición del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (vigente para el momento de la multa) y en consonancia con el Decreto 1094 de 2020, el cálculo se debía hacer en Unidades de Valor Tributario - UVT, la cuales para el año 2023, tenían un valor de \$42.412; en atención a lo anterior:

$$\text{Multa UVT} = \$ 603.549.849 * (1 \text{ UVT } 2023)/(\$42.412) = 14.230,64 \text{ UVT}$$

Por tanto,

$$\text{Multa} = \$ 603.549.849 \text{ equivalente a } 14.230,64 \text{ UVT}$$

4 RECOMENDACIONES

Una vez realizado el análisis técnico del expediente LAM 2233 y el recurso de reposición presentado mediante el radicado vital No. 3500081101479823143 del 08 de noviembre de 2023, en el marco de la investigación sancionatoria ambiental contenida en el expediente SAN 027, se recomienda desde el punto de vista técnico reponer en el sentido de modificar la decisión adoptada en la Resolución 1015 de 2023 y en consecuencia imponer a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. con NIT. 811.014.798-1 una sanción pecuniaria tipo multa por un valor de SEISCIENTOS TRES MILLONES, QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL, OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS M/Cte (\$ 603.549.849) equivalentes a CATORCE MIL DOSCIENTOS TREINTA CON SESENTA Y CUATRO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (14.230,64 UVT) por el cargo formulado en el Auto 498 del 3 de noviembre de 2017, conforme a las consideraciones expuestas en el numeral 3 del presente concepto. (...)”

VII. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Mediante número vital 3500081101479823143 la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P (NIT. 811.014.798-1) presentó recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2024. El *petitum* presentado por el sancionado será expuesto en su totalidad y analizado por esta Dirección conforme a los puntos presentados:

Alegato del recurrente:

"1. VIOLACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO POR INDEBIDA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN No. 1015 DE 2023.

En la fecha del 25 de octubre de 2023 la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. a través de la dirección de correo electrónico carolina.vargas@hidroituango.com.co remitió a los correos institucionales jaime.humberto.naranjo@epm.com.co y veronica.guzman@epm.com.co, trabajadores oficiales de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P., encargada de



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

la administración del proyecto Hidroeléctrico Ituango y mandataria en virtud del Contrato BOOMT, correo electrónico con el asunto: "RV: Notificación Resolución 1015 del 2023 (confirmar lectura y responde con acuso de recibo)", el cual contiene la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad Hidroituango, Concepto Técnico No. 003 del 03 de abril del 2023, y Oficio del 04 de octubre de 2023 denominado "NOTIFICACIÓN POR CORREO ELECTRÓNICO" (ver prueba documental del anexo 1).

De la revisión del correo electrónico en mención y de los documentos adjuntos se pudo concluir que en la fecha del 04 de octubre de 2023 el MADS a través del buzón Notificaciones@minambiente.gov.co envió correo electrónico a una dirección electrónica no autorizada de notificaciones judiciales de la sociedad Hidroituango con el asunto "Notificación Resolución 1015 del 2023 (confirmar lectura y responde con acuso de recibo)", con el fin de surtir notificación electrónica de la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, lo cual constituye una flagrante violación al derecho fundamental al debido proceso por indebida notificación.

De conformidad con el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 "las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación"¹, estas notificaciones se practicarán a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad y "quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, hecho que deberá ser certificado por la administración". (Subrayas propias).

El legislador es claro en establecer las condiciones que deben configurarse para que proceda la notificación electrónica, en consecuencia, para que se pueda hablar de que hubo lugar a esta en el caso que nos ocupa debió concurrir lo siguiente: 1. La Sociedad Hidroituango debió haber aceptado la notificación del(los) acto(s) a través de medios electrónicos. 2. La notificación debe quedar surtida en la fecha y hora que la Sociedad acceda a esta. 3. El Ministerio debe certificar la fecha y hora en que la Sociedad accedió a la notificación, sin embargo, ninguna de las tres se materializó.

Si bien es cierto que la sociedad Hidroituango tiene registrado en la Cámara de Comercio de Medellín, tal como se evidencia con el Certificado de Libertad y Tradición, como correo de notificaciones judiciales el buzón Notificaciones@minambiente.gov.co, lo cierto es que tal registro no hace las veces de la aceptación y/o autorización previa que debe existir para que proceda la notificación electrónica. Además, la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023 no es un fallo proferido por una autoridad judicial, sino un acto administrativo emanado de autoridad ambiental, y el correo electrónico registrado corresponde a notificaciones judiciales no administrativas, lo cual es complementemente diferente.

Con respecto a la aceptación y/o autorización previa que debe dar el administrado para que proceda la notificación a través de medios electrónicos, la cual debe ser clara, expresa y previa, obra en el procedimiento sancionador ambiental los alegatos de conclusión presentados ante el Ministerio el 9 de junio de 2021 y radicado bajo el No. MADS 2023E1022597 del 19 de mayo de 2023, allegado por el apoderado especial de la Sociedad en ese momento, conforme a poder que también se presentó bajo ese radicado, y en el cual se indicaron los correos electrónicos de notificación: carlos.ricaurte@epm.com.co como apoderado principal y ignacio.echavarria@epm.com.co como apoderado sustituto, direcciones de correo electrónico a las cuales debió dirigirse la decisión y el oficio de notificación con el fin de surtir la notificación electrónica, además que bajo el



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

mismo radicado se allegó memorial de solicitud de reconocimiento de personería jurídica para actuar dentro de dicho procedimiento.

En la medida que, obraba un mandato legal dado por la sociedad Hidroituango a los abogados principal y sustituto, quienes en virtud de dicho mandato se encontraban facultados para ejercer la presentación jurídica de la Sociedad y, por ende, para presentar acciones, actuaciones y notificarse en su lugar, el Ministerio debió remitir la decisión que se recurre a los buzones antes mencionados, no hacerlo comporta una indebida notificación.

De la lectura de la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023 resulta bastante evidente que el MADS conoció los alegatos de conclusión radicados oportunamente por el apoderado principal de la Sociedad, en consecuencia, conocía no sólo del mandato con representación jurídica existente sino de la dirección de notificación electrónica suministrada por el apoderado, a fin de proceder con dicho trámite sustancial (la notificación).

Con el envío por parte del Ministerio del correo electrónico al buzón de notificaciones judiciales de la sociedad Hidroituango y no a los buzones carlos.ricaurte@epm.com.co como apoderado principal y ignacio.echavarria@epm.com.co como apoderado sustituto, se configuró una indebida notificación de la Resolución No. 1015 de 2023 la cual, por ende, no le es oponible a la Sociedad.

En ese orden de ideas, se solicita al Ministerio de Ambiente tener como fecha de notificación la correspondiente a la presentación del presente recurso, con lo cual la Resolución No. 1015 de 2023 quedaría notificada por conducta concluyente.

Ahora, tener como fecha de notificación de la Resolución No. 1015 de 2023 el 4 de octubre de 2023 o cualquier fecha anterior a la de presentación del recurso de reposición conlleva, indefectiblemente, a una violación al derecho fundamental al debido proceso y, por consiguiente, a la procedencia de la acción constitucional de amparo o tutela."

Respuesta del Ministerio:

Las circunstancias mencionadas fueron analizadas en el Auto No. 229 del 31 de julio de 2024, en el cual se determinó que efectivamente los hechos alegados eran ciertos. En consecuencia, se tuvo por realizada la notificación por conducta concluyente y, en ese sentido, se determinó que el recurso de reposición fue interpuesto dentro del término legal establecido. Por lo que este argumento no será nuevamente objeto de análisis en la presente decisión.

Alegato del recurrente:

"2. FRENTE A LA DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LOS CARGOS FORMULADOS EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL AUTO No.498 DEL 03 DE NOVIEMBRE DE 2017.

El MADS mediante la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, notificada por conducta concluyente con la presentación del recurso que nos ocupa, resolvió "Declarar responsable a la sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. - Hidroituango S.A. E.S.P., con NIT. 811.014.798-1, del cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 (...)".

En consecuencia, la Sociedad procederá a pronunciarse sobre las razones expuestas por la entidad en la parte motiva de la decisión, en lo relacionado con



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

la imputación jurídica y fáctica del cargo único formulado, los descargos y alegatos de conclusión presentados en su momento por Hidroituango, y, seguidamente, sobre la determinación de responsabilidad ambiental de los cargos formulados.

Así las cosas, es importante precisarle a la Autoridad Ambiental que para esta Sociedad las diferencias conceptuales entre veda, permisos, concesiones y/o autorizaciones y licencias ambientales están claras, así como su reglamentación jurídica, naturaleza y objeto, tanto así que con el fin de llevar a cabo el proyecto Hidroeléctrico Ituango en su momento se solicitó, tramitó y obtuvo de manera previa al inicio de las obras y actividades por parte del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy MADS, la Licencia Ambiental la cual fue otorgada mediante la Resolución No. 0155 del 30 de enero de 2009, en la que entre otros, concedió el permiso de aprovechamiento forestal requerido para el desarrollo de las mismas.

La Licencia Ambiental concedida en la Resolución No. 0155 del 30 de enero de 2009 por el Ministerio de Ambiente a la empresa PROMOTORA DE LA HIDROELÉCTRICA DE PESCADERO – ITUANGO S.A. E.S.P. hoy sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., se enmarcó en la normatividad vigente, esto es la Ley 99 de 1993, título VIII, y el Decreto 1220 del 21 de abril del 2005.

Por un lado, se tramitó en el marco de lo establecido en el Decreto 1220 de 2005, en el cual se reglamentó el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, y por el otro en la Ley 99 de 1993 en la cual el legislador no sólo estableció la obligatoriedad de la Licencia Ambiental, la definió, configuró competencias y reguló aspectos tan importantes como el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, el Estudio de Impacto Ambiental, la Licencia Ambiental Única (con la inclusión, a solicitud de parte, de todos los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad), su revocatoria y suspensión, sino que, entre otros asuntos sumamente relevantes, creó al Ministerio de Medio Ambiente hoy MADS y a las Corporaciones Autónomas Regionales (artículos 2º y 232, respectivamente) y les asignó funciones (artículos 5º y 31, respectivamente).

Ahora, en el Decreto 1220 del 2005 no se estableció el requisito previo del levantamiento de veda de especies protegidas para su otorgamiento, lo que empezó a desarrollarse normativamente con el Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010, en cuyo artículo 21, numeral 3º, estipuló que el Estudio de Impacto Ambiental – EIA – debía contener como mínimo, entre otros, el levantamiento de veda, y, posteriormente, de manera expresa el parágrafo 5º del artículo 23 del Decreto 2041 de 2014 estableció no sólo el deber de que el solicitante de la Licencia Ambiental obtenga el levantamiento previo de la veda en caso de existir, sino, principalmente, la obligación de que la Autoridad Ambiental verifique el cumplimiento de dicho requisito previo sine qua non no podría dar aplicación al numeral 5º de dicho artículo, esto es expedir la resolución que otorga o niega la Licencia Ambiental.

En este sentido, resulta contradictorio que el Presidente de la República de Colombia en uso de sus facultades constitucionales ordinarias, en especial las del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991, a través de su Ministerio de Ambiente haya establecido la obligación clara y directa de que sea la Autoridad Ambiental la encargada de verificar el cumplimiento del requisito previo del levantamiento de una veda para que pueda proceder con la expedición de la resolución que otorga o niega la Licencia Ambiental, pero a la vez sea el mismo Ministerio quien se sustraiga de su obligación legal como máxima autoridad del Sistema Nacional Ambiental (SINA) de dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental del sistema, de formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y de regular las condiciones generales para el uso, manejo,



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, entre otros, cuando señala en la Resolución No. 1015 de 2023 que "Este Ministerio se encontraba en imposibilidad de emitir pronunciamiento por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido", cuando no necesitaba pronunciarse ni extra ni ultra petita, ya que bastaba, como debió hacerlo según lo que pretende demostrar en este procedimiento sancionatorio ambiental, con que condicionara, negara o suspendiera la decisión de la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la Sociedad para la construcción y operación del proyecto Hidroeléctrico Ituango hasta tanto esta allegara el acto administrativo con el levantamiento de veda respectivo, decisión que, además, también era de su competencia.

En las circunstancias actuales, considerando el avance normativo que ha habido sobre la materia, (en vigencia del Decreto 2041 de 2014 compilado por el Decreto 1076 de 2015) es inapropiado e inoportuno lo que se menciona en la Resolución No. 1015 de 2023 en el sentido de que: "era factible incluir en la solicitud de licencia ambiental, la petición del levantamiento total o parcial de la veda. Sin embargo, dicha pretensión no fue formulada por el investigado en esta", cuando ni siquiera el Ministerio, quien se encontraba no sólo facultado para otorgar y/o negar Licencias Ambientales y al mismo tiempo para levantar la veda nacional impuesta por elINDERENA en la Resolución 213 de 1977, sino que, también, obligado a exigir el cumplimiento de dicho levantamiento de veda de manera previa a la decisión de la Licencia Ambiental, no lo hizo, y para ello no requería pronunciarse ni extra ni ultra petita.

Se le recuerda a la Autoridad que las funciones legales no sólo están concebidas para que las entidades del Estado se encuentren facultadas para ejecutar los fines del Estado Social de Derecho colombiano, sino que también para que los ciudadanos puedan exigir de ellas su cabal ejercicio. Es por esto que el Ministerio se encontraba obligado a exigirle a la Sociedad, como no lo hizo, a obtener el levantamiento de la veda nacional establecida en la Resolución 213 de 1977, incluso con base en los principios de economía, celeridad y eficiencia administrativa pudo adelantar en un mismo trámite ambas figuras, el levantamiento previo de la veda y el otorgamiento de la Licencia Ambiental o, en su defecto, negarla, suspenderla o condicionarla si el interesado no la pidió, sin embargo no lo hizo ni para este proyecto ni para ningún otro objeto de licenciamiento ambiental en esa época y cuyo beneficiario fuese EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, que para el caso de interés actúa en nombre y representación de la Sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. en el marco de lo dispuesto en el en el Contrato BOOMT por sus siglas en inglés (Build, Operate, Own, Maintain, Transfer).

Respecto a la normatividad vigente el 30 de enero de 2009 fecha en la que el Ministerio otorgó la Licencia Ambiental para el proyecto Hidroeléctrico Ituango a través de la Resolución No. 0155, se tiene la Resolución No. 231 de 1977, artículos 1 y 2, objeto de imputación jurídica en la formulación de cargos y de la determinación de responsabilidad en la decisión que se recurre, pero la cual no estableció en ningún artículo la obligación del levantamiento de veda previo al desarrollo de las obras o las actividades que requerían aprovechamiento forestal, ni previo al otorgamiento de la Licencia Ambiental regulada en el Decreto 1220 de 2005 que, como ya se mencionó, tampoco ordenaba esto.

La veda para el aprovechamiento, transporte y comercialización de las plantas y productos silvestres de todas las especies conocidas con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas, quiches, orquídeas, así como lama, capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como árboles, cortezas y ramajes que son parte de tales especies (Resolución 231 de 1977), y, en general el concepto de "veda", constituye en Colombia un instrumento de protección y conservación de especies de flora silvestre mediante el establecimiento de una carga prohibitiva relacionada con la restricción del aprovechamiento, transporte y



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

comercialización de las especies objeto de protección, conservación y manejo sostenible.

Es claro que como la veda busca proteger las especies de flora silvestre en su período de reproducción o reclutamiento o proteger los hábitats críticos en donde se desarrollan naturalmente (zonas de crecimiento, establecimiento y reproducción), las restricciones, en este caso de aprovechamiento, transporte y comercialización, podrán establecerse, modificarse o sustituirse dependiendo del estado de las poblaciones objeto de veda, esto es cuando se han dado los procesos reproductivos, de reclutamiento y desarrollo natural o cuando la estrategia de conservación sea otra, pero ni en la Resolución 231 de 1977 se exigía su levantamiento previo a la Licencia Ambiental, ni en el Decreto 1220 de 2005, así como tampoco en la Resolución 0155 de 2009 el Ministerio estableció la obligación de su levantamiento previo a la ejecución del aprovechamiento forestal autorizado, razón por la cual la Sociedad que represento no se encontraba obligada, normativamente, a tramitar y obtener el levantamiento de veda.

Además, en la Resolución 0155 de 2009 lo único que establece el MADS (artículo quinto) frente al levantamiento de veda y, por ende, expresamente constituye la obligación en cabeza de la sociedad Hidroituango de solicitarla en caso de que hubiera sido necesario el aprovechamiento de las especies en veda regional (no nacional), es la prohibición y/o restricción de aprovechamiento estipulada por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA – en la Resolución 10194 de abril de 2008, e incluso señala, seguidamente, que de darse el levantamiento de veda el titular de la Licencia Ambiental, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 1220 de 2005, deberá solicitar ante el Ministerio la modificación de la Licencia Ambiental.

Entonces, si el Ministerio de Ambiente tenía tan clara la obligación (de la que se desconoce fuente normativa como se expuso) del interesado o administrado de tramitar y obtener levantamiento de veda previo a la Licencia Ambiental Única, la cual contenía todos los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales necesarias para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables requeridos en el desarrollo del proyecto Hidroeléctrico Ituango, ¿por qué concedió u otorgó Licencia Ambiental y en su lugar no la negó o suspendió o condicionó?

¿por qué estableció la obligación en cabeza de la Sociedad de solicitar ante CORANTIOQUIA el levantamiento de veda regional (no nacional) para el aprovechamiento de especies con prohibición y/o restricción determinada en la Resolución 10194 de abril de 2008, y no hizo lo propio con la prohibición de su competencia (veda nacional), esto es con la veda de la Resolución 231 de 1977? Se trata de una clara omisión del Ministerio quien no puede alegar su error en beneficio propio y desplazar cargas al administrado quien actuó de buena fe y con base en el principio de confianza legítima, en consideración al actuar y proceder que de forma consistente e histórica había tenido el Ministerio frente a los temas de veda nacional que eran de su exclusiva competencia.

Es por lo anterior que la sociedad Hidroituango actuó con tan buena fe y convencida de estar bajo el amparo de lo establecido y permitido en el ordenamiento jurídico colombiano vigente que, una vez obtenida la Licencia Ambiental la cual contenía, entre otros, el permiso de aprovechamiento forestal para todas las obras y actividades del proyecto incluido, entre otros, el requerido para la adecuación del vaso del embalse, y de forma específica y extraordinaria un Plan de Manejo Ambiental (PMA) evaluado y aprobado por el Ministerio para el tratamiento, protección y manejo adecuado de las especies protegidas en veda por esta misma entidad conforme a la Resolución 231 de 1977, que mi prohijada se dirigió en su momento a CORANTIOQUIA con el fin de dar cumplimiento estricto a la obligación establecida por ese Ministerio, para solicitar el levantamiento de la prohibición y



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

restricción regional establecida en la Resolución 10194 de abril de 2008, y fue así como por primera vez una Autoridad Ambiental le indicó que se consultara al Ministerio sobre la necesidad o no de levantar la veda nacional.

No debe olvidar el Ministerio que al momento de iniciar con las actividades de aprovechamiento forestal del vaso del embalse, esto es, durante el segundo semestre del año 2016, la Sociedad ya había presentado tres (3) informes de cumplimiento ambiental (ICA) al Ministerio (ver anexos 2) y diez (10) informes a la ANLA, en los que venía realizando el reporte respectivo del acumulado del aprovechamiento forestal Ficha "ICA-2c Aprovechamiento forestal" (ver anexo 3), para todas las obras y actividades (vías, depósitos, campamentos, talleres, entre otros) que se venían desarrollando desde el año 2009 (luego de otorgada su licencia ambiental), realizadas y reportadas sin requerir el trámite previo de levantamiento de veda nacional, debido a que dicha obligación no estaba clara, no tenía alcance, términos de referencia ni metodología y tampoco hubo alguna obligación o requerimiento en este sentido por parte de la Autoridad quien conocía perfectamente que el proyecto ya venía desarrollando actividades de aprovechamiento forestal para los cuales se debía, según su nueva interpretación, realizar el trámite previo que ahora reprocha.

Es importante resaltar que la Sociedad actuó con la expectativa legítima de estar obrando conforme a lo permitido y autorizado por la Licencia Ambiental, amparada en el actuar previo de ese Ministerio, por lo que en la ficha del ICA 14 (período julio- diciembre de 2016) correspondiente al ICA-1a Remoción de biomasa (anexo 4) se informó lo siguiente:

"Para el periodo evaluado, se intervino un área total de 100,62 ha, dando inicio al aprovechamiento forestal del vaso del embalse donde se presentaron riesgos relacionados con: la fisiografía de la zona, el clima, riesgo biológico y actores armados entre otros."

Es claro entonces que la Sociedad llevó a cabo la remoción de la cobertura vegetal del vaso del embalse, al igual que todas las anteriores reportadas al Ministerio y después a la ANLA en más de ocho (8) años de avance del proyecto en ese momento (ICA 1 al 13), bajo el amparo de los permisos que fueron otorgados en la Licencia Ambiental, y aplicando todas las medidas de manejo necesarias, las cuales evaluadas y aprobadas por el Ministerio.

Al respecto se tiene que, los principios fundamentales de confianza legítima y seguridad jurídica buscan garantizar estabilidad, certeza y certidumbre jurídica y proteger los derechos de los administrados frente al arbitrio de la administración, por eso resulta riesgosa y reprochable la posición del Ministerio al desconocer la expectativa legítima y razonable generada por sus propias decisiones y actuaciones.

Si bien es claro que la veda y los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales son figuras totalmente distintas, tanto conceptualmente como su naturaleza y finalidad, en la medida que la misma Autoridad Ambiental, esto es el MADS, era la competente de proteger, conservar y manejar de forma sostenible el recurso natural renovable flora silvestre mediante la medida legal de la veda y regular su uso y aprovechamiento con los permisos o autorizaciones ambientales y, en ejercicio de su funciones legales consagradas en el artículo 5º de la Ley 99 de 1993, como máxima autoridad del SINA, no negó, condicionó o suspendió la Licencia Ambiental y tampoco indicó que el titular de esta debía solicitar u obtener levantamiento de veda nacional para llevar a cabo el aprovechamiento forestal autorizado de manera expresa en la Licencia Ambiental otorgada en la Resolución No. 0155 de 2009, entonces, ¿por qué la Sociedad iba a desconfiar del Ministerio o a pensar que había un actuar indebido? ¿por qué la Sociedad no habría de actuar



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

conforme a la expectativa legítima y razonable generada por los actos, manifestaciones o decisiones de la Autoridad?

Cuando el Ministerio se refiere a los principios de confianza legítima y seguridad jurídica reduce el análisis a que no los encuentra vulnerados "por cuanto las normas por las cuales se están llevando a cabo las investigaciones se encuentran vigentes desde 1977 (...). Además, existen antecedentes y precedentes, como el caso del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, que evidencian la aplicación de dichas normas en situaciones similares, en donde para el aprovechamiento de estas especies protegidas requirieron del pronunciamiento previo de esta Autoridad en relación con el levantamiento de veda", sin embargo, el artículo 1º en concordancia con el artículo 2º de la Resolución 231 de 1977, no anulan la situación jurídica creada por la misma Autoridad con ocasión a su continuado actuar, esto es la generación de una confianza legítima en el administrado, máxime cuando la resolución en mención no ordena ni establece que para la protección de todas las especies conocidas con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que son parte de tales especies y que eran explotadas comúnmente como ornamentales o con fines generales, se debía levantar la veda y así tampoco lo exigió ni manifestó ni consideró ni resolvió el Ministerio de Ambiente en la licencia ambiental otorgada para la construcción, operación y llenado del proyecto hidroeléctrico Ituango.

Por su parte, cuando el Ministerio señala al proyecto hidroeléctrico El Quimbo como un antecedente y precedente que evidencia la aplicación de la Resolución 231 de 1977 en situaciones similares y en las que para el aprovechamiento de las especies protegidas por la resolución se requirió el pronunciamiento previo de la Autoridad en relación con el levantamiento de veda, parece olvidar la entidad que este proyecto fue licenciado con posterioridad a la Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente para el proyecto Hidroeléctrico Ituango, por lo que no son aplicables las mismas consideraciones jurídicas ni regulatorias en ambos casos.

Mediante la Resolución No. 0899 del 15 de mayo de 2009, esto es, casi cuatro (4) meses después de la expedición de la Resolución No. 0155 de 2009 (en la cual el Ministerio otorgó Licencia Ambiental para el proyecto Hidroeléctrico Ituango), el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT – hoy MADS resolvió primero SUSTRAER del área de Reserva Forestal de la Amazonía declarada por la Ley 2ª de 1959 una superficie de 7482.4 Ha para el desarrollo de las actividades correspondientes al proyecto Hidroeléctrico "El Quimbo", y, segundo, OTORGAR a la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., hoy ENEL S.A. E.S.P. Licencia Ambiental para el proyecto hidroeléctrico en mención, resolución en la que el Ministerio señala a esta sociedad de manera muy general en la parte motiva de la decisión que "existen vedas a nivel nacional que están vigentes, por lo cual antes de realizar el aprovechamiento debe solicitarse el respectivo levantamiento de la veda para realizar la actividad" (página 100), sin embargo el Ministerio no indica nada siquiera parecido ni en la parte considerativa ni resolutive de la Resolución 0155 de 2009 mediante la cual otorga, con anterioridad a aquella, Licencia Ambiental a la Sociedad Hidroituango para el proyecto Hidroeléctrico Ituango.

Además, valga precisar que sólo hasta el 27 de septiembre de 2011 mediante el Decreto 3570, en el artículo 16 "Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos", numeral 15, se creó la función del Ministerio de Ambiente a través de su dirección de levantar total o parcialmente las vedas de especies de flora y fauna silvestres.

Con base en todo lo expuesto, hablar hoy de un actuar gravemente culposos, equivalente al dolo cuando no había norma preexistente que ordenase de manera clara, sin estar sujeta a interpretaciones del operador jurídico, que la Sociedad



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

debía levantar la veda establecida en la Resolución 231 de 1977, comporta un actuar incierto, injusto y nugatorio de los derechos y garantías fundamentales del administrado porque con la Licencia Ambiental y las medidas de manejo, conservación, protección y mitigación de las especies protegidas, las cuales fueron evaluadas y aprobadas por la misma Autoridad Ambiental, así como el permiso de aprovechamiento forestal también concedido, se encuentra constatado el actuar de buena fe y la expectativa razonable de la Sociedad de estar procediendo con apego estricto al ordenamiento jurídico colombiano.

Respuesta del Ministerio:

Sea lo primero indicar que, pese a que el sancionado asegura entender la diferencia entre el aprovechamiento forestal y el levantamiento de veda sobre especies protegidas sigue persistiendo en la confusión al argumentar que al otorgarse el aprovechamiento se levantó implícitamente la veda, por lo que nuevamente se recuerda que estas son dos figuras jurídicas distintas, el aprovechamiento forestal se refiere a la extracción, uso o comercialización de productos forestales, maderables y no maderables, que pertenecen a ecosistemas forestales o boscosos bajo parámetros regulados, mientras que el levantamiento de veda se aplica a especies que están bajo protección especial, por mandato expreso, para su aprovechamiento, transporte y comercialización requiere autorización expresa de la autoridad competente con base en procedimientos específicos. Estas diferencias son significativas, ya que el levantamiento de veda exige la implementación de medidas de protección especiales, además de estudios técnicos que lo justifiquen.

Ahora, frente a que la Resolución 157 de 2009 se expidió bajo los parámetros de la normatividad vigente, es decir, la Ley 99 de 1993 y Decreto 1220 de 2005, estamos de acuerdo con dicha manifestación y con los diferentes aspectos que reguló la citada Ley.

Frente a la afirmación respecto a que el Decreto 1220 de 2005 no establecía el requisito previo del levantamiento de veda y este empezó a desarrollarse normativamente solo con el Decreto 2820 de 2010 y con el 2041 de 2014, es importante recordar que la veda de las especies objeto de investigación se encuentra establecida desde 1977, y por ejemplo de la figura de la sustracción establecida desde 1974 tampoco se dispuso como requisito previo en el citado Decreto, pero esto no significa que si el área en donde se iba a desarrollar una actividad, obra o proyecto sujeto a Licencia Ambiental dentro de la vigencia de dicha norma se encontraba en zona de reserva forestal no requería la previa sustracción porque no era un requisito no establecido en esta reglamentación.

Esta Autoridad además recuerda que el citado Decreto reglamentó única y exclusivamente el Título VIII de la Ley 99 de 1993, solo en lo que tiene que ver con licencias ambientales y que como lo manifestó la apoderada en el escrito de recurso, la Ley 99 de 1993 configuró y reguló aspectos tan importantes como, entre otros, **"la Licencia Ambiental Única (con la inclusión, a solicitud de parte, de todos los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad), su revocatoria y suspensión, sino que, entre otros asuntos sumamente relevantes, creó al Ministerio de Medio Ambiente hoy MADS y a las Corporaciones Autónomas Regionales (artículos 2º y 23º respectivamente) y les asignó funciones (artículos 5º y 31, respectivamente).** (Negrilla fuera de texto).



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

De acuerdo con lo anterior y como lo afirma la misma apoderada, la inclusión de todos los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad como el levantamiento de veda, se hace a solicitud de parte y no es la Autoridad Ambiental a quien le corresponde realizar el análisis de todos y cada uno de los instrumentos ambientales, permisos, concesiones, etc., que va a requerir el usuario para el desarrollo de su actividad, obra o proyecto.

No entiende esta Autoridad el argumento frente al cual se establece como contradictorio que:

"el Presidente de la República de Colombia en uso de sus facultades en especial las del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991 que tienen que ver con "Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.", a través del Ministerio de Ambiente haya establecido la obligación de verificar el cumplimiento del requisito previo del levantamiento de una veda para que pueda proceder con la expedición de la resolución que otorga o niega la Licencia Ambiental, "pero a la vez sea el mismo Ministerio quien se sustraiga de su obligación de dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental del sistema, de formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y de regular las condiciones generales para el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, entre otros, cuando señala en la Resolución No. 1015 de 2023 que "Este Ministerio se encontraba en imposibilidad de emitir pronunciamiento por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido", cuando no necesitaba pronunciarse ni extra ni ultra petita, ya que bastaba, como debió hacerlo según lo que pretende demostrar en este procedimiento sancionatorio ambiental, con que condicionara, negara o suspendiera la decisión de la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la Sociedad para la construcción y operación del proyecto Hidroeléctrico Ituango hasta tanto esta allegara el acto administrativo con el levantamiento de veda respectivo, decisión que, además, también era de su competencia".

Respecto a dicha manifestación un poco confusa, pero que se refiere a que era esta Autoridad Ambiental a quien le correspondía verificar que en pocas palabras el usuario peticionario de la Licencia Ambiental hubiese solicitado todos y cada uno de los instrumentos que requería, es importante mencionar que la función del Ministerio no es la de organismo consultor o asesor de las personas naturales o jurídicas que solicitan Licencias Ambientales. De manera que, si existía alguna actividad no cobijada por la Licencia como el levantamiento de veda previo para aprovechar, comercializar o transportar especies sujetas a esta categoría lo que debía realizar el usuario es surtir el trámite correspondiente antes de realizar la actividad, por cuanto recordamos las propias palabras de la apoderada líneas anteriores, la inclusión de todos los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad son a solicitud de parte.

Por lo anterior, si se requería el levantamiento de veda, se considera importante precisar que la persona interesada en aprovechar especies en veda o comercializarlas o transportarlas es a quien le corresponde solicitar ya sea en un trámite aparte o en este caso y para efectos de dar aplicabilidad a principios de economía, celeridad y eficacia hacerlo dentro del trámite de la Licencia que había solicitado.

Se concluye igualmente que, la existencia de la veda no estaba supeditada a que se mencionará su levantamiento en el Decreto 2820 de 2010 o en el Decreto



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

2041 de 2014, y el cumplimiento de las disposiciones de dicha resolución era obligatorio desde el momento en que fue impuesta, es decir, que si una especie vegetal está protegida bajo esta figura no se puede realizar ninguna actividad como aprovechamiento, comercialización o movilización con esta.

Por lo anterior, tampoco es de recibo el argumento en el que se afirma que no se ordenaba el levantamiento de veda previo en el ordenamiento vigente en el 2009, ni en la Resolución 213 de 1977, ni en el Decreto 1220 de 2005, ni en la Licencia Ambiental, y por lo tanto, no estaba obligada la sociedad recurrente a tramitar u obtener dicha veda, a pesar que reconoce en su escrito impugnatorio que la veda es un instrumento de protección y conservación de flora silvestre mediante el establecimiento de una carga prohibitiva para las actividades ya señaladas.

Ahora, a pesar de que en la Resolución 157 de 2009 se señaló en el artículo quinto como lo sostiene la apoderada *“la obligación en cabeza de la sociedad Hidroituango de solicitarla en caso de que hubiera sido necesario el aprovechamiento de las especies en veda regional (no nacional), es la prohibición y/o restricción de aprovechamiento estipulada por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA – en la Resolución 10194 de abril de 2008, e incluso señala, seguidamente, que de darse el levantamiento de veda el titular de la Licencia Ambiental, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 1220 de 2005, deberá solicitar ante el Ministerio la modificación de la Licencia Ambiental”*, así mismo Hidroituango al advertir la presencia de especies en veda nacional debía solicitar el mismo trámite pero ante esta entidad, lo que hizo hasta el 2017 a pesar de que en 2010 la Corporación Regional le advirtiera el mencionado hecho.

De hecho, esta situación quedó evidenciada en el comunicado de CORANTIOQUIA del **9 de septiembre de 2010** (radicado No. 040-2602), donde la Corporación pone en conocimiento el concepto técnico 5865 de 16 de agosto de 2010 y comunica que, mediante el acto administrativo No. 181 del 7 de septiembre de 2010 se requirió a la entonces sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A E.S.P para que, entre otras medidas, adelantase ante el Ministerio el trámite de levantamiento de veda para las especies protegidas conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 213 de 1977. Esta advertencia demuestra que la empresa tenía conocimiento de la obligación de realizar dicho trámite desde 2010. De manera que, la omisión en su cumplimiento no es excusable y constituye una infracción a las normativas ambientales vigentes.

En este caso, la simple omisión de gestionar el levantamiento de veda, a pesar de la advertencia de la autoridad ambiental regional, configura una infracción ambiental clara.

En ese sentido, los argumentos de la recurrente no son suficientes para justificar la omisión del trámite de levantamiento de veda ni la falta de modificación de la licencia ambiental. El marco normativo colombiano vigente antes de 2014 era claro en cuanto a la protección de especies vedadas y la necesidad de gestionar el aprovechamiento forestal de manera adecuada. Por tanto, la sanción impuesta es jurídicamente procedente y se encuentra en consonancia con los principios de precaución, sostenibilidad y responsabilidad ambiental que rigen en el país.

En segundo lugar, frente a los interrogantes planteados por la recurrente, es necesario realizar varias aclaraciones. Para iniciar, debe resaltarse que la licencia



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

ambiental, en términos generales, constituye el principal instrumento de manejo de los recursos naturales renovables al cual accede quien tiene interés en desarrollar una obra o actividad con impacto ambiental. Este instrumento no es un simple trámite burocrático, sino una herramienta fundamental para regular y mitigar los efectos que dichas actividades puedan tener sobre el medio ambiente, asegurando que el proyecto se ejecute dentro del marco legal y con las medidas necesarias para la protección de los recursos naturales.

La licencia ambiental, como lo estableció la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1220 de 2005, es el principal mecanismo de regulación y control de los impactos ambientales en Colombia. Su función no se limita a permitir la realización de un proyecto, sino que asegura la implementación de medidas preventivas, correctivas y de mitigación para evitar afectaciones irreversibles en los ecosistemas. De esta manera, la obtención de la licencia es una obligación que debe ser gestionada por quien se beneficiará de la misma. Cualquier omisión de trámites necesarios para el adecuado manejo ambiental es responsabilidad directa del interesado, quien debe garantizar que la licencia cubra todos los aspectos relevantes del proyecto.

Ahora bien, se equivoca la recurrente al sostener que *"el Ministerio no puede alegar su error en beneficio propio y desplazar cargas al administrado"*. En primer lugar, no hubo error alguno por parte de esta Autoridad Ambiental al otorgar una licencia que autorizaba el aprovechamiento forestal sin haber gestionado el levantamiento de la figura legal de veda. El marco normativo ambiental establece claramente que, si una autorización específica no fue incluida en la licencia original, correspondía al particular interesado impugnar la decisión en su momento o, en su defecto, solicitar la modificación de la misma. En este caso, desde la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el interesado era plenamente consciente de la presencia de especies epífitas en el área del proyecto, lo que implicaba la obligación de adoptar las medidas correspondientes, incluida la gestión del levantamiento de veda para proteger dichas especies.

En segundo lugar, la responsabilidad de adelantar los trámites necesarios para la ejecución de una obra o actividad con impacto ambiental siempre ha recaído sobre el interesado, por mandato expreso de la ley, y no por decisión de la administración. Este principio es claro en el derecho ambiental colombiano: el particular que se beneficia del desarrollo del proyecto debe gestionar todos los trámites necesarios, como la obtención de permisos y la modificación de la licencia ambiental, en caso de ser necesario. En este contexto, el sancionado no puede trasladar su omisión a la autoridad ambiental, ya que las normas ambientales establecen que la carga de cumplir con los requisitos recae en el particular, y la administración pública actúa como garante y supervisora del cumplimiento de las normas.

El principio de equilibrio de cargas administrativas consagrado en el derecho administrativo colombiano establece que las cargas impuestas a los particulares por parte del Estado deben ser proporcionales y justas, evitando que la administración imponga exigencias desmedidas o arbitrarias. No obstante, en este caso, no es posible afirmar que la administración haya vulnerado este principio. Las obligaciones impuestas al sancionado derivan directamente de la ley y son proporcionales a la magnitud del proyecto y los impactos ambientales que este genera. La carga de gestionar el levantamiento de veda y de tramitar



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

la modificación de la licencia ambiental no es excesiva ni injustificada, sino una obligación inherente a la ejecución de un proyecto que afecta recursos naturales protegidos.

El hecho de que la autoridad no haya incluido el levantamiento de veda en la licencia original no significa que cometió un error, sino que era responsabilidad del sancionado tramitar dicha autorización conforme a la normativa aplicable. En este sentido, las sanciones impuestas al particular son legítimas y coherentes con el régimen sancionatorio establecido en la Ley 1333 de 2009, que establece que las infracciones ambientales pueden ser sancionadas sin necesidad de probar dolo o culpa, basándose en la mera constatación de la infracción.

El sancionado tampoco puede alegar que la autoridad ambiental debería haber incluido de manera automática el levantamiento de veda en la licencia inicial. Desde la presentación del EIA, el interesado sabía que existían especies epífitas en el área, lo que requería medidas adicionales para garantizar su protección. En este sentido, la autoridad ambiental no cometió error alguno, ya que basó su decisión en la información presentada por el particular. La omisión de tramitar el levantamiento de veda fue un incumplimiento del sancionado, quien tenía la obligación de asegurar que su proyecto se desarrollara dentro del marco legal vigente.

En conclusión, el sancionado se equivoca al argumentar que el Ministerio intentó desplazar la carga hacia el administrado. La gestión de todos los trámites ambientales, incluido el levantamiento de veda, recae sobre el beneficiario del proyecto, conforme a la normativa vigente. No existe evidencia de que la administración haya cometido un error o impuesto una carga desproporcionada. En cambio, las obligaciones ambientales que este debía cumplir están plenamente justificadas y son proporcionales a los riesgos ambientales identificados. La omisión de tramitar el levantamiento de veda y la falta de modificación de la licencia ambiental generan infracciones sancionables según el régimen sancionatorio ambiental colombiano, por lo que la sanción impuesta es legítima y coherente con el marco normativo aplicable.

En tercer lugar, la sociedad sancionada alega haber actuado de buena fe y con base en el principio de confianza legítima, argumentando que no era necesario tramitar el levantamiento de veda, puesto que ya contaba con un permiso de aprovechamiento forestal. Sin embargo, tal afirmación, en lo que respecta al principio de buena fe, carece de sustento jurídico y resulta falsa, como ya se ha expuesto anteriormente. Esto, además, contradice el marco normativo y jurisprudencial colombiano que establece claramente que la ignorancia de la ley no es una justificación válida para incumplir las obligaciones legales.

La Corte Constitucional, en reiteradas sentencias, ha enfatizado que el desconocimiento de la ley no exime de responsabilidad, tal como se dispone en el artículo 9 del Código Civil. En particular, la sentencia C-651 de 1997 aclara que, aunque la buena fe se presume en las actuaciones de los particulares, dicha presunción no puede ser utilizada para justificar el desconocimiento de las normas que regulan una situación jurídica específica. De igual forma, la sentencia C-993 de 2006 ratifica que el error de derecho no vicia los actos jurídicos ni exime a los responsables de las consecuencias de sus acciones.

En respaldo de lo anteriormente expuesto, la revisión exhaustiva del expediente LAM2233 permitió identificar varios documentos que constituyen prueba fehaciente de que el sancionado actuó con conocimiento claro y deliberado sobre



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

la omisión del trámite de levantamiento de veda. Estos documentos acreditan que, a pesar de estar plenamente informado sobre la obligación de dicho trámite administrativo, el sancionado continuó ejecutando las actividades sin cumplir con las exigencias legales correspondientes.

El primer documento relevante reposa en la carpeta 22 del expediente, ya mencionado en párrafos anteriores. Se trata del oficio remitido por CORANTIOQUIA el 9 de septiembre de 2010 (radicado No. 040-2602) en el cual se remite el concepto técnico No. 5865 de 16 de agosto de 2010 y se comunica que, mediante el acto administrativo No. 181 del 7 de septiembre de 2010 se requirió a la entonces sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. para que, entre otras medidas, adelantara el trámite de levantamiento de veda ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para las especies protegidas, conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 213 de 1977. Dicho requerimiento sirvió además como fundamento para que en 2017 la sociedad solicitara ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el levantamiento parcial de la veda, casi siete años después.

Posteriormente, en las consideraciones de la Resolución No. 1041 del 7 de diciembre de 2012, que acogió el concepto técnico No. 1958 de 2012, documentos que reposan en las carpetas 28 y 29 del expediente, se estableció lo siguiente en la página 29:

“(...) No se presenta inventario de especies vedadas a nivel nacional, en especial lo referente a la veda nacional para helechos de las familias Cyatheaceae y Dicksoniaceae; géneros Dicksonia, Cnemidarium, Cytheaceae, Nephelea, Sphaeropteris y Trichipteris, así como epífitas vasculares y no vasculares. En el mismo sentido, no se reporta que se haya tramitado el levantamiento de veda ante el MADS.”

Este señalamiento es indicativo de la falta de cumplimiento del levantamiento de veda, una situación que debió haberse gestionado oportunamente por parte de la sociedad sancionada.

Adicionalmente, en el radicado No. 2015050015 del 21 de septiembre de 2015 correspondiente al Informe de Cumplimiento Ambiental No. 11 (primer semestre de 2015), se reporta un avance del total autorizado de aprovechamiento forestal en las obras principales y el mantenimiento de vías. No obstante, no se hace ninguna mención al trámite de levantamiento de veda, a pesar de que ya existía un requerimiento expreso de la autoridad ambiental.

De igual forma, en el radicado No. 2016021681-1-000 del 2 de mayo de 2016 correspondiente al Informe de Cumplimiento Ambiental No. 12 (segundo semestre de 2015), se reportó nuevamente un avance, manteniendo la omisión en la obligación de tramitar el levantamiento de veda.

El Concepto Técnico No. 6865 del 18 de diciembre de 2015 y el Auto No. 0469 del 17 de febrero de 2016 son documentos clave, en los cuales la autoridad ambiental reitera expresamente la obligación de allegar la Resolución de levantamiento de veda, lo que no fue cumplido por la sociedad sancionada en el plazo debido.

En el radicado No. 2016058490-1-000 del 16 de septiembre de 2016 se menciona el inicio de actividades de adecuación del vaso del embalse mediante un contrato piloto, equivalente a un avance del 5% del área total a adecuar. Lo cual demuestra que, pese a que ya se había requerido nuevamente la resolución del levantamiento de veda, la Sociedad no la presentó porque no contaba con ella, no adelantó su trámite ante el Ministerio y no suspendió actividades.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Asimismo, en el radicado No. 2016063726-1-000 del 4 de octubre de 2016 correspondiente al Informe de Cumplimiento Ambiental No. 13 (primer semestre de 2016), se reporta un avance del 0,23% en las mismas actividades, sin realizar el rescate de epífitas debido al cese de actividades impuesto por la medida preventiva emitida por la ANLA mediante Resolución No. 0027 del 15 de enero de 2016.

En el radicado No. 2017021918-1-000 del 28 de marzo de 2017 correspondiente al Informe de Cumplimiento Ambiental No. 14 (segundo semestre de 2016), se sigue evidenciando la omisión del trámite de levantamiento de veda, a pesar de que se reporta un avance del 0,22% en el aprovechamiento forestal autorizado.

Finalmente, solo hasta el 2 de febrero de 2017, mediante el radicado No. E1-2017-002254 la sociedad finalmente presentó la solicitud de levantamiento de veda ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, confirmando así la demora injustificada en el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

De este documento resulta esencial analizar la contradicción entre el argumento de la sociedad sancionada y sus acciones. La sociedad alega que actuaba bajo la convicción de que su autorización de aprovechamiento forestal incluía el levantamiento de la veda, pero paradójicamente solicitó el trámite de dicho levantamiento ante el Ministerio. Este acto, por sí solo, desvirtúa cualquier pretensión de estar completamente amparados por la autorización original.

Si la sociedad realmente creía que no era necesario gestionar el levantamiento de la veda, ¿por qué no planteó esta cuestión ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)? La solicitud de levantamiento de veda que posteriormente hizo la sociedad sancionada es un acto positivo que contradice su argumento inicial. En derecho, las acciones hablan más fuerte que las palabras, y el hecho de acudir al Ministerio refleja que la propia sociedad reconoció, implícita o explícitamente, que su licencia no era suficiente para cumplir con las normativas aplicables. Este comportamiento no solo debilita la defensa basada en una supuesta convicción errónea, sino que también revela que la sociedad actuó de manera reactiva, buscando regularizar su situación solo cuando se dio cuenta de que no había cumplido con todos los requisitos legales.

Además, el principio de los actos propios establece que una persona no puede actuar en contradicción con sus propios hechos. Al solicitar el trámite de levantamiento de veda, la sociedad está reconociendo que debía cumplir con un requisito adicional, lo que desmiente cualquier afirmación de que la autorización original cubría completamente todas las obligaciones legales. Este acto voluntario es una admisión implícita de la necesidad de regularizar su situación conforme a la normativa ambiental vigente.

Este comportamiento también demuestra una conciencia jurídica clara: la sociedad comprendía que debía tomar medidas adicionales para estar en conformidad con la Ley. Las acciones positivas de solicitar el trámite reflejan que la empresa era consciente de que su permiso no cubría todos los aspectos necesarios y que había requisitos pendientes por cumplir. En este sentido, las acciones realizadas por la sociedad sancionada no solo contradicen su argumento, sino que refuerzan la idea de que la diligencia debida fue insuficiente desde el inicio.

En relación con el principio de confianza legítima, es pertinente mencionar el artículo 8 de la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012, el mismo acto



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

administrativo que, en sus considerandos, señaló que no se contaba con el trámite de levantamiento de veda ante el Ministerio, el cual dice:

"ARTÍCULO OCTAVO.- Modificar el subnumeral 1.3.15 y numeral 1.3 del artículo noveno de la Resolución 155 del 30 de enero de 2009, en el sentido de adicionar las siguientes medidas de manejo ambiental:

(...)

1.315 Programa Manejo de vegetación

Crear un subprograma que contemple las medidas de manejo para el rescate de epifitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes presentes en el área de afectación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- A) Se deberá realizar la identificación y cálculo de la población de las especies de helechos y epifitas vasculares y no vasculares presentes en la zona*
- B) Definir la población y/o individuos a rescatar y trasladar el cual debe estar acorde con el estado de las poblaciones de cada una de las especies en la zona y a su grado de vulnerabilidad de acuerdo a la Resolución 383 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y los libros rojos de especies en peligro*
- C) Definir los protocolos para el traslado de las epifitas helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes.*
- D) Proponer un sitio para realizar el traslado, ésta selección deberán tener presente como mínimo condiciones climáticas, patrones de precipitación, humedad relativa, temperatura, evapotranspiración y régimen de vientos; áreas de protección de fuentes de agua, escoger zonas cercanas al área de origen de extracción de material permitiendo la conectividad de fragmentos de vegetación*
- E) La implementación de dicho programa debe ser previo al aprovechamiento forestal aprobado"*

El hecho de que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) haya creado la obligación jurídica de implementar un programa de rescate de epifitas, sin que se hubiera tramitado previamente el levantamiento de la veda ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podría plantear un conflicto de competencias entre las autoridades ambientales y una vulneración a la normativa vigente para el momento de los hechos.

Si bien la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) tenía facultades para otorgar licencias ambientales y exigir planes de manejo o rescate, no posee la competencia para autorizar el transporte para epifitas, circunstancia para la cual se exigía el levantamiento parcial de la veda, ya que este era prerrogativa exclusiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Resolución 0213 de 1977 era de competencia exclusiva del Ministerio y, por lo tanto, no podían ser modificadas ni ignoradas por decisiones administrativas adoptadas por otras autoridades, incluidas las exigencias de la ANLA.

En este sentido, la obligación impuesta por la ANLA para la implementación de un programa de rescate de epifitas es jurídicamente cuestionable si no estuvo acompañada del trámite de levantamiento de la veda por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

En ese sentido, aunque la ANLA haya sido quien creó la obligación, la sociedad tenía el deber de asegurarse de que sus actuaciones cumplieran con la totalidad de la normativa vigente, incluidas las restricciones derivadas de las vedas. En consecuencia, antes de implementar el programa, la empresa debió haber gestionado el levantamiento de la veda correspondiente o, en su defecto, haber cuestionado la imposición de dicha obligación ante la misma ANLA, debido a su incompatibilidad con las normas que protegen las especies vedadas.

Aunque la empresa podría alegar que actuó siguiendo las directrices impuestas por la ANLA, dicha justificación no la exime de responsabilidad por haber violado la veda vigente. Pese a que la sociedad argumenta que la infracción se debió a un acto administrativo defectuoso, ello no impide el pronunciamiento de este Ministerio y el presente proceso sancionatorio, así como tampoco que la situación tuviera que ser regularizada mediante el levantamiento de la veda. Prueba de ello es la misma solicitud de levantamiento ante esta Autoridad Ambiental.

En ese sentido, no se puede invocar el principio de confianza legítima ante esta Autoridad Ambiental cuando la situación jurídica fue generada por una autoridad diferente que no tenía competencia para pronunciarse sobre el asunto.

De lo anterior se concluye que la sociedad sancionada no actuó en observancia de los principios de buena fe ni confianza legítima, como ha pretendido argumentar. A pesar de contar con conocimiento pleno de las obligaciones impuestas por la normativa ambiental, en particular sobre la necesidad de tramitar el levantamiento de veda, la sociedad continuó con las actividades de aprovechamiento forestal sin cumplir con dicha obligación, evidenciándose una conducta reiterada de incumplimiento. Los documentos contenidos en el expediente LAM 2233, tales como el oficio de CORANTIOQUIA de 2010, las observaciones recogidas en los informes de cumplimiento ambiental y los actos administrativos de la ANLA, confirman que la empresa fue debidamente advertida sobre la necesidad del trámite desde fechas tempranas, y sin embargo, su solicitud de levantamiento de veda no se realizó sino hasta febrero de 2017, casi siete años después del requerimiento inicial.

En este sentido, queda demostrado que la omisión del trámite de levantamiento de veda fue deliberada y prolongada, en clara contradicción con las obligaciones legales y con los principios de responsabilidad que rigen en materia ambiental. Por lo tanto, la actuación de la sociedad sancionada carece de justificación válida, y su conducta constituye un incumplimiento grave de las disposiciones legales aplicables, lo que hace procedente la sanción impuesta.

En cuarto lugar, la sociedad sancionada argumenta haber presentado tres Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) al Ministerio de Ambiente y diez informes adicionales a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en los cuales reportó el aprovechamiento forestal acumulado de todas las obras y actividades desarrolladas desde 2009, sin que fuera necesario el trámite previo del levantamiento de veda nacional. No obstante, esta afirmación es incorrecta teniendo en cuenta que en febrero del 2016 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) notificó el Auto 469 (carpeta 57), según el cual:

"ARTICULO SEGUNDO.- Requerir a la empresa HIDROELECTRICA ITUANGO S.A. E.S.P., para que en adelante en los Informes de Cumplimiento Ambiental ICAs, presentar la información relacionada con las siguientes obligaciones:



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

(...)

2. Allegar a esta autoridad la Resolución de levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de los protocolos de manejo, rescate y reubicación de epífitas que se viene realizando, de acuerdo a lo establecido en el Subprograma restablecimiento de la Cobertura vegetal incluido en los Programas de Manejo Ambiental 7.3.2 Programa de Manejo y Conservación de la Vegetación y el subnumeral 1.3.15 Programa Manejo de Vegetación referido en la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012 (subnumeral 7.2.6, del Artículo Octavo de la Resolución 1052 del 9 de septiembre de 2014).”

La empresa, sin embargo, optó por continuar sus actividades sin haber tramitado el levantamiento de veda, lo que representa una omisión en el cumplimiento de las normas. A pesar de haber sido formalmente notificada por la autoridad ambiental, la empresa decidió seguir operando bajo el erróneo supuesto de que el permiso de aprovechamiento forestal le daba amparo suficiente para continuar sus labores. La sociedad no solo debía haber suspendido inmediatamente sus actividades hasta obtener dicha Resolución, sino que también tuvo que haber acudido inmediatamente ante el Ministerio para su respectivo trámite y no esperar un año después para hacerlo.

El Auto No. 469 de la ANLA, además de imponer la necesidad del levantamiento de veda, evidencia que el argumento de la empresa de que no era necesario este trámite está desvirtuado. Las actividades de aprovechamiento forestal, aunque amparadas por un permiso, no eximen a la empresa de otras obligaciones, como es el caso del levantamiento de veda para especies vedadas, particularmente las epífitas afectadas por el proyecto. Esto refuerza que el argumento del sancionado de que sus actividades estaban completamente cubiertas por el permiso de aprovechamiento forestal es incorrecto y carece de fundamento.

En quinto lugar, la afirmación de que hablar de un actuar gravemente culposo, equivalente al dolo por parte de la sociedad sancionada es injusto y nugatorio de sus derechos, bajo el argumento de que no existía una norma preexistente que ordenara de manera clara el levantamiento de la veda establecida en la Resolución 231 de 1977, carece de fundamento jurídico sólido a la luz de los hechos expuestos.

La Resolución 231 de 1977 emitida por elINDERENA, que establecía la veda sobre especies epífitas, estaba vigente y plenamente aplicable al momento en que la sociedad ejecutó las actividades del proyecto hidroeléctrico. La obligación de levantar la veda estaba implícita en la protección otorgada a estas especies por la Resolución de 1977, y la sociedad estaba plenamente consciente de la presencia de epífitas en el área de intervención desde la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Aunado a lo anterior, la buena fe alegada por la sociedad no exime su responsabilidad. El marco normativo ambiental colombiano, en particular la Ley 99 de 1993, establece que el principio de precaución debe guiar las acciones de quienes ejecutan proyectos con impacto ambiental. La sociedad, al estar al tanto de la veda y de la necesidad de proteger las especies epífitas, tenía la obligación de actuar con diligencia, asegurándose de cumplir con todos los trámites necesarios, incluido el levantamiento de veda. La notificación de la ANLA en 2016



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

mediante el Auto No. 469 puso de manifiesto esta obligación de manera inequívoca, dejando claro que el levantamiento de veda era un requisito indispensable para continuar con el aprovechamiento forestal. A pesar de esta notificación, la sociedad no cumplió con el trámite hasta después de haber continuado con sus actividades, lo cual constituye un claro incumplimiento de la normativa.

El argumento de que la licencia ambiental y las medidas de manejo aprobadas por la autoridad ambiental eximen a la sociedad de responsabilidad tampoco es válido. El permiso de aprovechamiento forestal no era suficiente para autorizar la afectación de especies vedadas, y la propia ANLA lo indicó en su requerimiento al exigir el levantamiento de veda como trámite independiente. La obligación de gestionar el levantamiento de veda no estaba sujeta a interpretaciones, sino que era una consecuencia directa de la protección legal de las especies afectadas, reconocida tanto en la Resolución 213 de 1977 como en la normativa ambiental vigente.

En este sentido, la expectativa de la sociedad de estar actuando conforme al ordenamiento jurídico no puede considerarse razonable. La Sociedad tenía conocimiento de la necesidad de proteger las especies vedadas, y la normativa ambiental exigía el cumplimiento de trámites específicos para garantizar dicha protección. La buena fe no puede utilizarse como defensa cuando ha habido una omisión en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa ambiental.

Finalmente, calificar el actuar de la autoridad ambiental como "incierto, injusto y nugatorio" no es coherente con los hechos y las disposiciones legales aplicables. El régimen sancionatorio ambiental en Colombia, regulado por la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, establece la responsabilidad objetiva. En este caso, la sociedad omitió cumplir con el trámite del levantamiento de veda, lo cual fue debidamente notificado por la ANLA en 2016, y continuó sus actividades sin cumplir con esta obligación, lo que justifica plenamente la sanción impuesta.

En conclusión, el actuar de la sociedad no puede calificarse de buena fe ni ampararse bajo la inexistencia de una norma clara, ya que la normativa aplicable era conocida y las obligaciones de protección de especies vedadas estaban vigentes desde 1977. El incumplimiento de estas obligaciones, a pesar de las advertencias de la autoridad ambiental, justifica la sanción impuesta, y no se puede alegar violación de derechos fundamentales cuando la sanción deriva de un incumplimiento evidente del marco jurídico ambiental colombiano.

Alegato del recurrente:

"2.1. Frente a la conducta reprochada y las normas presuntamente infringidas.

El MADS en el artículo primero del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, formuló el siguiente cargo único:

"CARGO ÚNICO: Por haber intervenido 100 Has que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda Nacional sin la previa resolución que autorice su levantamiento y que se encontraban en el área del embalse del proyecto Hidroeléctrico Ituango,



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

contraviniendo con esta conducta lo establecido en el Artículo 1 en concordancia con el 2 de la Resolución 213 de 1977 expedida por el INDERENA".

De la imputación jurídica y fáctica que hiciera la entidad en el cargo en mención se alegará lo siguiente:

2.1.1. Indebida formulación de cargos por indeterminación de las acciones u omisiones que constituyen la infracción.

En el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 el Ministerio de Ambiente le formuló a la Sociedad como cargo único la "intervención" de cien (100) hectáreas que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda nacional, sin la previa resolución que autorizara su levantamiento, sin embargo, como se argumentó en los alegatos de conclusión, cuál es el alcance y definición del verbo "intervenir".

La Ley 1333 de 2009, artículo 24, establece claramente que en el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción ambiental, ya que a partir de la imputación fáctica y jurídica que haga la administración será la defensa del administrado, por ende que el Ministerio indique que "no se puede afirmar que la formulación del cargo contenga un error por no incluir los verbos expresamente contemplados en la norma", ya que a su sentir "La interpretación adecuada de la normativa debe ser desarrollada de manera integral y atendiendo a los principios generales del derecho, permitiendo así una comprensión amplia y acorde con la realidad normativa y fáctica", atenta contra el derecho de defensa, el debido proceso y el principio de legalidad, los cuales están estatuidos como garantías procesales a favor de quien debe soportar el ejercicio del poder punitivo del Estado, en especial cuando el ciudadano se encuentra vinculado a una causa sancionatoria administrativa en la que confluyen en la misma persona las funciones investigativas y decisorias, es decir que no hay un trinomio (partes en litis y un tercero objetivo e imparcial) sino un binomio (administración y administrado).

Que la Sociedad deba hacer un ejercicio hermenéutico para comprender qué quiere decir la Autoridad con el verbo "intervenir" y con base en ello deba formular su defensa, comporta una evidente vulneración de su defensa, ya que en términos amplios y ambientales intervenir no necesariamente contiene una carga negativa asociada al aprovechamiento o extracción, sino que también puede ser el cambio o modificación positiva de la situación inicial como ocurrió con las actividades realizadas por Hidroituango en las cien (100) hectáreas del vaso del embalse, con las que propendió por la continuidad y funcionalidad de esas especies en la misma zona, es decir dentro del mismo medio natural que ocupan sus poblaciones y, en ese sentido es bastante claro que no aprovechó sin amparo de permiso ambiental, no transportó y mucho menos comercializó plantas y productos silvestres protegidos por la Resolución 231 de 1977 y, en consecuencia, formuló su defensa alrededor de las adecuadas medidas ambientales evaluadas por el Ministerio y aprobadas en el Plan de Manejo Ambiental.

En conclusión, la indeterminación de la acción u omisión reprochada por el Ministerio conlleva a una evidente y clara indebida formulación de cargos y, por ende, a una violación al debido proceso, al derecho de defensa y al principio de legalidad, con base en el cual la formulación del pliego de cargos debe quedar no sólo expresa, sino tan clara y precisa que no requiera elucubraciones, interpretaciones y ejercicios hermenéuticos; es por esto por lo que el Ministerio deberá revocar la decisión adoptada y desestimar el cargo formulado.

2.1.2. Inexistencia de la comisión de infracción ambiental atribuida en el cargo único del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Como se indicó en el acápite anterior, y en consonancia con lo manifestado desde los descargos y los alegatos de conclusión, la Sociedad en ningún momento cometió infracción ambiental, en la medida que nunca transportó ni comercializó plantas y productos protegidos de todas las especies conocidas con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que son parte de tales especies.

Ahora, con respecto al aprovechamiento (sobre lo que ya se indicó que no hubo cargo alguno) el Decreto 2811 de 1974, artículo 211, lo define como la extracción de productos de un bosque, mientras que el aprovechamiento forestal está definido por el Decreto 1791 de 1976, artículo 1º, como la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación.

Tal como se encuentra regulado en el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, hoy vigente y, por ende, también en la época de la ocurrencia de los hechos objeto de reproche estatal, el derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso en predios de dominio público y autorización en predios de dominio privado, concesión y asociación.

En consecuencia, si las plantas y productos forestales protegidos con veda nacional por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA - en la Resolución 231 de 1977, cuya función - obligación pasó a ser de competencia del Ministerio de Ambiente (parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 99 de 1993) con la supresión y liquidación del INDERENA (Ley 99 de 1993, artículo 98), y esta misma Autoridad Ambiental competente otorga Permiso de Aprovechamiento Forestal Único de Bosque Natural en la Resolución 155 de 2009 (por medio de la cual concedió Licencia Ambiental para el proyecto Hidroeléctrico Ituango), sin que de manera previa, concomitante o posterior el Ministerio haya establecido la obligación en cabeza de la Sociedad de tramitar y obtener el levantamiento de veda, para el administrado era bastante claro que con el permiso la entidad estaba otorgándole el derecho al uso de la flora silvestre claramente identificada como orquídeas, bromelias y helechos arbóreos.

Ante una ausencia absoluta de una norma ambiental previamente consagrada o acto administrativo emanado de autoridad ambiental competente que ordenase que el interesado debía tramitar el levantamiento de la veda de que trata la Resolución 213 de 1977, previo al aprovechamiento forestal de los bienes allí protegidos (musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que son parte de tales especies), la Sociedad, además de desconocer que esto se debía hacer, no se encontraba obligada a hacerlo, y, por el contrario, con el permiso de aprovechamiento forestal único de bosque natural otorgado por la misma Autoridad Ambiental competente tanto de la veda nacional como del permiso ambiental, las actividades encaminadas a llevar a cabo dicho aprovechamiento se encontraban debidamente amparadas.

En últimas, si el levantamiento de veda no había sido solicitado por la Sociedad y, por ende, no fue concedido por el Ministerio, pero este parte del supuesto de que era un requisito sine qua non para el aprovechamiento forestal de las especies protegidas, no debió otorgar permiso y/o licencia ambiental, o por lo menos debió condicionarlos o advertir la obtención de dicho levantamiento, pero no lo hizo.

Por consiguiente, declarar hoy responsable a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. sin normas preexistentes que claramente le establecieran la obligación de levantar previamente la veda nacional de la Resolución 231 de 1977,



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

constituye una violación flagrante al principio de legalidad y es por ello por lo que no podría predicarse la comisión de infracción ambiental alguna.

2.1.3. Indebida formulación de cargos por la incorrecta prescripción contenida en acto administrativo emanado de autoridad ambiental competente.

Hay lugar a una indebida individualización de la norma ambiental que la entidad estima violada y con base en la cual formuló cargos, en la medida que, como se explicará seguidamente, el artículo primero de la Resolución 231 de 1977 delINDERENA, no prescribe una conducta de la cual se pueda reputar claramente su inobservancia.

El artículo primero ídem establece lo siguiente:

"ARTICULO 1. Para los efectos de los [Artículos 3. y 53 del acuerdo 38 de 1973], declarence (sic) plantas y productos protegidos, todas las especies conocidas en el artículo nacional con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que contribuyen parte de los habitantes de tales especies que explotan comúnmente como ornamentales o con fines generales".

Como se puede observar claramente de la lectura del artículo primero de la Resolución 231 de 1977, este no prescribe una conducta de hacer o no hacer de la que se pueda predicar su cumplimiento o incumplimiento, sino que en este el entoncesINDERENA hoy MADS declaró como protegidos las plantas y productos conocidos con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas, quiches orquídeas así como lama, capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que son parte de tales especies.

Como quiera que, la norma no prescribe una conducta no se trata, entonces, de una tipificación indirecta, en tanto el artículo carece de un precepto que conlleve un mandato o una prohibición cuyo incumplimiento dé lugar a una sanción, tratándose más de una norma o acto que establece un marco de actuación al destinatario.

Se trata entonces de una norma declarativa, no de una regla, no es una disposición normativa que prescriba una conducta, por consiguiente, no se puede predicar una violación de esta o que, en otras palabras, que dé lugar a la comisión de la infracción ambiental de que trata el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009. De allí que se concluya que hay una indebida individualización de las disposiciones establecidas por la autoridad ambiental en sus actos administrativos (artículo 24 de la Ley 1333 de 2009) y, en tal sentido, el Ministerio deberá desestimar este cargo.

2.1.4. Indebida formulación de cargos por indebida adecuación típica de la acción y violación al principio de legalidad.

En el artículo segundo de la Resolución 213 de 1977 se establece lo siguiente:

"ARTICULO 2. Establece veda en todo el territorio nacional para el aprovechamiento transporte y comercialización de las plantas y productos silvestres a que se refiere el art. Anterior".

Con el hecho imputado, esto es "haber intervenido 100 Has que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda Nacional sin la previa resolución que autorice su levantamiento y que se encontraban en el área del embalse del proyecto Hidroeléctrico Ituango", no se vulnera la disposición contenida en el artículo 2º de la Resolución 231 de 1977, ya que si bien con la veda se restringe temporalmente el aprovechamiento, transporte y comercialización de los bienes con ella



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

protegidos, con el permiso del aprovechamiento forestal otorgado por la Autoridad Ambiental competente para conocer de ambas figuras jurídicas y decidir sobre ellas, se está concediendo el derecho a su uso, máxime si se tiene en cuenta que en el Inventario Forestal presentado por la Sociedad en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el cual fue evaluado por la entidad y verificado en la visita de campo llevada a cabo por el Ministerio en el trámite de evaluación de la licencia y en la audiencia pública celebrada con antelación a su otorgamiento, se encontraban plenamente identificadas las especies de quiches y bromelias, incluso en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental la Sociedad presentaba semestralmente en los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA la información relacionada con el avance en el aprovechamiento forestal único de bosque natural concedido, entre la que se encontraban las especies protegidas con la resolución en mención.

El artículo 2 en cita establece una veda en todo el territorio nacional para el aprovechamiento, transporte y comercialización de las plantas y productos silvestres a que se refiere el artículo primero, sin embargo, como lo indica el Ministerio (página 15), no implica una prohibición total y permanente, y en este artículo no se establece cómo se debe proceder frente a una veda.

Además, en la Resolución 231 de 1977 se hace referencia a grupos taxonómicos que en ese momento no estaban identificados por el Ministerio, quien tampoco tenía determinada su categoría de amenaza: Vulnerable (VU), En Peligro (EN) o En Peligro Crítico (CR), con lo cual no se podía determinar a cuáles pertenecían las especies allí indicadas, aparte de que el uso de nombres comunes o vernaculares de las especies y productos de la flora silvestre a que hace referencia la resolución genera ambigüedad técnica.

Esta incertidumbre de carácter técnico científico generada por la Resolución 213 de 1977, apenas empezó a ser superada hasta el año 2010, con la Resolución 383 del 23 de febrero, en la que se establece una lista oficial de especies amenazadas que comprende los organismos de los cuatro grupos botánicos que fueron el espíritu de la veda de la Resolución 213 de 1977, y con base en otras resoluciones que posteriormente han actualizado o ampliado estos listados de especies amenazadas como las resoluciones 192 del 10 de febrero de 2014 y 1912 del 15 de septiembre de 2017.

Contrario a la claridad en el alcance y aplicación de otras vedas nacionales y regionales que están reglamentadas en el país, y que sí tuvieron términos de referencia según la especificidad de los organismos o taxones objeto de protección, en el caso de la Resolución 213 de 1977, por lo pretencioso de su cobertura y en tiempos donde aún existían enormes vacíos de información científica de soporte, en sus primeros años fue básicamente una herramienta legal usada para el control de prácticas culturales de extracción no sostenible de algunas de las especies de esos grupos botánicos, pero tardó más tres décadas en implementarse como un instrumento de regulación ambiental consistente en los proyectos de infraestructura.

Como evidencia de esto último, sólo a partir del año 2020 mediante la publicación del “Lista de especies de líquenes, briófitos, bromelias y orquídeas consideradas bajo veda por la Resolución 213 de 1977”, el Ministerio ha informado las precisiones sobre el alcance en términos de organismos o taxones botánicos que son objeto de protección por parte del Estado colombiano. Este listado fue construido por el Convenio Interinstitucional 470 de 2019 celebrado entre el MADS, el Instituto Humboldt y el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, y cuyo objeto fue la Priorización y evaluación del riesgo de extinción de un grupo determinado de especies de flora silvestre que se encuentran bajo veda con la Resolución 213 de febrero de 1977.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Sobre este asunto en particular se puede afirmar que las actuaciones administrativas de las autoridades ambientales evidenciaban en ese momento, una improcedencia del trámite de levantamiento de veda de la Resolución 213 de 1977 para los proyectos de infraestructura, debido principalmente a que:

a) Por un lado, su alcance representaba la restricción de uso o aprovechamiento de una magnitud excesiva de especies (más de 8.000 taxones botánicos), sin que existiese la información científica de respaldo para identificar de forma aceptable las condiciones de endemismo, rareza o amenaza para las diferentes especies protegidas por esta veda, ni se disponía de criterios sólidos para imponer o validar medidas de manejo eficaces para estos grupos de plantas, del mismo modo existían pocos elementos de juicio para determinar las tasas de compensación adecuadas según fuesen las especies que pudieran verse comprometidas o afectadas por esos proyectos de desarrollo.

b) El espíritu de la norma a la luz del literal c del artículo 240 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Resolución 213 de 1977, no se ajusta plenamente a los tres criterios que deberían tener cada una de estas especies: a. diversidad biológica, b. conservación y c. amenazas por demanda de mercado.

El último criterio de carácter comercial (c), es completamente ajeno a la demanda y uso de los recursos naturales que requieren los proyectos de infraestructura como los hidroeléctricos, esto es: las obras en sus fases constructiva y de operación, no buscan de ninguna forma un usufructo o comercialización del grupo de plantas epífitas como resultado de sus intervenciones, y mucho menos promueven procesos de comercialización o fomento de la demanda de estas especies en veda, obteniendo todo lo posible de su rendimiento, cosecha o extracción.

c) Sólo a partir del artículo 21 del Decreto 2041 de 2014, y con el objeto de fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental, el MADS establece de forma clara los requisitos mínimos del Estudio de Impacto Ambiental que deben suministrar al Ministerio aquellos usuarios interesados en tramitar una Licencia Ambiental. El formato de verificación de los requisitos incluye de forma explícita la "solicitud de levantamiento de veda", como parte del componente de la demanda de recursos naturales requerida por parte del proyecto, y en la misma categoría de la solicitud de otros permisos para el uso o aprovechamiento de recursos naturales (tanto renovables como no renovables).

d) Como resultado de la inscripción del proyecto hidroeléctrico Ituango ante el Ministerio y de la solicitud de los términos de referencia para iniciar trámites tendientes a la obtención de la Licencia Ambiental realizada por la Sociedad el 29 de diciembre de 1999, el Ministerio mediante el Auto 432 de junio de 2001 dio respuesta indicando que por ser un proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico, la Sociedad debía adoptar los términos de referencia ETER-210 en la estructuración de sus estudios ambientales (EIA), donde el alcance en materia de especies en veda, consistía en "Determinar la presencia de especies endémicas, en veda, de valor comercial y científico y amenazadas o en vía de extinción en el área de influencia", más no se indicaba la necesidad de realizar trámites de levantamientos de veda específicos, ya que no existía entre otras cosas términos de referencia, lineamientos, ni metodología para hacerlo.

e) En ese Auto 432 de junio de 2001, la valoración que hizo la entidad respecto a las características, localización, magnitud y duración del proyecto hidroeléctrico Ituango, y sus impactos particulares sobre los componentes de la biodiversidad, motivó la inclusión de otros estudios y medidas de manejo dirigidas a la protección y conservación de un grupo de especies ícticas, en la previsión de que los términos

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

de referencia del momento (es decir los ETER-210) no pudieran brindar información suficiente para adoptar unas adecuadas estrategias de conservación.

f) En el auto en mención el Ministerio no planteó requerimientos puntuales ni estableció el levantamiento de veda para los grupos de plantas vedadas por la Resolución 213 de 1977, toda vez que como ya se dijo, dicha resolución fue concebida con un enfoque muy generalista - es decir nada específico en materia de protección de organismos de la flora -, con lo que esa veda compromete más de 8.200 especies de los grupos taxonómicos briofitos, líquenes, bromelias y orquídeas, que en conjunto representan al menos el 15% de la diversidad de flora presente en el territorio nacional, sin que en ese entonces el Estado colombiano - a través de ese Ministerio-, hubiera dispuesto de un instrumento técnico y claro que permitiera indicar cuál era el real grado de amenaza de cada una de esas especies, sin poder diferenciar cuales son especies endémicas, raras y/o de alta presión de aprovechamiento, y cuales corresponden a especies comunes, de amplia adaptación a diferentes ecosistemas.

Para reforzar todas y cada una de las alegaciones argüidas en la presente acción en relación con el licenciamiento ambiental y el permiso de aprovechamiento forestal otorgado y el inequívoco actuar del Ministerio frente a las especies protegidas en la Resolución 231 de 1977 se dará el siguiente contexto histórico:

Como antecedente de las medidas adoptadas por el proyecto para la protección de los recursos naturales renovables, es necesario remitirse al mencionado Auto 432 de 6 de junio de 2001 expedido por el Ministerio de Ambiente, en el que la entidad resolvió que el proyecto no requería Diagnóstico Ambiental de Alternativas (artículo primero) y fijó los términos de referencia para hidroeléctricas ETER—210 expedidos por el mismo Ministerio para la realización del Estudio de Impacto Ambiental (artículo segundo).

En su análisis la entidad indicó en el mismo artículo segundo que estos términos de referencia deberían ser complementados con otros estudios en diferentes componentes, que para el caso de los aspectos bióticos fueron los siguientes:

- a. Establecer todas las zonas importantes de la dinámica íctica de las especies comerciales del río.*
- b. Determinar impactos sobre la dinámica y productividad íctica desde dos puntos de vista: Afectaciones de la dinámica de especies migratorias (subienda y bajanza); afectaciones de su desarrollo (desove y reproducción)*
- c. Indicar las zonas de pesca, con su información socioeconómica y pesquera respecto a las especies Ícticas comerciales cuantificando su productividad*
- d. Se deberá ejecutar el Programa de Monitoreo Pesquero y de ictioplancton para el río y el embalse.*
- e. En el Plan de Manejo ambiental, el programa de remoción de biomasa debe estar asociado con la calidad del agua en el embalse y de la descarga.*
- f. Identificar y valorar impactos sobre humedales presentes en el área de influencia del proyecto.”*

Es pertinente indicar que los términos de referencia genéricos ETER-210 para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de centrales hidroeléctricas fueron aprobados por la Resolución 673 del 17 de julio de 1997 del entonces Ministerio del Medio Ambiente (MMA), con los cuales se elaboraron los estudios iniciales para el otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto hidroeléctrico Ituango, no advertían estudios y medidas de manejo específicas para especies con alguna condición de veda.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

En el marco de estos instrumentos normativos, la Sociedad Hidroituango presentó al entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo territorial (MAVDT) el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto hidroeléctrico (EIA), mediante radicado con número 4120-E1-127638 de 3 de diciembre de 2007, incluyendo en la línea base del medio biótico la composición florística de la zona de influencia directa, donde se enuncia en la tabla 4.3 del documento la existencia plantas epífitas vasculares de los géneros *Tillandsia* (familia Bromeliaceae), *Catleya*, *Notylia* y *Dimerandra* (Orquidiaceae).

“Tabla 0.1. Especies florísticas identificadas en el área de estudio

Familia	Especie	Hábito
(...)		
Bromeliaceae	<i>Tillandsia balbisiana</i>	Epífita
	<i>Tillandsia</i> sp.	Epífita
(...)		
Orquidiaceae	<i>Catleya patinii</i>	Epífita
	<i>Notylia</i> sp.	Epífita
	<i>Dimerandra</i> sp	Epífita
(...)		

Fuente: documento CARACTERIZACIÓN DEL MEDIO BIÓTICO DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL PROYECTO, numeral 4.1.1.6 Especies amenazadas y protegidas por la legislación colombiana.

Como resultado de la revisión del EIA, el MAVDT mediante Auto 1917 de 16 de junio de 2008, solicitó a la Sociedad HIDROITUANGO información complementaria y suspendió el trámite de licenciamiento.

Este requerimiento de información incluyó una caracterización detallada de la cobertura vegetal que se estimaba sería afectada por las líneas de transmisión para construcción. Dichos datos los suministró la Sociedad mediante escrito radicado en el Ministerio con el número 4120-E1-92192 de 15 de agosto de 2008, y donde nuevamente se reportó la presencia de plantas epífitas de los géneros *Guzmania*, *Pitcaimia* y *Tillandsia* (familia Bromeliaceae), *Pleurothallis* y *Stelis* (Orquidiaceae), y *Peperomia* (familia Piperaceae, este último género de plantas epífitas sin veda).

Surtidos todos los estudios, medidas de manejo complementarias y demás información o trámites requeridos por el entonces MAVDT, a finales del año 2008 ese Ministerio celebró una audiencia pública y practicó una visita a la zona de interés, producto de lo cual declaró reunida la información necesaria para el otorgamiento de Licencia Ambiental mediante el Auto 157 de enero 30 de 2009.

Es oportuno indicar en este punto que el MAVDT al expedir la Licencia Ambiental del proyecto Ituango mediante la Resolución 0155 del 30 de enero de 2009, en sus consideraciones no indicó la necesidad de efectuar estudios complementarios o medidas de manejo adicionales con ocasión de las especies vegetales vedadas en la Resolución 213 de 1977, expresando lo siguiente con relación a los contenidos del componente biótico del Área de Influencia Directa:

“Se considera adecuada la caracterización del medio biótico, donde se cumple con lo exigido en los términos de referencia tanto en temáticas como alcances y metodologías utilizadas, considerándose aspectos como, flora, fauna y ecosistemas acuáticos”

Sobre las medidas de protección, conservación y manejo sostenible de especies de flora, fauna terrestre y biota acuática que puedan encontrarse en alguna categoría de veda, endemismo, amenaza o peligro crítico, o valor comercial, científico y cultural, el MAVDT en los artículos tercero y noveno de la licencia incluye como obligaciones las siguientes acciones adicionales a lo presentado como Plan de



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Manejo Ambiental (PMA): del recurso Flora si bien no se registra la afectación directa de la especie arbórea con veda nacional denominada roble o roble de tierra (Quercus humboldtii), en el artículo tercero, numeral 3.1.2 y en el artículo noveno, numeral 1.3.15, se establece una compensación del ecosistema de robledal en proporción de 1 a 5, como parte del Plan de Compensación que debe formar parte del programa Manejo de Vegetación del PMA.

Así mismo, el Ministerio solicita en el artículo quinto que el titular de la licencia emprenda los trámites que correspondan con la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA), con relación a posibles especies forestales sobre las cuales la CAR tenga alguna prohibición o restricción para su aprovechamiento:

"ARTÍCULO QUINTO. - En caso de requerirse aprovechamiento de especies para las cuales se haya establecido la prohibición y/o la restricción de su aprovechamiento de que trata la Resolución 10194 de abril de 2008 (...), la Empresa deberá solicitar a dicha entidad el levantamiento de la veda. De darse lo anterior, y como quiera que se variaran las condiciones de uso, aprovechamiento forestal, consagradas en la licencia ambiental, la empresa en cumplimiento del procedimiento establecido en el Artículo 27 del Decreto 1220 de 2005, deberá solicitar a este Ministerio la modificación de la licencia ambiental". (subrayado fuera de texto).

El artículo quinto de la Licencia Ambiental transcrito anteriormente, da cuenta de cómo el Ministerio requiere a la Sociedad para que solicite a la Autoridad Autónoma Regional un eventual trámite de levantamiento de veda regional, indicando así mismo que el procedimiento a seguir en caso de darse ese levantamiento de veda sería la modificación de la Licencia Ambiental (a fin de integrar en el PMA las medidas ambientales o de conservación adicionales).

En este orden de ideas, la no inclusión de unas medidas específicas para la conservación de las plantas protegidas por la veda de la Resolución 213 de 1977, no significa que el Ministerio (en ese momento MAVDT) no considerara viable utilizar el instrumento de la Licencia Ambiental para desarrollar medidas de manejo para la conservación de esos grupos botánicos con veda nacional.

La interpretación cambiante que hace la Autoridad con relación a la Resolución 213 de 1977, además de generar una inseguridad jurídica enorme, continúa desconociendo el espíritu esencial de la norma, cuyo propósito fue controlar una práctica cultural generalizada de la sociedad colombiana en el siglo pasado, consistente en la extracción o saqueo de diversos elementos del bosque (plantas y productos silvestres) y su comercialización con fines de ornato y comercialización, inclusive para representaciones culturales de índole religioso.

Esto clarifica que la Resolución 213 de 1977 no tuvo como alcance el proteger exclusivamente unos organismos vivos y funcionales conformados por varios grupos de plantas, sino también los productos herbáceos y leñosos (árboles, cortezas y ramajes) y demás residuos orgánicos del ecosistema, que eran materia de extracción con fines ornamentales o similares.

"ARTICULO 1. Para los efectos de los [Artículos 3. y 53 del acuerdo 38 de 1973], declárense plantas y productos protegidos, todas las especies conocidas en el artículo nacional con los nombres de musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas, así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que contribuyen parte de los habitantes de tales especies que explotan comúnmente como ornamentales o con fines generales." (subrayado fuera del texto)



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

De conformidad con lo dispuesto literalmente en el artículo 1º la veda fue diseñada para disuadir a la sociedad colombiana de extraer diversos elementos de las áreas silvestres, no sólo de algunos grupos taxonómicos señalados en el Auto 498 del 03 de noviembre de 2017 (bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes), sino también árboles, cortezas, ramas, y los residuos o desechos de la productividad vegetal como lamas, capote y broza:

- Lamas: cieno depositado en el fondo de corrientes de agua o pantanos.*
- Capote: primera capa de tierra formada debajo del musgo o debajo de la superficie del bosque.*
- Broza: hojarasca: conjunto de materiales vegetales muertos, procedentes de árboles y plantas, acumulados al nivel del suelo formando una cubierta orgánica, conocida como mantillo.*

De otro lado, se debe tener en cuenta que en la Resolución 213 de 1997 no se especifican las especies botánicas sujetas a vedas, ya que sólo refiere grupos botánicos genéricos que por su fisonomía la ciudadanía puede reconocer y diferenciar, pero la figura de veda tiene un enfoque específico que identifica y protege los organismos que por depredación, presentan riesgo de subsistencia, y la referencia a "especie" en taxonomía como unidad básica de clasificación biológica, tiene una identificación o descripción binominal, es decir, se conforma por dos palabras, el género y epíteto específico (especie). Es decir, al hablar de "musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas" se está refiriendo a muchas especies incluso muchos ordenes botánicos, familias, clases e incluso divisiones taxonómicas; es como si en especies arbóreas habláramos de vedar Angiospermas y Gimnospermas, es decir, una veda que cubra todas las plantas con flores -y semillas cubiertas- (Angiospermas) y plantas con semilla desnuda (Gimnospermas), sólo bajo el principio que algunas de ellas tienen procesos de presión antrópica no sostenible.

El propósito de cubrir con la condición de elementos protegidos o vedados se basó en el hecho que todos estos componentes del ecosistema silvestre eran susceptibles de retirarse de forma no sostenible del medio natural, con destino a otros ecosistemas antrópicos, donde en muchos casos se interrumpía su funcionalidad ecológica.

Distinto a lo prohibido por la Resolución 213 de 1977, la actuación de la Sociedad en esas 100 hectáreas del vaso del embalse incluyó acciones encaminadas a dar continuidad de las funciones ecológicas de los organismos que estaban próximos a desaparecer en el área proyectada para inundación en el marco de un proyecto con declaratoria de utilidad pública e interés social.

En la práctica la Sociedad no solo reubicó con fines de conservación ecológica las plantas vasculares definidas en el subprograma PMA-BIO-02-04 (Subprograma de rescate de orquídeas, bromelias y helechos arbóreos) contenido en el PMA, sino también los otros grupos taxonómicos y estructuras vegetales señalados por la Resolución 213/1977, dado que el PMA incluye en otro subprograma el retiro de la biomasa forestal presente en zona a inundar, es decir, que cuando se acarreaban los árboles o los productos del aprovechamiento forestal (troncos, cortezas, ramas) para disponerlos por encima de la cota máxima de inundación, simultáneamente se relocalizaban en el mismo ecosistema inicial los musgos, hepáticas y líquenes que están establecidos sobre ellos, lo que evidenció la Autoridad en las fotos 6-11 de la Resolución 835 del 3 de mayo de 2017 (hoja 6).

Respuesta del Ministerio:



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Indebida formulación de cargos por indeterminación de las acciones u omisiones que constituyen la infracción.

En cuanto a la supuesta indeterminación del término "intervenir", es importante destacar que, en línea con lo argumentado por el sancionado, en el contexto del derecho ambiental, "intervenir" abarca cualquier acción que modifique o afecte un ecosistema o sus recursos naturales, independientemente de si el impacto es positivo o negativo. Esta interpretación ha sido ampliamente utilizada en la normativa y jurisprudencia ambiental, y se puede referir también a la alteración de elementos protegidos sin la debida autorización, como ocurrió en este caso. Durante la visita técnica realizada en abril de 2017, se constató que había ocurrido un aprovechamiento forestal sin el levantamiento de veda en una zona donde se encontraban especies protegidas, lo que constituye una clara infracción al alterar el hábitat de las especies sujetas a veda.

En el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, este concepto fue claramente definido. La interpretación del verbo "intervenir" se definió y limitó adecuadamente para asegurar que el entonces investigado comprendiera que dicha acción se refería al "aprovechamiento" sin la debida autorización. Esta precisión, en el mencionado acto administrativo, permitió que la defensa se ejerciera plenamente, sin vulnerar el derecho al debido proceso.

En ese sentido, el Ministerio de Ambiente no cometió error al utilizar el término, ya que, en el contexto ambiental, intervenir abarca toda acción que afecte especies protegidas sin autorización, como el aprovechamiento o modificación del entorno. No era necesario el uso de otros verbos textuales utilizados por la Resolución 213 de 1977 del INDERENA, máxime si dentro de la parte motiva del acto de formulación de cargos se transcriben apartes de un informe de comisión y de conceptos técnicos, en los que reposa incluso material fotográfico que describe que la intervención tuvo que ver con el aprovechamiento, por lo que no es cierto que se requiera hacer un ejercicio hermenéutico para realizar la defensa del cargo.

En cuanto al principio de legalidad y debido proceso, el uso del término "intervenir" no vulnera el derecho de defensa del administrado. El Auto de pliego de cargos cumplió con los requisitos de la Ley 1333 de 2009 ahora modificada por la Ley 2387 de 2024, lo que quiere decir que en este se señaló expresamente la conducta que constituye la infracción y se individualizaron las normas ambientales que se estimaban vulneradas, es decir, que el cargo formulado proporcionó a la Sociedad información suficiente para entender que la conducta sancionada era el aprovechamiento de especies vedadas sin la resolución correspondiente. La formulación de cargos fue clara y precisa, evitando que el administrado tuviera que realizar interpretaciones complejas para defenderse, por lo que tampoco es cierto que existió indeterminación de la conducta por la cual se le endilgó el cargo, el auto fue claro en explicar cuál actividad fue objeto de reproche y con base en esto la sociedad formuló su defensa a través de los correspondientes descargos que fueron analizados en la Resolución recurrida.

La Resolución 213 de 1977 fue emitida con el objetivo de proteger especies vegetales específicas –entre ellas musgos, líquenes, orquídeas, bromelias y otras– debido a su fragilidad ecológica y su explotación indebida. Estas especies fueron declaradas en veda nacional, lo que significa que cualquier intervención, aprovechamiento, recolección o alteración de su hábitat natural requiere de una autorización previa por parte de la autoridad ambiental competente, a través de una figura legal conocida como levantamiento de veda. Este procedimiento tiene como fin precisamente permitir que, en un área determinada, la restricción impuesta por la veda no sea aplicable, siempre y



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

cuando se demuestre que las medidas de manejo y conservación necesarias para garantizar la protección de las especies se han adoptado de forma adecuada.

La intervención de 100 hectáreas que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes –especies todas protegidas por la veda nacional– sin haber tramitado el levantamiento de veda constituye una infracción directa a las prohibiciones impuestas por la Resolución 213 de 1977. El levantamiento de veda es una figura legal diseñada precisamente para excepcionar, en un área específica, las restricciones impuestas por la veda nacional, pero esto solo es posible mediante un proceso administrativo en el cual la autoridad evalúa las condiciones particulares de conservación y manejo de las especies en cuestión. En este caso, no se tramitó dicho levantamiento, lo que resultó en una violación a las normas de protección de especies vedadas.

La formulación de cargos, en consecuencia, está perfectamente fundamentada en los hechos y en la normativa vigente. La Ley 1333 de 2009 establece que, en el pliego de cargos, deben estar claramente individualizadas las acciones u omisiones que constituyen la infracción, así como las normas ambientales que se estiman violadas. En el caso que nos ocupa, la autoridad ambiental cumplió con estas exigencias al describir de manera precisa la intervención de las 100 hectáreas y al señalar que dicha intervención contraviene lo dispuesto en la Resolución 213 de 1977 al no haber obtenido previamente la resolución que autorizara el levantamiento de veda.

Por tanto, no existe indebida formulación de cargos ni una incorrecta individualización de las normas violadas. El Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 está debidamente motivado, tanto en la identificación de las acciones sancionadas como en la norma aplicable, y se ajusta plenamente a las disposiciones de la Ley 1333 de 2009. La Resolución 213 de 1977 es clara en cuanto a la protección de las especies vedadas. De manera que, de su incumplimiento por falta de autorización constituye una infracción sancionable conforme al régimen sancionatorio ambiental vigente.

En conclusión, el alegato presentado por la parte recurrente carece de fundamento, pues la norma ambiental aplicada no solo impone un marco prohibitivo claro, sino que también está respaldada por el principio de protección integral del medio ambiente. La intervención de las 100 hectáreas sin el levantamiento de veda correspondiente es una infracción que amerita sanción, y no existe error alguno en la formulación del cargo, que debe ser confirmado en su integridad.

Inexistencia de la comisión de infracción ambiental atribuida en el cargo único del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017.

Es importante indicarle a la sociedad recurrente que en el auto de cargos no se menciona conductas de transporte ni comercialización de especies vedadas. En efecto, respecto al aprovechamiento este comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación y fue una conducta ampliamente explicada en el auto de cargos y en la Resolución recurrida.

A pesar de que en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso en predios de dominio público y autorización en predios de dominio privado, concesión y asociación, en el caso de las especies vedadas para obtener ese permiso de aprovechamiento se requiere previamente el levantamiento de la citada figura



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

de protección y conservación que la apoderada de la sociedad explicó en numerales anteriores.

En este orden de ideas no es lógico afirmar que: *"si las plantas y productos forestales protegidos con veda nacional por el ...INDERENA - en la Resolución 231 de 1977, cuya función - obligación pasó a ser de competencia del Ministerio de Ambiente (parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 99 de 1993) con la supresión y liquidación del INDERENA (Ley 99 de 1993, artículo 98), y esta misma Autoridad Ambiental competente otorga Permiso de Aprovechamiento Forestal Único de Bosque Natural en la Resolución 155 de 2009 (por medio de la cual concedió Licencia Ambiental para el proyecto Hidroeléctrico Ituango), sin que de manera previa, concomitante o posterior el Ministerio haya establecido la obligación en cabeza de la Sociedad de tramitar y obtener el levantamiento de veda, para el administrado era bastante claro que con el permiso la entidad estaba otorgándole el derecho al uso de la flora silvestre claramente identificada como orquídeas, bromelias y helechos arbóreos"*, por cuanto el aprovechamiento forestal, ni la Licencia Ambiental equivale al levantamiento de la veda.

Que frente al argumento de la *"(...) ausencia absoluta de una norma ambiental previamente consagrada o acto administrativo emanado de autoridad ambiental competente que ordenase que el interesado debía tramitar el levantamiento de la veda de que trata la Resolución 213 de 1977, previo al aprovechamiento forestal de los bienes allí protegidos (musgos, líquenes, lamas, parásitas quiches orquídeas así como lama capote y broza y demás especies y productos herbáceos y leñosos como arboles cortezas y ramajes que son parte de tales especies), la Sociedad, además de desconocer que esto se debía hacer, no se encontraba obligada a hacerlo, y, por el contrario, con el permiso de aprovechamiento forestal único de bosque natural otorgado por la misma Autoridad Ambiental competente tanto de la veda nacional como del permiso ambiental, las actividades encaminadas a llevar a cabo dicho aprovechamiento se encontraban debidamente amparadas"*, esta Autoridad Ambiental considera que la recurrente realiza una lectura fragmentada de la Resolución 213 limitándose a considerar el artículo 1 de forma aislada, no tiene en cuenta el conjunto normativo y las disposiciones de protección que claramente imponen una prohibición a cualquier intervención sin autorización. La normativa ambiental no se basa exclusivamente en la identificación de conductas activas o pasivas, de "hacer" o "no hacer", sino que establece principios de conservación y límites a las actividades humanas que puedan afectar los recursos naturales, en particular cuando se trata de especies sujetas a veda.

Además, el argumento de que el levantamiento de veda no fue indicado como requisito expreso en los actos administrativos previos, tampoco exime a la sociedad de su responsabilidad. El principio de legalidad ambiental implica que los operadores de proyectos que puedan afectar recursos naturales deben conocer y respetar la totalidad de la normativa aplicable. La falta de indicación específica en un permiso o licencia ambiental no significa que se eluda la obligación de cumplir con el marco normativo completo, en este caso, la obligación de tramitar el levantamiento de veda cuando se intervienen especies protegidas que no se enmarcan dentro de las especies de flora silvestre de manera general sino que requieren de especial protección y por esto de un tratamiento legal diferenciado.

Respecto al argumento en el que manifiesta que: *"En últimas, si el levantamiento de veda no había sido solicitado por la Sociedad y, por ende, no fue concedido por el Ministerio, pero este parte del supuesto de que era un requisito sine qua"*



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

non para el aprovechamiento forestal de las especies protegidas, no debió otorgar permiso y/o licencia ambiental, o por lo menos debió condicionarlos o advertir la obtención de dicho levantamiento, pero no lo hizo", nuevamente se reitera que dentro de las funciones de este ministerio no está la de otorgar tramites que no fueron solicitados por los usuarios y era deber de la sociedad solicitar el levantamiento de la veda si sabía que dentro del aprovechamiento forestal otorgado iba a intervenir especies en veda nacional.

En respuesta al alegato donde señala que *"Por consiguiente, declarar hoy responsable a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. sin normas preexistentes que claramente le establecieran la obligación de levantar previamente la veda nacional de la Resolución 231 de 1977, constituye una violación flagrante al principio de legalidad y es por ello por lo que no podría predicarse la comisión de infracción ambiental alguna",* esta Autoridad afirma nuevamente que es necesario analizar el contexto normativo que rodea el cargo imputado a la Sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. en relación con la Resolución 213 de 1977 del INDERENA. La interpretación sostenida por el recurrente no tiene sustento jurídico, ya que se basa en una lectura incompleta del marco normativo, desconociendo la finalidad y el alcance de la veda establecida por dicha resolución y su aplicación práctica en el ámbito ambiental.

Indebida formulación de cargos por la incorrecta prescripción contenida en acto administrativo emanado de autoridad ambiental competente.

En relación con el alegato presentado sobre la supuesta indebida formulación de cargos por una presunta incorrecta prescripción en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, y que el artículo primero de la Resolución 231 de 1977 del INDERENA no prescribe una conducta de la cual se pueda reputar claramente su inobservancia, es necesario realizar un análisis detallado del marco normativo aplicable, específicamente de la Resolución 213 de 1977 del INDERENA que establece la veda nacional sobre varias especies, y su correcta aplicación en el caso que nos ocupa. El recurrente sostiene que no existió una adecuada individualización de la norma violada, basando su argumentación en una lectura incorrecta del artículo 1 de la Resolución 213, al afirmar que este no prescribe una conducta de "hacer" o "no hacer" que pudiera considerarse incumplida. No obstante, este argumento no tiene sustento jurídico y, por el contrario, ignora el alcance y la finalidad de dicha disposición normativa.

En este sentido, aunque el artículo 1 de la Resolución 213 de 1977 tenga un carácter declarativo en cuanto a la identificación de las especies protegidas, su implicación jurídica es clara: establece un marco prohibitivo que restringe cualquier actividad sobre las especies mencionadas, salvo que exista un levantamiento de veda otorgado por la autoridad competente. Este precepto debe leerse en conjunto con el artículo 2 de la misma resolución, que prohíbe expresamente cualquier tipo de corte, recolección, comercialización o uso de las especies protegidas sin la correspondiente autorización.

De este modo, el alegato de que la norma no prescribe una conducta de "hacer" o "no hacer" que pueda dar lugar a una sanción es incorrecto. En materia ambiental, muchas veces las normas declarativas establecen el marco de protección dentro del cual se deben desarrollar las actividades humanas. Así, la inobservancia de este marco (en este caso, la intervención de especies en veda sin la debida autorización) constituye una infracción sancionable bajo las disposiciones de la Ley 1333 de 2009, que regula el régimen sancionatorio ambiental.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Indebida formulación de cargos por indebida adecuación típica de la acción y violación al principio de legalidad

El artículo segundo de la Resolución 213 de 1977 establece una veda nacional para el aprovechamiento, transporte y comercialización de plantas y productos silvestres, como musgos, líquenes, orquídeas y otras especies protegidas. Este tipo de veda tiene un propósito claro: proteger la flora silvestre del país ante la amenaza de extracción y uso no sostenible. Por lo tanto, contrario a lo que afirma la apoderada frente a que *“Con el hecho imputado, no se vulnera la disposición contenida en el artículo 2º de la Resolución 231 de 1977, ya que si bien con la veda se restringe temporalmente el aprovechamiento, transporte y comercialización de los bienes con ella protegidos, con el permiso del aprovechamiento forestal otorgado por la Autoridad Ambiental competente para conocer de ambas figuras jurídicas y decidir sobre ellas, se está concediendo el derecho a su uso”*, dicha normativa impone restricciones sobre el aprovechamiento de estas especies hasta que se obtenga, de manera expresa, el levantamiento de la figura legal por parte de la autoridad ambiental competente, a través del procedimiento de levantamiento de veda, que permite la excepción de la prohibición en áreas específicas, tras una evaluación de conservación adecuada, por lo que la figura del aprovechamiento forestal no da en principio el derecho al uso de dichas especies hasta que no se surta le levantamiento de la respectiva veda.

Contrario a lo alegado, el hecho de que se haya otorgado un permiso de aprovechamiento forestal para el proyecto hidroeléctrico no constituye en sí mismo una autorización para intervenir especies vedadas sin tramitar el levantamiento de veda. El permiso de aprovechamiento forestal, si bien otorga la facultad para intervenir recursos forestales, no elimina la necesidad de cumplir con las restricciones impuestas sobre especies protegidas. El principio general de la veda consiste precisamente en que ciertos recursos naturales requieren una protección especial que no es automáticamente superada por el otorgamiento de licencias o permisos de carácter general. En este caso, la Sociedad debió advertir de esta circunstancia a la Autoridad y solicitar la modificación de la licencia y/o tramitar de manera separada el levantamiento de veda para las especies protegidas por la Resolución 213 de 1977, antes de proceder a cualquier intervención en las 100 hectáreas señaladas.

El argumento de que la autoridad ambiental evaluó el inventario forestal y aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sin señalar explícitamente la necesidad de un levantamiento de veda para estas especies no exonera a la Sociedad de su obligación legal. El hecho de que la licencia ambiental no mencionara específicamente el levantamiento de veda no elimina la aplicación de la normativa vigente, en este caso la Resolución 213 de 1977. El principio de legalidad en el derecho ambiental exige que los administrados conozcan y cumplan con el marco normativo integral aplicable a sus actividades. La omisión de un requisito específico en el acto administrativo que otorga la licencia no anula la obligación de tramitar el levantamiento de veda cuando así lo exigen las normas ambientales ni mucho menos habilita automáticamente el aprovechamiento de especies sujetas a protección especial de conservación.

En este sentido, la autoridad ambiental no estaba obligada a advertir de forma expresa la necesidad de obtener el levantamiento de veda en todos sus actos previos. La normativa ambiental que regula la protección de especies vedadas ya estaba en vigor y era de conocimiento público.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Por otro lado, el hecho de que la Resolución 213 de 1977 utilice nombres comunes para referirse a los grupos taxonómicos de especies protegidas no genera una "ambigüedad técnica" que elimine la obligación de la Sociedad de cumplir con la norma. Si bien los avances científicos y la evolución de la clasificación taxonómica han permitido mayor precisión en la identificación de especies amenazadas a través de resoluciones posteriores, la veda impuesta en 1977 sigue siendo jurídicamente vinculante, a pesar de no estar asociada a ninguna categoría de amenaza, en tanto su propósito fue proteger la biodiversidad frente a la explotación descontrolada. El hecho de que la normativa de la época no tuviera la sofisticación taxonómica que existe actualmente no anula su validez como instrumento legal de protección ambiental.

El recurrente también sostiene que la veda fue concebida con un enfoque generalista, abarcando un número excesivo de especies sin estudios científicos adecuados para justificar su implementación en proyectos de infraestructura como el hidroeléctrico. Sin embargo, este argumento no es válido para desestimar la infracción. La veda se diseñó como una herramienta de protección preventiva en un momento en que existía poca información sobre las amenazas que enfrentaban estos grupos de especies. La imposición de vedas en derecho ambiental no requiere que todas las especies incluidas en la protección sean necesariamente raras, endémicas o en peligro de extinción, sino que el objetivo es garantizar su conservación hasta que estudios posteriores permitan una mejor evaluación de su situación. Además, la norma era plenamente vigente y no es esta la plaza procesal para controvertir el acto administrativo del cual se presume su legalidad.

Además, el hecho de que el uso comercial no sea el objetivo de los proyectos hidroeléctricos no elimina la necesidad de cumplir con la normativa de veda. El principio de precaución que subyace a la protección de especies vedadas aplica a cualquier tipo de intervención que altere su hábitat, independientemente de la finalidad comercial o no comercial de la actividad. En este caso, la intervención de 100 hectáreas sin el levantamiento de veda, ya sea con fines de infraestructura, desarrollo o cualquier otro objetivo, constituye una violación de la normativa que regula la protección de especies vedadas, pues se afecta directamente el entorno natural en el que estas especies se encuentran.

Por lo tanto, el argumento de que hubo indebida adecuación típica de la acción es insostenible. La intervención de áreas con presencia de especies protegidas bajo veda sin la autorización correspondiente constituye una infracción ambiental sancionable. La autoridad ambiental, en este caso, actuó de manera coherente con el marco legal aplicable, y el hecho de que existan estudios o inventarios de flora en el EIA no exime a la Sociedad de su responsabilidad de tramitar el levantamiento de veda antes de proceder a intervenir especies protegidas.

En este punto, a pesar de que los términos de referencia impuestos por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos no tuvieran establecida literalmente el trámite de levantamiento de veda y el desarrollo de estudios para su identificación no elimina la obligación de adelantar su trámite, teniendo en cuenta que era una norma que contaba con plena vigencia desde 1977.

Ahora bien, respecto al argumento *"En la práctica la Sociedad no solo reubicó con fines de conservación ecológica las plantas vasculares definidas en el subprograma PMA-BIO-02-04 (Subprograma de rescate de orquídeas, bromelias y helechos arbóreos) contenido en el PMA, sino también los otros grupos taxonómicos y estructuras vegetales señalados por la Resolución 213/1977,*



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

dado que el PMA incluye en otro subprograma el retiro de la biomasa forestal presente en zona a inundar(...)" se presentan las siguientes aclaraciones:

En primer lugar, la Resolución 213 de 1977 cubre el aprovechamiento y el transporte de las especies en veda. En ese sentido, antes del cumplimiento de las medidas impuestas por la ANLA, que implicaban ambas acciones, la Sociedad estaba en la obligación de realizar el respectivo trámite, como ya se explicó ampliamente en párrafos anteriores.

En segundo lugar, el concepto técnico 34 de 2024 dentro de su análisis identificó lo siguiente:

*"Posterior a ello, en el marco del continuo seguimiento ambiental realizado a la licencia, mediante el **Concepto Técnico No. 6865 del 18 de diciembre de 2015 (Carpeta 49)**, el equipo de Seguimiento Ambiental de la ANLA con base en lo observado en la visita realizada entre el 10 y 13 de noviembre de 2014 y el 16 y 18 de junio de 2015, y la información presentada por la sociedad en los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA No. 8, 9 y 10, conceptuó entre otras cosas lo siguiente acerca del subprograma de restablecimiento de la cobertura vegetal (numeral 7.3.2.7.2)*

"(...)

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ALLEGADA EN LOS ICAS 8, 9 Y 10 Y LO OBSERVADO EN LA VISITA:

Durante la visita de seguimiento, se verificó la instalación y funcionamiento de dos viveros, en los cuales se lleva a cabo la propagación de especies maderables nativas de importancia ecológica de la región (rescate de germoplasma y especies amenazadas), individuos que hacen parte de, las actividades de reforestación, allí mismo se observaron algunas epífitas y se explicó su manejo fitosanitario y posterior reubicación.

Sin embargo, al verificar en los informes de cumplimiento ambiental, en los mismos no son claras las medidas y los protocolos realizados para el rescate de las plantas epífitas tanto vasculares como no vasculares, además no se encuentra la respectiva Resolución de Levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Con base en lo anterior, se considera pertinente requerir a la Empresa Adjunte dicha Resolución en siguiente informe de cumplimiento ambiental además de adjuntar los protocolos y metodologías que ha venido implementando junto a los resultados hasta ahora obtenidos en tales actividades.

(...)

8.4. Se requiere a EPM E.S.P para que presente en adelante en los informes de Cumplimiento Ambiental, lo siguiente:

(...)

8.4.2. *En el marco del Subprograma restablecimiento de la Cobertura vegetal incluido en los Programas de Manejo Ambiental 7.3.2 Programa de Manejo y Conservación de la Vegetación y el subnumeral 1.3.15 Programa Manejo de Vegetación referido en la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012 (subnumeral 7.2.6, del Artículo Octavo de la Resolución 1052 del 9 de septiembre de 2014), la Empresa deberá allegar a esta autoridad la Resolución de levantamiento de veda expedida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de los protocolos de manejo, rescate y reubicación de epífitas que se viene realizando.*



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

(...)"

De lo anterior se identifica que no es posible argumentar la ejecución de unas medidas poco claras e implementadas sin haber obtenido previamente el levantamiento de veda, ya que, el mismo desarrollo de actividades asociadas con el "rescate" y "reproducción", solicitadas por una autoridad diferente a este Ministerio, generaban una transgresión directa a la veda de la que trata la Resolución 213 de 1977.

En síntesis, el argumento sobre la supuesta indeterminación del término "intervenir" y la indebida formulación de cargos carece de fundamento jurídico. El término "intervenir" en el contexto del derecho ambiental ha sido claramente interpretado como cualquier acción que afecte un ecosistema o sus recursos naturales sin la autorización correspondiente, lo cual se estableció de manera precisa en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017. El Ministerio de Ambiente cumplió con los requisitos de la Ley 1333 de 2009, describiendo con claridad la acción sancionada: el aprovechamiento de especies protegidas sin el levantamiento de veda.

La Resolución 213 de 1977 impone un marco prohibitivo claro, exigiendo autorización previa para intervenir especies protegidas, y esta obligación no se limita a actividades comerciales. La falta de mención explícita del levantamiento de veda en la licencia ambiental no exime a la Sociedad de su responsabilidad de tramitarlo antes de realizar la intervención. Además, el uso de nombres comunes en la Resolución no genera ambigüedad técnica suficiente para invalidar su aplicación.

Por tanto, la formulación de cargos está debidamente fundamentada en la normativa ambiental vigente, y no se ha vulnerado el principio de legalidad o el debido proceso. La autoridad actuó conforme a derecho, y la intervención de especies protegidas sin autorización es una infracción que debe ser sancionada.

Alegato del recurrente:

2.2. De la determinación de la responsabilidad.

Frente a la declaración de responsabilidad ambiental de mi prohijada se alegarán la ausencia de culpa o dolo presumida legalmente.

2.2.1. Ausencia de culpa o dolo presumidas legalmente.

De conformidad con el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarlas, y, como se expondrá a continuación la sociedad Hidroituango no actuó en ningún momento con culpa o con dolo.

Según Tamayo Jaramillo, Javier (Tratado de Responsabilidad Civil, Tomo I. Bogotá: Editorial Legis, sexta reimpresión, 2011) la culpa consiste en aquella ligereza con la que un sujeto realiza una conducta, bien porque no prevea los efectos de la misma debiéndolos prever, o porque a pesar de haberlos previsto confía infundadamente en poderlos evitar, por ende, requiere o bien la ignorancia acerca de las consecuencias lesivas del acto (culpa inconsciente o sin representación), o bien la confianza infundada en poder evitarlas (culpa consciente o con representación), y, a diferencia de lo aducido por el Ministerio en la decisión que se recurre no se encuentra probada la falta de diligencia de la Sociedad y mucho menos la culpa grave, que equivale a dolo, ya que como se ha argumentado suficientemente y como se encuentra probado con las pruebas testimoniales



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

rendidas por los testigos técnicos y las pruebas documentales obrantes en el expediente permisivo (LAM2233) y en el expediente sancionatorio (SAN0027-00-2017), Hidroituango actuó con total observancia de la normatividad ambiental vigente y con base en los actos proferidos y las actuaciones ejecutadas por el MADS.

La sociedad Hidroituango actuó de buena fe, con confianza legítima y con apego estricto a las normas preexistentes respecto al aprovechamiento forestal de las especies protegidas por la Resolución 231 de 1977, tanto así que no sólo dio cabal cumplimiento a la Resolución 155 de 2009 dirigiéndose a Corantioquia para tramitar las actuaciones correspondientes a la restricción y prohibición de la Resolución

10194 de 2008, sino que, además solicitó ante el Ministerio el levantamiento de la veda nacional por recomendaciones de esta Autoridad Ambiental regional, ya que con la Licencia Ambiental y, en específico, con el permiso de aprovechamiento otorgado por el Ministerio, se encontraba autorizado su aprovechamiento, sin que antes o durante la ejecución del proyecto Hidroeléctrico Ituango la entidad le impusiera la obligación del levantamiento de veda.

Por consiguiente, ha quedado plenamente comprobado en el presente procedimiento sancionador ambiental que la sociedad Hidroituango S.A. E.S.P. no actuó ni con ignorancia ni con confianza infundada, sino, por el contrario, con la suficiente debida diligencia, de allí que se solicitara el levantamiento de veda sin que existiese acto jurídico o norma ambiental vigente de manera previa que así lo exigiera y cuando mediaba la Licencia Ambiental con las medidas de manejo ambiental que se evaluaron y aprobaron por la entidad y se ejecutaron por la Sociedad, y el permiso de aprovechamiento forestal que concedía su uso y aprovechamiento.

Asimismo, se encuentra desvirtuado el dolo, esto es, que el presunto infractor cometió la conducta reprochada con intención dañina sobre el bien de protección ambiental, ya que, por el contrario, ha actuado con la plena convicción y pruebas de que su actuar se encontraba legalmente amparado con la Licencia Ambiental, el permiso de aprovechamiento forestal y las medidas de manejo aprobadas.

Con lo anterior se encuentra desvirtuada la presunción legal de culpa o dolo para cada uno de los cargos formulados por la entidad en el artículo primero del Auto No.498 del 03 de noviembre de 2017."

Respuesta del Ministerio:

De la determinación de responsabilidad

Ausencia de culpa o dolo presumida legalmente

La alegación de ausencia de culpa o dolo por parte de la sociedad Hidroituango ha sido ya resuelta de manera amplia y suficiente en los párrafos anteriores, donde se ha demostrado que la actuación de la sociedad sancionada no solo incumplió con las normativas ambientales, sino que su comportamiento fue deliberado, prolongado y contrario a las exigencias legales claramente establecidas.

En primer lugar, el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 establece que, en las infracciones ambientales, se presume la culpa o el dolo del infractor, quien tiene la carga de desvirtuar esta presunción. En el presente caso, las pruebas contenidas en el expediente LAM 2233 y SAN00027 demuestran que la sociedad Hidroituango actuó con un conocimiento pleno y deliberado de sus obligaciones ambientales, en particular sobre la necesidad de tramitar el levantamiento de veda para las especies protegidas. La existencia de



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

documentos como el oficio de CORANTIOQUIA de 2010 y el Auto 469 de 2016, en el cual se requería expresamente dicho trámite, desvirtúan por completo el argumento de que la sociedad actuó con buena fe y sin culpa grave.

A pesar de las reiteradas advertencias y exigencias por parte de las autoridades ambientales desde fechas tempranas, la sociedad omitió durante varios años cumplir con el trámite del levantamiento de veda, lo cual quedó demostrado por el hecho de que la solicitud formal de dicho trámite no se presentó hasta febrero de 2017, es decir, casi siete años después del requerimiento inicial. Esta dilación evidencia una falta de diligencia grave que equivale a dolo, ya que la empresa continuó con las actividades de aprovechamiento forestal sin haber cumplido con las obligaciones legales necesarias, a pesar de estar plenamente consciente de las mismas.

El concepto de culpa grave, tal como lo define la doctrina citada por Tamayo Jaramillo, implica una conducta negligente caracterizada por una falta de previsión de los efectos de las acciones o, aun habiéndolos previsto, confiar infundadamente en poder evitarlos. En este caso, la sociedad sancionada conocía claramente las consecuencias de no tramitar el levantamiento de veda y, aun así, continuó ejecutando las actividades forestales, confiando infundadamente en que el permiso de aprovechamiento forestal cubría dicha obligación, lo cual ha sido demostrado como falso en párrafos anteriores.

Asimismo, el argumento de confianza legítima también ha sido desvirtuado, ya que desde 2010 la sociedad Hidroituango fue notificada sobre la necesidad de gestionar el levantamiento de veda. El hecho de que esta gestión no se realizara oportunamente no puede ser justificado bajo el principio de confianza legítima, pues este principio no puede ser invocado cuando el particular tiene pleno conocimiento de las obligaciones legales que debe cumplir, como fue el caso aquí.

En conclusión, queda demostrado que la sociedad Hidroituango actuó con falta de diligencia grave equivalente a dolo, ya que omitió deliberadamente cumplir con el trámite del levantamiento de veda a pesar de estar plenamente informada de su obligación legal. Por lo tanto, no procede la solicitud de desvirtuarla en los términos alegados por la sociedad sancionada.

Alegato del recurrente:

"3. VIOLACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO, AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ADMINISTRATIVA.

En este punto se esgrimirán los argumentos de defensa relacionados con la violación al debido proceso por ausencia de tipicidad de la conducta que se imputa como dolosa o culposa y las sanciones a imponer, y la vulneración al principio de congruencia administrativa.

3.1. Indebida formulación de cargos por ausencia de tipicidad de la conducta que se imputa como dolosa o culposa y las sanciones que pueden ser impuestas para el cargo formulado, con lo cual se ha vulnerado el derecho de defensa, y contra los principios de legalidad y tipicidad del derecho sancionatorio ambiental.

En el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 la Autoridad Ambiental se limita a señalar en la parte considerativa, no en la resolutiva, que de conformidad con el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 "en las infracciones ambientales se presumirá la culpa o el dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla", pero no se determina en la imputación jurídica si la acción u omisión constitutiva de infracción ambiental se ejecutó a título de culpa o dolo.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Sobre la imputación jurídica y fáctica el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de julio 12 de 1993, expediente 7622, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, ha dicho lo siguiente:

"la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política (...).

Si la ciencia jurídica parte del supuesto de atribuir o endilgar las consecuencias jurídicas de un resultado (sanción), previa la constatación de que una trasgresión se enmarca en una específica proposición normativa, es evidente que el nexo causal por sí mismo deviene en insuficiente para solucionar el problema de la atribución de resultados, tal y como desde hace varios años se viene demostrando por el derecho penal, lo que ha conllevado a que se deseche el principio de causalidad a efectos de imputar un hecho, para dar aplicación a una serie de instrumentos e ingredientes normativos (v.gr. el incremento del riesgo permitido, la posición de garante, el principio de confianza, la prohibición de regreso, etc.) dirigidos a establecer cuándo determinado resultado es imputable a un sujeto. Lo anterior, como quiera que es posible que un determinado suceso tenga origen material en una específica conducta (causa material), pero las consecuencias del mismo sean atribuidas a un tercero (v.gr. la responsabilidad por el hecho de las cosas, o por el hecho de otro; la posición de garante)⁴. "En otros términos, la causalidad –y sus diferentes teorías naturalísticas– puede ser empleada para determinar probablemente cuál es el origen de un hecho o resultado en el mundo exterior, esto es, en el campo de las leyes propias de la naturaleza o del ser. A contrario sensu, la imputación surge de la atribución de un resultado en cabeza de un determinado sujeto; parte del hecho de la sanción originada en el incumplimiento normativo a un precepto de conducta, es decir, del deber ser.

En consecuencia, la imputación fáctica puede derivarse de la constatación en el plano material de la falta de intervención oportuna que hubiera podido evitar el resultado; en efecto, es en el plano de la omisión donde con mayor claridad se verifica la insuficiencia del dogma causal, motivo por el cual el juez recurre a ingredientes de tipo normativo para determinar cuándo una consecuencia tiene origen en algún tipo de comportamiento y, concretamente, a quién resulta endilgable o reprochable la generación del daño. De lo contrario, la responsabilidad derivada de la omisión no tendría asidero, como quiera que a partir de la inactividad no se deriva nada, es decir, no se modifica el entorno físico; en ese orden de ideas, el derecho de daños ha evolucionado en la construcción de instrumentos normativos y jurídicos que permiten solucionar las insuficiencias del denominado nexo causal importado de las ciencias naturales, para brindar elementos que permitan establecer cuándo un determinado daño es atribuible a la acción u omisión de un determinado sujeto" (subrayas propias).

Si bien en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 el legislador no establece que se deba determinar la modalidad dolosa o culposa de la conducta reprochada, el título de la imputación jurídica es sumamente importante para garantizar la defensa del investigado, ya que, con la presunción legal de culpa o dolo, es decir, presunción que admite prueba en contrario, le corresponde al administrado la carga de la prueba de desvirtuarla. Si se le suma a dicha carga probatoria el desconocimiento del título doloso o culposo de dicha imputación, el ejercicio del derecho de defensa se reduce.

Sobre la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores de carácter ambiental, resulta relevante mencionar que por darse en instancias

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

administrativas, están compuestos sólo de dos partes: la autoridad ambiental (en cuya cabeza confluyen dos papeles importantes: investigador y fallador) y el administrado, que se encuentra en una evidente situación de desventaja procesal frente a la administración, debido a la amplia discrecionalidad de aquella, lo que redundaría en una escasa garantía de objetividad.

Otro aspecto relevante es que en la formulación de cargos el Ministerio no determinó las sanciones a las que puede verse abocada la Sociedad, y si bien en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 se encuentra consagrada una lista taxativa, una completa imputación jurídica y fáctica involucra las posibles consecuencias jurídicas de dicha imputación, lo que redundaría en garantías procesales, de defensa del administrado y de observancia al principio de legalidad dentro del procedimiento administrativo sancionador ambiental.

Sobre el principio de legalidad la Corte Constitucional en Sentencia C-219 del 2017 ha dicho lo siguiente:

"En ese orden, el principio de legalidad busca el cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado" (subrayas propias).

La Corte en sentencia C-242 de 2010 manifestó:

"(...) se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) "los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada"; (ii) "las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta"; (iii) "la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad" (subrayas fuera de texto).

Los procedimientos administrativos sancionadores de carácter ambiental, por darse en instancias administrativas, están compuestos sólo de dos (2) partes: la autoridad ambiental (en cuya cabeza confluyen dos papeles importantes: investigador y fallador) y el administrado, el cual se encuentra en evidente desventaja procesal frente a la administración, porque la discrecionalidad de ésta es amplia y la garantía de objetividad poca, es por esto que cobra vital importancia brindar y redundar en garantías procesales al investigado.

Ahora, es importante no perder de vista el bien jurídico que se busca tutelar o proteger con el ejercicio del Ius puniendi del Estado, esto es, el ambiente (recurso natural renovable flora), el cual, si se analiza el cargo formulado, no fue dañado ni afectado negativamente.

Por lo expuesto en precedencia, el MADS conculcó el derecho de defensa y contradicción del investigado y, por ende, violentó el derecho fundamental al debido proceso, motivo por el cual se solicitará la reposición de la Resolución No. 1015 del 2 de octubre de 2023, revocándola y declarando la exoneración y/o ausencia de responsabilidad ambiental de la sociedad Hidroituango.

3.2. Violación al principio de incongruencia: entre la formulación de cargos y la decisión del procedimiento sancionatorio en cuanto a la circunstancia de tiempo en la que la autoridad ambiental circunscribe los hechos reprochados.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

En el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, página 4, la entidad transcribe el Concepto Técnico No. 007 del 15 de septiembre de 2017 en el que se concluye, entre otras cosas, las circunstancias de tiempo del hecho reprochado, determinándose como fecha de ocurrencia el 19 de abril del 2017, esto es como un hecho de ejecución instantánea, sin embargo, en la página 15 de la parte considerativa, en el literal b) "HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN" el Ministerio indica que durante la visita efectuada en las fechas del 19 al 21 de abril del 2017 el equipo técnico evaluó la solicitud de levantamiento de veda nacional, en consecuencia la entidad circunscribió la temporalidad del hecho imputado a los días en mención, como si se tratase de un hecho continuado por tres (3) días.

Por consiguiente, es claro para la Sociedad que el MADS estableció en la formulación de cargos una fecha puntual como circunstancia de duración de la presunta infracción, lo que no es claro es la clase de hecho, esto es, de ejecución instantánea o de tracto sucesivo, pero en todo caso sería máximo de tres (3) días, esto es 19, 20 y 21 de abril del año 2017, sin embargo en el Concepto Técnico No. 003 del 03 de abril del 2023, transcrito en la parte considerativa de la resolución que se recurre y mediante el cual la entidad lleva a cabo la motivación del proceso de individualización de la sanción y tasa multa, el Ministerio clasifica el hecho como continuado dentro de un período comprendido del 26 de mayo de 2016 al 1 de diciembre de 2016, esto es ciento noventa (190) días lo que equivale a un valor de 2.5577 ($\alpha = 2.5577$); situación que evidencia, además, una violación al principio de congruencia entre la formulación de cargos y la decisión adoptada por la administración.

Asimismo, en la formulación de cargos solamente se imputa la presunta violación al artículo 1º en concordancia con el artículo 2º de la Resolución 231 de 1977 y no por la presunta generación de daño ambiental en los términos del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, incluso el mismo Ministerio en la Resolución 1015 de 2023 manifiesta que "esta Autoridad comparte la posición expresada por el apoderado de la sociedad investigada en cuanto a que el presente proceso, llevado a cabo a través del expediente SAN-027 se basa en el incumplimiento de una norma ambiental y no en la causación de un daño a especies (...)" "Es importante destacar que, si bien el "daño ambiental" se refiere a los perjuicios causado al medio ambiente como resultado de acciones u omisiones, la "contravención a la normativa ambiental" se refiere al incumplimiento de las regulaciones y requisitos en el marco de la legislación ambiental", sin embargo en la Resolución 1015 de 2023 el MADS tasa multa no por un escenario de riesgo de afectación derivado de la supuesta violación a la Resolución 231 de 1977 sino por la generación de daño ambiental.

Si bien el Ministerio no imputó a la Sociedad la presunta comisión de daño ambiental, para lo cual se deben cumplir con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, la entidad calculó la multa con un escenario de "afectación" al recurso flora, aplicando el modelo matemático de tasación de la multa que para tales fines establece la Resolución MAVDT 2086 de 2010 y la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010), cuando debió aplicar el escenario de riesgo de afectación e identificar los agentes de peligro, sin los cuales no es posible aplicar la metodología diseñada por la misma entidad, motivo por el cual la entidad incurrió en una incongruencia externa, esto es, entre la formulación de cargos y la decisión.

El principio de congruencia que se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso, según el Consejo de Estado (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de agosto de 2002, Consejero Ponente, Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, expediente 12668) debe ser interna y



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

externa. La primera es la correspondencia que debe existir entre la parte motiva y resolutive de la sentencia; y la segunda, que la decisión contenida en la resolutive se encuentre en concordancia con lo pedido en la demanda como en su contestación, como en el caso que nos ocupa.

Ahora, aplicando el principio de congruencia procesal en sede administrativa sancionatoria, su finalidad está orientada a que la decisión del ente administrador se encuentre en armonía con lo imputado fáctica y jurídicamente, lo debatido y probado, limitando la discrecionalidad de aquel, garantizando la debida defensa del investigado frente a las afirmaciones de la entidad y la contradicción mediante la práctica de pruebas, y procurando el derecho del investigado de obtener una decisión certera (certidumbre y seguridad jurídica).

En ese orden de ideas, es evidente la incongruencia entre los cargos formulados por la entidad y la decisión que finalmente adopta en relación con la temporalidad de los hechos imputados, lo cual no sólo vulnera el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de la Sociedad, sino también que se refleja en el cálculo indebido de la multa al establecerse un valor superior a 1, que corresponde a aquellas conductas de ejecución instantánea, que sería el valor ajustado a la norma, como quiera que en aplicación de la Resolución 2086 de 2010, artículo 2º, cuando la Autoridad Ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción se considerará la presunta infracción como un hecho instantáneo.

Por su parte, es relevante aclarar que la administración se encuentra obligada a demostrar la ocurrencia del hecho antecedente a partir del cual se deriva la existencia del hecho presumido, toda vez que, con la presunción legal de culpa o dolo que invierte la carga de la prueba en cabeza del administrado, la entidad está en la obligación de demostrar los elementos objetivos del hecho, esto con el fin de que el derecho al debido proceso del investigado no se vea vulnerado y en particular los derechos de defensa y contradicción; sobre esto la Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2010:

"(...) 6.1. De conformidad con el artículo 66 del Código Civil, se contemplan dos clases de presunciones: las legales -iuris tantum- que admiten prueba en contrario y las de derecho -iuris et de iure- que no permiten prueba en contrario.

Como ha sido señalado por la Corte, una parte de la doctrina sostiene que la palabra "presumir" viene del vocablo latino "praesumere" que significa "tomar antes, porque la presunción toma o tiene por cierto un hecho, un derecho o una voluntad, antes de que la voluntad, el derecho o el hecho se prueben". Del mismo modo, se ha señalado que dicho término se deriva de las locuciones "prae" y "mumere", por lo que la palabra presunción sería equivalente a "prejuicio sin prueba". En ese orden de ideas, presumir significaría dar una cosa por cierta "sin que esté probada, sin que nos conste".

6.2. Esta Corporación siguiendo los lineamientos indicados por la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado que las presunciones legales -iuris tantum- que admiten prueba en contrario, son "hechos o situaciones que, en virtud de la ley, deben suponerse como ciertas siempre que se demuestren determinadas circunstancias o hechos relevantes" En esa medida, al establecerse una presunción, el legislador "se limita a reconocer la existencia de relaciones lógicamente posibles, comúnmente aceptadas y de usual ocurrencia, entre hechos o situaciones jurídicamente relevantes, con el fin de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos".

Una presunción legal releva a una de las partes de la carga de probar el hecho presumido. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones a quien favorece la presunción debe demostrar la ocurrencia del hecho antecedente a partir del cual



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

se deriva la existencia del hecho presumido, cuya demostración no es comúnmente un asunto complicado. La ley que establece la presunción al beneficiar a una de las partes termina por afectar a la otra parte ya que resulta obligada a demostrar la inexistencia del hecho presumido de manera directa o desvirtuando el hecho antecedente. Luego, las presunciones tienen como efecto procesal el invertir la carga de la prueba” (subrayas y negrillas fuera de texto).

En ese orden de ideas, corresponde al imputado desvirtuar el hecho presumido que, según la Ley 1333 de 2009, es la culpa o el dolo - de allí la trascendencia de que en la formulación de cargos la autoridad ambiental determine el título de la imputación que hace, lo cual garantiza la defensa del administrado -, relevando a la administración de la carga de probar lo uno o lo otro (la culpa o el dolo), pero, como parte favorecida de la presunción legal esta debe demostrar la ocurrencia del hecho antecedente a partir del cual se deriva la existencia de la culpa o el dolo, esto es, el hecho reprochado y sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, motivo por el cual el Ministerio debió establecer la circunstancia de tiempo en que ocurrió el hecho reprochado (que según interpreta la Sociedad del Auto No. 498 de 2017 es el 19 de abril de 2017) y no hacerlo configura una violación al derecho fundamental al debido proceso y al derecho de defensa.

De otro lado, en caso de confirmarse el cargo único formulado, la entidad deberá considerar el hecho imputado como de ejecución instantánea, en la medida que la Resolución No. 2086 del 2010, en el artículo 2º, claramente señala que, para el factor de temporalidad (duración) de la infracción ambiental, cuando la Autoridad Ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de esta, se considerará la infracción como un hecho instantáneo, no continuada en el tiempo como, lo pretende el Ministerio.”

Respuesta del Ministerio:

De la indebida formulación de cargos por ausencia de tipicidad de la conducta que se imputa como dolosa o culposa y las sanciones que pueden ser impuestas para el cargo formulado, con lo cual se ha vulnerado el derecho de defensa, y contra los principios de legalidad y tipicidad del derecho sancionatorio ambiental.

El derecho sancionatorio ambiental y las presunciones de responsabilidad que se derivan de la Ley 1333 de 2009. En primer lugar, el derecho sancionador ambiental opera bajo un régimen de presunción de culpa o dolo, tal como lo establece el artículo 5º de dicha Ley, el cual señala que en las infracciones ambientales se presume la culpa o el dolo del infractor, debiendo este último desvirtuar tal presunción. Esta presunción tiene un objetivo claro: proteger el medio ambiente, que es un bien jurídico de interés colectivo, a través de un régimen sancionador eficiente. Este esquema, lejos de ser una violación del derecho de defensa, otorga flexibilidad al proceso administrativo y permite que el infractor presente pruebas que desvirtúen dicha presunción a lo largo del procedimiento.

El recurrente argumenta que no se estableció si la conducta era dolosa o culposa desde el inicio, lo cual, en su opinión, afecta el derecho de defensa. Sin embargo, es fundamental aclarar que la Ley 1333 de 2009 no exige que la autoridad administrativa determine, desde el pliego de cargos, si la conducta imputada fue realizada con dolo o culpa. El legislador ha permitido que dichos elementos subjetivos se evalúen y aclaren a lo largo del proceso sancionador. La formulación de cargos debe centrarse en establecer los hechos que generan la infracción, así como la norma violada, cumpliendo con el principio de legalidad y



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

tipicidad. Es decir, el pliego de cargos debe identificar el hecho que constituye la infracción y la norma infringida, pero no está obligado a definir desde el principio si la conducta es dolosa o culposa, ya que estos elementos se analizan durante el procedimiento.

La presunción de culpa o dolo no vulnera los principios de legalidad o tipicidad, ya que es una presunción *iuris tantum*, es decir, que puede ser desvirtuada por el investigado a lo largo del proceso. La imputación jurídica en los procesos sancionatorios ambientales no se reduce únicamente a la clasificación de la conducta como dolosa o culposa en el pliego de cargos, sino que el objetivo es establecer si los hechos ocurridos constituyen una infracción ambiental y si la normativa vigente ha sido vulnerada. De hecho, la Corte Constitucional en la Sentencia C-219 de 2017 ha sido clara en afirmar que el principio de legalidad en el ámbito sancionatorio busca, entre otros objetivos, otorgar certidumbre normativa sobre la conducta sancionada, pero esto no implica que sea obligatorio especificar desde el principio si la infracción fue cometida con dolo o culpa. Esta determinación se desarrollará conforme avanza el proceso sancionador.

Asimismo, la Sentencia C-595 de 2010 reafirma que el derecho sancionador administrativo puede incluir presunciones que deben ser desvirtuadas por el administrado, lo cual no contraviene los principios de legalidad o debido proceso. Es la carga del administrado la que consiste en demostrar que no actuó con culpa o dolo, una vez que la autoridad ha establecido los hechos infractores. Exigir que se determine el tipo de responsabilidad (culpa o dolo) desde el inicio sería incompatible con la estructura y finalidad del régimen sancionador ambiental, que busca la protección de un bien jurídico tan relevante como el medio ambiente.

Por otro lado, el recurrente argumenta que la falta de especificación de las sanciones en el pliego de cargos afecta su derecho de defensa. No obstante, esta afirmación es incorrecta, ya que la Ley 1333 de 2009 establece, en su artículo 40, un listado claro y taxativo de las sanciones aplicables a las infracciones ambientales. Esta lista, al estar incorporada en la ley, proporciona al investigado una certeza jurídica suficiente sobre las posibles consecuencias legales de su conducta, permitiéndole ejercer su derecho de defensa de manera integral desde el inicio del proceso. A diferencia de otros procedimientos sancionatorios administrativos, en los que la normativa requiere una precisión particular sobre las sanciones aplicables, en el ámbito ambiental la autoridad no tiene la obligación de detallar en el pliego de cargos cada sanción posible, ya que estas están definidas explícitamente por la ley, y no caben interpretaciones adicionales o dependencias de otros códigos como el de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Así, el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, que establece que los preceptos de dicho Código se aplicarán en lo no previsto por otras leyes, no es aplicable a la Ley 1333 de 2009 en este aspecto, dado que el régimen sancionatorio ambiental prevé de manera exhaustiva las sanciones posibles para las infracciones ambientales. De este modo, el administrado cuenta desde el inicio con una previsibilidad sobre las sanciones y, junto con el acervo probatorio recogido a lo largo del proceso, tiene la oportunidad plena de estructurar su defensa frente a cualquiera de las sanciones contenidas en el listado legal. Esto garantiza el respeto del derecho de defensa en el marco del proceso sancionatorio ambiental,



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

cumpliendo tanto con el principio de legalidad como con la previsibilidad exigida en este ámbito del derecho administrativo sancionador.

De la violación al principio de incongruencia: entre la formulación de cargos y la decisión del procedimiento sancionatorio en cuanto a la circunstancia de tiempo en la que la autoridad ambiental circunscribe los hechos reprochados.

En el presente recurso, se invoca el principio de congruencia en relación con la temporalidad de los hechos objeto de sanción. Este principio, piedra angular en el derecho administrativo sancionador, adquiere especial relevancia en el ámbito ambiental, al establecer que las decisiones finales deben corresponder de manera estricta y coherente con los cargos inicialmente formulados y los hechos y pruebas discutidos en el proceso. Su objetivo fundamental es proteger el derecho de defensa y contradicción del investigado, evitando decisiones arbitrarias y sorpresivas. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que garantiza el debido proceso y el derecho de defensa en cualquier actuación judicial o administrativa.

La congruencia exige que la decisión administrativa no introduzca hechos, calificaciones jurídicas o circunstancias distintas a las planteadas en la formulación de cargos, ni altere de manera inesperada el objeto del proceso o las bases del mismo. Esto significa que el investigado solo puede ser sancionado por aquellos hechos específicos que han sido objeto de imputación formal y que ha tenido oportunidad de controvertir. La congruencia, entonces, actúa como límite a la discrecionalidad de la administración, brindando seguridad jurídica al investigado y resguardando el debido proceso.

En el caso que nos ocupa, el investigado plantea una presunta violación al principio de congruencia, argumentando que en la decisión final la autoridad calificó la infracción como de tracto sucesivo y en la formulación de cargos se fijó como instantánea, con fecha determinada. No obstante, al revisar el Auto 498 del 3 de noviembre de 2017, es claro que en este acto administrativo no se señaló una fecha precisa de ejecución de la conducta ni se estableció una clasificación temporal específica para la infracción, como instantánea o de tracto sucesivo. Dicho Auto **se limita a señalar las fechas en las que la autoridad ambiental tomó conocimiento de los hechos mediante una visita técnica**. En este sentido, el Auto menciona que los hechos investigados fueron verificados en la visita técnica, cuando se constató la intervención en una franja de 100 hectáreas con especies en veda nacional.

"(...)

Producto de la visita realizada los días 03 y 04 de Agosto por parte de profesionales vinculados a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se emitió el concepto técnico No. 007 del 15 de Septiembre de 2017 mediante el cual se concluyó:

(...)

3.2 Circunstancias de Tiempo:

Los hechos fueron verificados previamente por el equipo técnico de la Dirección de Bosques, en la visita de evaluación de la solicitud de levantamiento de veda



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

efectuada en la fecha del 19 de abril de 2017 generando el Concepto Técnico No. 0068 de 3 de mayo de 2017.

(...)

INFRACCIÓN AMBIENTAL

a) IDENTIFICACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN DEL PRESUNTO INFRACTOR:

HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P Identificada con Nit. 811.014.798-1

b) HECHOS OBJETO DE INVESTIGACION:

Durante la visita efectuada en las fechas del 19 al 21 de abril de 2017 el equipo técnico que evaluó la solicitud de levantamiento de veda nacional relacionada con el Expediente ATV 534, pudo constatar que bajo la cota máxima planteada para el vaso del embalse, hacia el sector norte, se realizó aprovechamiento forestal en una franja de ancho cercana a los 60 metros entre las coordenadas X: 824.866 Y: 1.278.939 y X: 824.865 - Y: 1.278.915, cuyos árboles talados y trozas de madera presentaban especies de líquenes en veda nacional.

Que las actividades de aprovechamiento se asocian a la remoción de vegetación con la cual se demarca la cota máxima del área a intervenir para la ejecución del proyecto hidroeléctrico: estas especies forestales a la vez son forófitos hospederos de las especies vasculares y no vasculares objeto de veda Nacional, tal como lo demuestra el estudio de la solicitud y cuyas actividades se realizaron antes de que este Ministerio se hubiese pronunciado frente al levantamiento de la veda.

(...)

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO.- *Formular a la sociedad comercial HIDROELECTRICA ITUANGO S.A., E.S.P identificada con Nit. 811.014.798-1, representada legalmente por el señor GUSTAVO JIMENEZ ARANGO identificado con cedula de ciudadanía 70.030.815 o quien haga sus veces el siguiente cargo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.*

CARGO UNICO: *Por haber intervenido 100 Has que contenían grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes, especies forestales objeto de veda Nacional sin la previa resolución que autorice su levantamiento y que se encontraban en el área del embalse del proyecto Hidroeléctrico Ituango, contraviniendo con esta conducta lo establecido en el Artículo 1 en concordancia con el 2 de la Resolución 213 de 1977 expedida por elINDERENA”*

De lo anterior se concluye que, en el acto de formulación de cargos, esta Autoridad en ningún momento fijó como temporalidad de la infracción la fecha en la que el Ministerio tomó conocimiento de los hechos, puesto que tal interpretación resultaría a todas luces ilógica e incompatible con la realidad de los mismos. La naturaleza de la infracción, caracterizada por un aprovechamiento extendido en el tiempo, no puede limitarse al momento en que la autoridad la detecta, sino que debe entenderse conforme a las pruebas que determinan el periodo de intervención.

Adicionalmente, el concepto técnico No. 007 de 2017 que sustentó la formulación de cargos y la Resolución 1015 de 2023 establece de manera detallada las circunstancias del aprovechamiento, señalando que este se realizó dentro de la



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

cota límite de llenado del embalse y que se relaciona directamente con el contrato CT-2016-000902, celebrado con la empresa contratista ECOSISTEMAS E.S.P. S.A.S.

Este contrato tenía como objeto la remoción de la cobertura vegetal y la ejecución de actividades ambientales en el bosque húmedo tropical, previas al llenado del embalse del proyecto hidroeléctrico Ituango, en su primera etapa. El mismo concepto técnico precisa que el contrato abarcó un plazo de ejecución de 190 días, comprendidos entre el 26 de mayo y el 1 de diciembre de 2016, y que el alcance de las actividades abarcó la remoción de la cobertura vegetal en un área de 104 hectáreas del bosque húmedo tropical, distribuidas en 31 polígonos que suman un total de 109,26 hectáreas.

Este concepto técnico, además, fue formalmente decretado como prueba en el proceso y no fue desvirtuado por la sociedad sancionada, lo cual confirma la veracidad y alcance de las actividades desarrolladas. En este contexto, no resulta procedente invocar el principio de congruencia en relación con la temporalidad de los hechos, ya que en el auto formulado no se estableció una temporalidad para la conducta.

La invocación del principio de congruencia, en este caso, carece de sustento, pues no existe incongruencia entre los hechos imputados y los analizados en la decisión final. La valoración de la temporalidad es una variable a tener en cuenta al momento de tasar la multa y es posible que la misma sea determinada y probada en el desarrollo del proceso sancionatorio ambiental.

En consecuencia, la decisión se ajusta a la realidad de los hechos y respeta los principios de congruencia y de debido proceso, que son fundamentales en el derecho administrativo sancionador, ya que aseguran que las decisiones se basen en una imputación clara, fundada en pruebas debidamente controvertidas y en hechos ciertos.

Adicionalmente, el sancionado argumenta que en la formulación de cargos se imputa únicamente la violación al artículo 1º en concordancia con el artículo 2º de la Resolución 213 de 1977, sin incluir la presunta generación de daño ambiental en los términos del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009. Frente a lo cual, aduce la sociedad, presenta una incongruencia con lo que señala el Ministerio, en la Resolución 1015 de 2023, al tasar la multa bajo un escenario de "afectación ambiental", aunque la formulación de cargos no menciona un daño ambiental concreto.

Frente a este punto, este Ministerio aclara que, en este tipo de procedimientos sancionatorios ambientales, es fundamental distinguir entre los conceptos de "daño ambiental" y "afectación ambiental". Mientras que el daño ambiental se refiere a la "deterioración, alteración o destrucción del medio ambiente", la afectación ambiental se enfoca en la evaluación cualitativa de la alteración del medio ambiente, con base en la incidencia del impacto y sus efectos. En este sentido, la afectación puede ser una medida del impacto o de los riesgos potenciales derivados de una intervención, mientras que el daño implica una destrucción o alteración irreversible del medio ambiente.

La Resolución 2086 de 2010 establece que, el impacto directo y la consecuente afectación debe ser probado, lo cual fue precisamente el enfoque que el Ministerio adoptó en este caso. Aunque no se configuró un daño ambiental en



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

términos de alteración irreversible, los impactos derivados del aprovechamiento de los forófitos hospederos de las especies en veda constituían una afectación al recurso flora, lo que habilitaba la aplicación del modelo de tasación de multas bajo el escenario de afectación.

Es importante destacar que el concepto técnico 003 de 2023 identifica estos hechos como circunstancias que pudieron haber afectado negativamente a las especies protegidas, debido a la intervención de la Sociedad en el Proyecto Hidroeléctrico Ituango, sin haber tramitado el levantamiento de veda correspondiente. Estas acciones, aunque no generaron un impacto directo, sí crearon condiciones de vulnerabilidad que afectaron el equilibrio del ecosistema y las especies involucradas.

Por lo tanto, la tasación de la multa bajo el método de riesgo de afectación, conforme a lo establecido por la Resolución 2086 de 2010, se encontraba plenamente justificada. Aunque no se trató de un daño ambiental concreto, la "afectación" que resultó del aprovechamiento forestal sin autorización previa y las consecuencias potenciales de dicho acto, como se señaló anteriormente, son suficientes para imponer una sanción conforme al marco normativo.

En conclusión, aunque en la formulación de cargos no se imputó un daño ambiental en los términos del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, el Ministerio actuó en línea con lo dispuesto en la normativa ambiental vigente al aplicar el escenario de riesgo de afectación.

Finalmente, en relación con la valoración de la afectación en la tasación de la multa, es fundamental hacer varias precisiones. Primero, la "afectación" utilizada en la metodología de tasación aplicada en la Resolución 1015 de 2023 es una medida cualitativa de la alteración ambiental, evaluada mediante criterios de intensidad, extensión, persistencia, reversibilidad y recuperabilidad del impacto. Estos criterios reflejan la gravedad del efecto de la acción sobre el recurso afectado y son esenciales para graduar las sanciones de acuerdo con el principio de proporcionalidad previsto en la ley.

El concepto técnico 003 de 2023 concluyó que, en el presente proceso sancionatorio, se había producido una afectación a las especies epífitas debido al aprovechamiento forestal de sus hospederos. En este caso, la intervención en las 100 hectáreas investigadas resultó en la eliminación de especies vasculares y no vasculares, necesarias para la preparación del área para el llenado del vaso del embalse, creando una alteración ambiental que se considera indefinida en el tiempo, pues la zona quedará permanentemente inundada por la actividad del embalse. Se determinó que la eliminación de las epífitas era tal que no existían condiciones naturales suficientes para que el entorno pudiera asimilar el impacto y permitir la recuperación del recurso de flora a su estado original. Sin embargo, se señaló que, con la implementación de medidas de gestión ambiental, el ecosistema podría alcanzar un estado de recuperación aproximado en un plazo estimado de tres años.

Estas consideraciones se enmarcan dentro de un contexto de incumplimiento normativo que provocó una consecuencia material, lo cual difiere del concepto de "daño ambiental". A diferencia de la afectación, el daño ambiental se refiere a un deterioro concreto e irreversible que impacta de forma permanente la calidad o funcionalidad del ecosistema. Mientras que la afectación abarca escenarios en los que el impacto puede no traducirse en una pérdida definitiva de calidad ambiental, el daño ambiental implica una transformación irreversible del entorno, ya sea en términos de pérdida de biodiversidad, calidad del aire,



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

agua, suelo o funciones ecológicas esenciales. En este sentido, resulta procedente hablar de "afectación" en el contexto de un incumplimiento normativo, que si bien genera alteraciones importantes, no siempre implica el deterioro irreversible característico del daño ambiental.

Sin embargo, esta apreciación ha evolucionado en esta instancia procesal, a la luz de nuevas pruebas recaudadas que permiten una visión más completa y ajustada a los hechos y circunstancias del caso. Específicamente, el análisis del expediente LAM 2233 y el concepto técnico No. 34 de 2024 evidencian que, desde la advertencia inicial formulada por CORANTIOQUIA en 2010 hasta la solicitud formal de levantamiento de veda en 2017, se mantuvo un riesgo potencial de afectación. Este riesgo se debe a diversas circunstancias identificadas en el expediente de la licencia ambiental, las cuales afectaron el desarrollo de la actividad y su impacto en el entorno ecológico.

El elemento clave se centra en la creación del subprograma de manejo para el rescate de epífitas, exigido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) mediante la Resolución 1041 del 7 de diciembre de 2012. Esta medida tenía como objetivo mitigar posibles afectaciones al recurso flora, en especial a las especies de epífitas involucradas. A partir de este mandato, Hidroituango inició actividades de rescate de epífitas vasculares, aunque, según las consideraciones de la ANLA, estos rescates se realizaron sin protocolos claros y sin adoptar medidas específicas de protección. Esta situación presenta dos aspectos de especial relevancia en cuanto al riesgo de afectación sobre las especies rescatadas: el primero, relativo a los riesgos propios de la actividad de rescate, y el segundo, vinculado a la responsabilidad de la ANLA en la creación de este plan de manejo sin contar con competencia para hacerlo.

Respecto al primer aspecto, se sabe que el rescate de epífitas conlleva riesgos inherentes a la extracción de especies de su hábitat natural, así como al traslado y a la reimplantación en ecosistemas distintos, lo cual puede derivar en pérdida de especies y deterioro de su condición ecológica. Este riesgo es particularmente alto en el caso de especies epífitas, cuya supervivencia depende de factores específicos como la humedad, el sustrato y las relaciones simbióticas establecidas en su entorno original. En este sentido, los riesgos asociados al rescate son un factor fundamental que no puede ignorarse en la valoración del impacto potencial de esta actividad en el recurso flora.

El segundo aspecto crucial se relaciona con la intervención de la ANLA en la creación del subprograma de rescate de epífitas, que, aunque concebido como una medida preventiva, no fue ejecutado bajo parámetros de competencia específicos sobre estas especies. Esto condujo a una serie de omisiones que generaron efectos en la implementación y evaluación de los rescates. Uno de los problemas más significativos fue la falta de consideración de las epífitas no vasculares en las disposiciones del plan de manejo, lo cual dejó fuera del rescate a un grupo esencial de especies y derivó en una evaluación parcial de las obligaciones asumidas por Hidroituango. Además, la ausencia de protocolos precisos y criterios técnicos apropiados limitó la efectividad del plan de manejo, repercutiendo en la seguridad de las especies y en la confiabilidad del proceso.

A pesar de esta falta de competencia de la ANLA para intervenir sobre dichas especies, es evidente para esta Autoridad Ambiental que, de no haberse implementado el plan de manejo, la afectación sobre el recurso flora habría sido mucho mayor. La creación de este programa de rescate, aunque imperfecto, cumplió un rol crucial en la protección parcial del entorno, ya que evitó una afectación definitiva sobre las epífitas vasculares, lo cual representa una acción preventiva que impidió la consolidación de una afectación en el área intervenida.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Por lo anterior, tal y como quedó plasmado en el concepto técnico elaborado por este grupo, esta circunstancia fue reevaluada y nuevamente calculada la multa.

Finalmente, frente al argumento *“es relevante aclarar que la administración se encuentra obligada a demostrar la ocurrencia del hecho antecedente a partir del cual se deriva la existencia del hecho presumido, toda vez que, con la presunción legal de culpa o dolo que invierte la carga de la prueba en cabeza del administrado, la entidad está en la obligación de demostrar los elementos objetivos del hecho, esto con el fin de que el derecho al debido proceso del investigado no se vea vulnerado y en particular los derechos de defensa y contradicción”* la Resolución 1015 de 2023 reveló y analizó de manera amplia las pruebas que demostraban la ocurrencia del hecho.

En esta, como parte del acervo probatorio, se incorporó el concepto técnico de visita al área investigada, donde se mostró la existencia de árboles talados y trozas de madera que presentaban especies vasculares y no vasculares sujetas a veda nacional, mediante diferentes registros fotográficos, entre las coordenadas X: 824.866 Y: 1.278.939 y X:824.865- Y: 1.278.915. Por lo tanto, es claro que esta Autoridad Ambiental demostró los elementos objetivos del hecho en el proceso sancionatorio ambiental y decidió de fondo con plena seguridad de la ocurrencia de los mismos.

Alegato del recurrente:

“4. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.

El artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, establece que:

“La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivo, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo”.

Contra dicha disposición, se promovió demanda de constitucionalidad, que fue resuelta negativamente, con fundamento en las siguientes puntuales apreciaciones:

“De este modo, aun cuando hubiese operado la caducidad prevista en la norma demandada para la acción sancionatoria del Estado –que en los términos de la jurisprudencia constitucional, responde más bien al instituto de la prescripción– todavía sería posible obtener del infractor la reparación del daño y la indemnización de los perjuicios causados.

De este modo, encuentra la Corte que, al fijar un plazo de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, el legislador ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente; que de ello no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no sólo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, finalmente, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y con la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental”. [1]

De esta manera, la Corte Constitucional encontró razonable que la ley establezca un término amplio para que se ejerza la facultad sancionatoria del Estado, pero



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

aclaró que, en efecto, no se trata de 20 años de caducidad, sino de prescripción de la acción.

Es por lo anterior que, se llama la atención entre la diferencia que tiene el término al que alude el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, con el de la caducidad de la facultad sancionatoria, que contempla la primera parte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que dice:

"CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado (...)"

Esta disposición se debe analizar en armonía con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, que señala que "...los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta parte primera del código. Los preceptos de este código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes (...)" (Resaltado fuera de texto).

Si bien, la Ley 1333 de 2009 es una norma especial, se debe advertir que no contempla en ninguno de sus apartes, regulación expresa o tácita relacionada con la aplicación o contabilización del término de caducidad de la facultad sancionatoria, lo cual nos remite a los artículos 47 y a la primera parte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. De allí que la autoridad ambiental cuenta con veinte (20) años para hacer uso de la facultad sancionatoria ambiental, y de tres (3) años, contados a partir del inicio del procedimiento sancionatorio ambiental, para expedir y notificar el auto que imponga la respectiva sanción.

La caducidad de la facultad sancionatoria no es una posición particular de esta apoderada, sino que se trata de una tesis desarrollada por la doctrina especializada a nivel nacional, tal como se expuso en las XXI Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente, llevadas a cabo en el mes de octubre de 2019 por parte de la Universidad Externado de Bogotá, en donde se presentó la ponencia "La caducidad de la acción sancionatoria administrativa ambiental", en la que se sostuvo lo siguiente:

"Como se puede notar, al realizar el análisis sistemático del artículo 30 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 y 86 de la Ley 1437 de 2011 queda en entredicho la premisa de que el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 establece que la autoridad ambiental tiene 20 años para investigar y sancionar al presunto infractor. Esto lleva a pensar que una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental se deben aplicar sus términos legales (incluyendo la ausencia de término legal para la formulación de cargos), y la de los artículos 52 y 86 de la Ley 1437 de 2011 como norma supletiva del artículo 30 de la Ley 1333 de 2009, de forma que una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental no quedaría para el mismo el término que tuviere la autoridad para que se concluyan los veinte años desde la comisión de la conducta, sino que se tendrían los términos del procedimiento en sí mismo y del término para resolver los recursos (...)." [2]

Continuando con su argumento, más adelante concluye que, precisamente es el entendimiento que se debe dar a los artículos 52 de la Ley 1437 de 2011 y 10 de la Ley 1333 de 2008, en la medida que la autoridad ambiental cuenta:

"(...) con tres años para imponer la sanción una vez hayan iniciado el procedimiento sancionatorio, el cual debió haberse dado dentro de los veinte años de la comisión de la infracción ambiental, pues sólo así se podrían cumplir y garantizar



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

efectivamente las finalidades del procedimiento a las que hizo referencia la Corte Constitucional al señalar que el mismo debe buscar la seguridad jurídica, la garantía del debido proceso y la eficiencia administrativa (Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2010)” [3]

En el caso concreto, se tiene que el Ministerio ordenó el inicio de la investigación sancionatoria ambiental mediante Resolución No. 0835 del 03 de mayo de 2017, notificado por aviso el 22 de mayo de 2017, y la decidió mediante la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, notificada por conducta concluyente con la presentación de la presente acción, esto es el 08 de noviembre de 2023, es decir, que transcurrieron más de seis (6) años.

Esto nos lleva a concluir que, luego de superado el término de tres (3) años, contados a partir de la notificación del auto de apertura del procedimiento sancionatorio ambiental, la Autoridad Ambiental perdió competencia para expedir algún acto administrativo sancionatorio, razón por la cual se solicitará la reposición de la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, revocándola y declarando la exoneración y/o ausencia de responsabilidad ambiental de la sociedad recurrente.”

Respuesta del Ministerio:

De la caducidad de la facultad sancionatoria

En el presente caso, la parte recurrente alega que la Autoridad Ambiental ha perdido la competencia para imponer sanciones al haber transcurrido un periodo superior a tres años desde la notificación del inicio del procedimiento sancionatorio hasta la expedición de la resolución sancionatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA). Sin embargo, este argumento resulta infundado, pues no tiene en cuenta la aplicación del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, que establece un régimen especial en materia sancionatoria ambiental, el cual ha sido avalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 2010.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-401 de 2010, confirmó la validez constitucional del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, subrayando que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para regular los términos y procedimientos administrativos, incluidos los plazos para la caducidad de la acción sancionatoria ambiental. Esta facultad del legislador se fundamenta en la cláusula general de competencia otorgada por la Constitución, lo que le permite establecer plazos que se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En este sentido, la Corte consideró que el plazo de veinte años para la caducidad de la acción sancionatoria ambiental es razonable, dado el carácter complejo y, en muchos casos, prolongado de los efectos de las infracciones ambientales. Estas infracciones pueden causar daños de larga duración que requieren un tiempo considerable para su identificación, investigación y sanción. Así, el plazo de veinte años se considera adecuado para que la administración pública cumpla con su obligación de proteger el medio ambiente, al tiempo que respeta los derechos al debido proceso de los infractores.

El artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 establece que la acción sancionatoria ambiental caduca a los veinte años de la ocurrencia del hecho u omisión que genera la infracción. Si se trata de hechos u omisiones sucesivos, el término de caducidad comenzará a correr desde el último día en que se haya producido la infracción. Este plazo no solo se refiere a la iniciación del procedimiento



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

sancionatorio, sino que abarca toda la acción sancionatoria en su conjunto, lo que incluye desde la investigación hasta la expedición de la resolución sancionatoria definitiva. De esta manera, la norma otorga a la autoridad un margen temporal amplio para llevar a cabo un proceso sancionatorio completo, que permita investigar a fondo los hechos, garantizar el derecho de defensa y, eventualmente, sancionar al infractor.

En el caso concreto, la Autoridad Ambiental inició el procedimiento sancionatorio mediante la Resolución No. 0835 del 03 de mayo de 2017, y expidió la resolución sancionatoria mediante la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, por lo que dicho procedimiento se desarrolló completamente dentro del plazo de veinte años establecido en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009. Por tanto, no ha operado la caducidad de la acción sancionatoria, y la autoridad actuó dentro del marco legal previsto por la normativa ambiental.

El alegato del recurrente también invoca el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que establece un plazo general de tres años para la caducidad de la facultad sancionatoria administrativa. No obstante, dicha norma solo es aplicable en ausencia de una regulación especial. En este caso, la Ley 1333 de 2009 es una Ley especial que regula de manera específica el régimen sancionatorio en materia ambiental, por lo que prevalece sobre las disposiciones generales de la Ley 1437. De hecho, el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 establece que las disposiciones de dicha ley se aplican de manera supletoria, es decir, únicamente cuando no existan regulaciones específicas en otras leyes, como es el caso de la Ley 1333 de 2009.

En este sentido, no existe un vacío normativo que justifique la aplicación supletoria de la Ley 1437 de 2011, ya que la Ley 1333 de 2009 regula de manera integral la caducidad y los procedimientos sancionatorios en materia ambiental.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-401 de 2010, validó la constitucionalidad de este régimen especial, señalando que el plazo de veinte años es coherente con la naturaleza de las sanciones ambientales y con la necesidad de garantizar una adecuada protección del medio ambiente.

Por lo tanto, no es aplicable el plazo de tres años invocado por el recurrente, y la autoridad ambiental actuó dentro de los términos legales previstos por la Ley 1333 de 2009. En consecuencia, no ha operado la caducidad de la acción sancionatoria, y la resolución que decidió de fondo este asunto es plenamente válida.

Alegato del recurrente:

"5. SOBRE LA TASACIÓN DE MULTA.

Con fin de sustentar la pretensión subsidiaria, a continuación, se procederá a realizar un recalcule de la tasación de la multa llevada a cabo por el Ministerio en el Concepto Técnico 003 del 03 de abril del 2023, acogido en la resolución que se recurre.

En la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, artículo segundo, el MADS resolvió "imponer a título de sanción a la sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P.- Hidroituango S.A. E.S.P. con NIT. 811.014.798-1, multa correspondiente a la suma de MIL CIENTO UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.101.477.865), equivalente a 25.970,90 UVT, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo y de acuerdo con lo descrito en el Concepto Técnico del 03 de abril de 2023 (...)"



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Con base en los argumentos esgrimidos en los numerales anteriores, se procede a recalcular el criterio de grado de afectación y/o evaluación del riesgo (i) de la siguiente forma:

5.1. Factor de temporalidad (a).

Respecto al factor de temporalidad: "Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si ésta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo".

En caso de que el Ministerio considere que no prospera la solicitud de revocatoria de la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, en específico frente a la declaración de responsabilidad ambiental de la sociedad Hidroituango frente al cargo único formulado en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, se solicita al Ministerio que se tase la multa con un Factor de Temporalidad (a) = 1, de conformidad con la parte motiva de la formulación de cargos y lo alegado en el acápite 3.2. del presente escrito.

Entonces, el Factor de Temporalidad (a) = 1,0000.

5.2. Para la Evaluación de Riesgo (i) se argumenta lo siguiente:

Intensidad (IN): La Autoridad estableció una calificación de 12 afirmando que " fue posible establecer que, con el aprovechamiento forestal adelantado por parte de la sociedad, se intervinieron y afectaron especies asociadas a grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes que son objeto de protección Nacional", afirmación que es un contrasentido, ya que como lo expresa la misma entidad en el Auto 498 de 2017 el Ministerio pudo comprobar que antes del aprovechamiento se realizó el rescate de Orquídeas y Bromelias, reubicados en un sitio del campamento Tacui (páginas 10 y 11).

De acuerdo con lo anterior, Intensidad (IN) = 1, considerando que, la Autoridad pudo constatar que, previo y durante el aprovechamiento de los hospederos se realizó el rescate de todas las especies objeto de veda nacional presentes en el área a intervenir (con el rescate previo de las epífitas vasculares (bromelias -o quiches- y orquídeas) y un rescate durante el aprovechamiento de las epífitas no vasculares (musgos, hepáticas y líquenes), esto último se hizo al extraer la biomasa forestal de las 100 hectáreas del vaso y disponerla por encima de la cota de inundación del embalse), es decir, no hubo una afectación real del bien de protección.

Persistencia (PE): La Autoridad asignó un valor de 5 a este criterio "teniendo en cuenta que la zona en la que se presentó la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. hace parte del área inundable del vaso del embalse por lo que se supone una alteración indefinida en el tiempo".

Al respecto se tiene que, si bien las 100 ha en donde se efectuó la remoción de cobertura hacen parte del vaso del embalse, el efecto sobre las especies epífitas vasculares y no vasculares hubiese sido el mismo con la obtención previa del permiso ambiental al cual se refiere el hecho que motivó este proceso sancionatorio, toda vez que, se implementaron las medidas de manejo ambiental autorizadas por la Licencia ambiental como parte del "Programa Manejo de Vegetación", medidas que incluyeron acciones de rescate de las especies, de remoción, reubicación y monitoreos de seguimiento.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al Ministerio que sea considerado el valor más bajo de ponderación de este criterio, es decir, Persistencia (PE) = 1, considerando que, la Autoridad pudo constatar que, previo al aprovechamiento se realizó el rescate de todas las especies objeto de veda nacional, situación que



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

redujo la permanencia del efecto puesto que no hubo una afectación real del bien de protección.

Reversibilidad (RV): La Autoridad asignó una ponderación de 5 a este criterio afirmando que "con la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. se generó un impacto que, por las características de repoblamiento, restauración y regeneración de este tipo de grupos taxonómicos, tendrá una amplia duración, la cual es superior a los 5 años".

Lo anterior, supone la eliminación total de las especies epífitas vasculares y no vasculares en las 100 ha intervenidas por la Sociedad, situación que difiere de lo evidenciado en campo por la Autoridad, pues se pudo constatar que antes del aprovechamiento de la cobertura vegetal, se implementaron acciones de rescate, remoción y reubicación que no hubiesen sido más rigurosas por la obtención del permiso de aprovechamiento forestal, en el cual, además, se establecieron medidas de carácter compensatorio.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al MADS que sea considerado el valor más bajo de ponderación de este criterio, es decir, Reversibilidad (RV) = 1, considerando que, la Autoridad pudo constatar que, previo al aprovechamiento se realizó el rescate de todas las especies objeto de veda nacional, situación que minimizó la alteración del bien de protección, permitiendo que el funcionamiento de los procesos naturales de la sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio se pueda dar en menos de un año.

Recuperabilidad (MC): La Autoridad asignó un valor de 3 afirmando que "de acuerdo con el documento técnico titulado "Solicitud de levantamiento de veda Nacional de especies florísticas en el área del vaso del embalse" allegado a este Ministerio por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P. mediante el radicado MINAMBIENTE E1-2017-020885 del 14 de agosto de 2017, en su capítulo relacionado con las medidas de manejo para las especies vedadas, indica que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, será de aproximadamente 3 años. Es decir que la recuperabilidad puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años".

Si bien la Sociedad indicó que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, sería de aproximadamente tres (3) años, este tiempo corresponde a la totalidad de las áreas que conforman el vaso del embalse y no sólo a las cien (100 Ha) hectáreas a las que se refiere el hecho imputado. Además, los musgos, hepáticas y líquenes fueron relocalizados por encima de la cota de inundación del embalse durante la actividad de extracción de la biomasa forestal de esas 100 hectáreas, cuando se movilizaron la totalidad de los árboles forófitos en los que estas especies se encontraban establecidas.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al MADS que sea considerado el valor más bajo de ponderación de este criterio, es decir, Recuperabilidad (MC)=1, considerando que, el rescate de epífitas en las 100 ha objeto de esta investigación se logró en un plazo inferior a seis meses.

Con las consideraciones anteriores, la importancia de la afectación imputada pasaría a ser moderada:

◆◆◆◆ = 30

A pesar de que el MADS no hace una evaluación del riesgo (r) que corresponde, según su propia metodología, a "(...) aquellas infracciones que no se concretan en impactos ambientales, generan un riesgo potencial de afectación. El nivel de riesgo que genera dicha acción se encuentra asociado a la probabilidad de ocurrencia de la afectación así como a la magnitud del potencial efecto" (página 26), se procederá



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

a determinar el valor de la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o) y la magnitud potencial de la afectación (m), ejercicio que es necesario para solicitar de manera subsidiaria el recalcu de la multa impuesta.

Otra falencia del Ministerio es que no identifica los agentes de peligro, los cuales constituyen elementos potenciales de generación de afectación ambiental, sin embargo se seguirá con el ejercicio metodológico para efectos de obtener el valor a cobrar por concepto de un escenario de riesgo de afectación (r).

De conformidad con el valor de (I) (importancia de la afectación) = 30 se determina la magnitud potencial de la afectación con base en la tabla 10 de la metodología del Ministerio la cual es moderado = 50.

Entonces Magnitud Potencial de la afectación (m) = 50.

El Ministerio no evalúa la Probabilidad de ocurrencia (o) de la afectación y partiendo de que para determinarla la autoridad ambiental debe evaluar y sustentar la posibilidad de que esta ocurra y de acuerdo con la experticia, se debe sustentar si la probabilidad de ocurrencia del hecho es muy alta, alta, moderada, baja o muy baja, y, como quiera que las especies protegidas no fueron afectadas como lo reconoce la misma entidad, se determina un valor de muy baja = 0.2.

Entonces Probabilidad de ocurrencia (o) = 0.2.

Determinación del riesgo: $r = o \times m$ $r = 0.2 \times 50$

$r = 10$

Como el valor obtenido representa el nivel potencial de riesgo generado por la infracción de la norma, el cual debe ser monetizado para ser integrado en el modelo matemático, y teniendo en cuenta que la infracción no se concretó en afectación ambiental, se le asigna un valor correspondiente a la mitad de la multa máxima establecida en la ley, para lo cual se acude a la tabla No. 12 de la metodología del Ministerio, según la cual 10 equivale a una probabilidad de afectación muy baja = 0.2.

Por ende, la valoración del riesgo de afectación ambiental (r) es = 0.2.

Obtenido el valor de riesgo, se debe determinar el valor monetario del mismo, a partir de la siguiente ecuación:

$$R = (11.03 \times SMMLV2017) \times r$$

$$R = 11.03 \times \$737.717 \times 0.2.$$

$$R = \$1.627.403,702$$

5.3. Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A):

Si bien el Ministerio en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 reconoció que la Sociedad resarcí o mitigó el daño por iniciativa propia con la comprobación del rescate y reubicación de Orquídeas y Bromelias y formuló cargos con dicha causal de atenuación de la responsabilidad (numeral 2º del artículo 6º de la Ley 1333 de

2009), en la resolución que se recurre la descartó por considerar que estas acciones fueron llevadas a cabo no por iniciativa propia sino porque se trató de un deber legal impuesto por la Licencia Ambiental, lo cual ratifica la imposición por parte del Ministerio de medidas de manejo adecuado de las especies protegidas con veda, en la medida que estaban planeadas por la Sociedad como medidas de prevención, manejo y mitigación de impactos, el Ministerio sí debió darle aplicación no sólo a esta atenuante sino también a la del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 1333 de



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

2009, ya que no se generó ningún daño al recurso natural renovables flora, tal como la misma Autoridad lo reconoce en la decisión.

No debe olvidar el Ministerio, que al momento de realizar las actividades de aprovechamiento forestal del vaso del embalse, esto es, durante el segundo semestre del año 2016, la Sociedad ya había entregado 14 informes de cumplimiento ambiental (ICA) en los que venía realizando el reporte respectivo del acumulado del aprovechamiento forestal ficha ICA-2c Aprovechamiento forestal, obrando de buena fe y conforme a lo permitido y autorizado por la licencia ambiental y el actuar previo de ese Ministerio, es por esto que en la ficha del ICA 14 correspondiente al ICA-1a Remoción de biomasa (anexo 4) se informó lo siguiente:

"Para el periodo evaluado, se intervino un área total de 100,62 ha, dando inicio al aprovechamiento forestal del vaso del embalse donde se presentaron riesgos relacionados con: la fisiografía de la zona, el clima, riesgo biológico y actores armados entre otros."

Es claro entonces que nunca fue el propósito de la Sociedad ocultar o realizar de forma no autorizada la remoción de la cobertura vegetal del vaso del embalse, ya que esta actividad, al igual que todas las anteriores reportadas a la ANLA y al Ministerio en su momento en más de ocho (8) años de avance del proyecto en ese momento (ICA 1 al 13), se realizaron de buena fe, amparadas en los permisos que fueron otorgados en la licencia ambiental, aplicando todas las medidas de manejo necesarias y autorizadas y siempre de cara y sin reproche y llamado de atención de ese Ministerio, por lo que en la tasación de la multa se debe considerar la primera causal de atenuación establecida en el artículo sexto de la Ley 1333 de 2009, en el sentido que se informó de forma oportuna la ejecución de la actividad que ahora cuestiona el Ministerio antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio.

En la medida que no se atentó el recurso natural renovable flora protegido con la veda y tampoco obtuvo un provecho económico para sí o un tercero, toda vez que no existía ninguna obligación legal de tramitar el levantamiento de veda, con lo cual no hubo ahorros de retraso, ni ingresos directos porque se trató de una actividad completamente lícita ni costos evitados porque no se infringió ninguna norma ambiental ni acto administrativo emanado de autoridad ambiental y, por el contrario se levantó la veda sin que existiera una norma que previamente así lo estableciera, tampoco hay lugar a esta causal agravante.

Tal como se ha argumentado suficientemente en la presente acción, la única causal de agravación de la responsabilidad sería la reincidencia (numeral 1º, artículo 7º de la Ley 1333 de 2009), que equivale a un valor de 0.2

Por consiguiente, el valor de Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A) = - 0.2

5.4. Tasación de la Multa: definidos todos los criterios se procede al desarrollo del modelo matemático conforme a lo establecido en el artículo 4º de la Resolución MAVDT 2086 de 2010.

$$\text{Multa} = B + [(a * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

$$\text{Multa} = 0 + [(1,000 * \$1.627.403,702) * (1 + -0.2) + 0] * 0,25$$

$$\text{Multa} = 0 + \$1.627.403,702 * 0.8 * 0.25$$

$$\text{Multa} = \$ 325.480.740''$$

Respuesta del Ministerio:



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

A continuación, se presentan los factores considerados para la retasación de la multa impuesta a Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P., indicando en cada uno de ellos la decisión inicial de esta Dirección, las consideraciones frente a los argumentos del recurso y la determinación final:

- 1. Factor de Temporalidad (α):** En su decisión de fondo, esta Autoridad Ambiental aplicó un valor de temporalidad de 2.5577, basado en que el hecho generado de la infracción fue de tracto sucesivo con una duración de 190 días, comprendidos entre el 26 de mayo de 2016 y el 01 de diciembre de 2016. Frente a estas consideraciones la sociedad propuso un valor de 1, teniendo en cuenta que en Auto de formulación de cargos se estableció el hecho como de ejecución instantánea con fecha de ejecución el 19 de abril de 2017, el concepto técnico expresó lo siguiente:

"En relación con lo anterior, el Concepto Técnico No. 003 de 2023, emitido por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, estableció la temporalidad de los hechos en función de las fechas donde se realizó intervención directa sobre las especies, como consecuencia del aprovechamiento forestal de los forófitos hospederos presentes en las especies sujetas a esta actividad.

Esta decisión se sustentó en lo presentado en el radicado Minambiente E1-2017-030506 del 8 de noviembre de 2017 remitido por la sociedad en donde se hizo entrega de la información asociada al 'contrato piloto' ejecutado para el aprovechamiento forestal, el cual tuvo un plazo de duración de 190 días, comprendido entre el 26 de mayo y el 1 de diciembre de 2016, lo que determinó el hecho de tracto continuo.

El anterior argumento se refuerza con la información analizada del expediente LAM 2233, en el cual se encontró que la Sociedad reportó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el ICA 14 (correspondiente al segundo semestre de 2016), los avances y actividades desarrolladas dentro de los programas derivados de la licencia ambiental.

Específicamente, en relación con el 'Programa de Manejo y Conservación de La Vegetación' para los subprogramas de 'Remoción de biomasa y de aprovechamiento forestal' y 'Monitoreo y seguimiento de las coberturas vegetales', la sociedad en la ficha "ICA-1a Remoción de biomasa", reportó lo siguiente:

"(...)

Para el periodo evaluado, se intervino un área total de 100,62 ha, dando inicio al aprovechamiento forestal del vaso del embalse donde se presentaron riesgos relacionados con: la fisiografía de la zona, el clima, riesgo biológico y actores armados entre otros." (Subrayado fuera de texto original)

Al respecto y conforme al contrato piloto, el objeto del mismo era:

"(...)

Remoción de la cobertura vegetal y ejecución de actividades ambientales en el bosque húmedo tropical, previas al llenado del embalse del proyecto hidroeléctrico Ituango – primera etapa."



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

*La anterior información permite a esta Autoridad Ambiental confirmar que en el año 2016 la sociedad **ejecutó** el aprovechamiento forestal del vaso del embalse y lo reportó en cumplimiento de sus obligaciones en la licencia ambiental. Este hecho fue **verificado** posteriormente en terreno por parte del equipo técnico de esta Dirección el 19 de abril de 2017, con la visita de evaluación dentro del trámite del levantamiento de veda para el Proyecto Hidroeléctrico Ituango, tal como quedo consignado el concepto técnico No. 0068 del 03 de mayo de 2017:*

"(...)

Durante el recorrido y vista panorámica de la zona norte del proyecto, se pudo evidenciar la modificación de las coberturas en la zona de la cota máxima del proyecto, para lo cual se realizó una revisión del sitio y se encontró que, bajo la cota máxima planteada para el vaso del embalse, se realizó aprovechamiento forestal, en una franja de ancho cercana a los 60 metros entre las coordenadas X: 824866 Y: 1278939 y X: 824865 – Y:1278915, donde según el personal de la empresa Ituango, el aprovechamiento fue aproximadamente de 100 hectáreas." (Subrayado fuera de texto original)

*En este sentido, no resulta válido el argumento planteado por la Sociedad en su escrito de reposición pues el mismo se sustenta en la **fecha de verificación** de los hechos en el área del proyecto, contrario a realmente la **fecha de ejecución** del hecho infractor (en este caso la intervención de las especies epifitas por el aprovechamiento forestal), la cual corresponde al plazo de ejecución del contrato piloto (entre el 26 de mayo y el 1 de diciembre de 2016).*

*De esta manera, respecto a la variable de **temporalidad**, se mantiene la postura establecida en el Concepto Técnico No. 003 de 2023, asignando un valor de **2,5577** a la variable alfa, correspondiente a los 190 días de ejecución."*

Tras analizar la argumentación de la sociedad en el recurso de reposición y por lo motivos ya expuestos, se mantiene la postura adoptada en la Resolución 1015 de 2023, para la cual la variable alfa adopta el valor de 2,5577.

- 2. Beneficio Ilícito (B):** En la decisión inicial, el Ministerio evaluó que no existía un beneficio económico ilícito derivado de la comisión de la infracción ambiental, coincidiendo con el argumento de la sociedad. Este factor fue tasado con un valor de cero en el cálculo de la multa, ya que no se encontró evidencia de que la intervención produjera una ganancia económica directa para la sociedad. Tras la revisión, el Ministerio ratifica esta decisión, manteniendo el valor en cero, dado que tampoco se presentaron elementos adicionales en el recurso de reposición que sugirieran lo contrario.
- 3. Importancia de la afectación (I):** Inicialmente el cálculo de esta variable se determinó con base en la ponderación de sus atributos así: intensidad con un valor de 12, extensión con un valor de 12, persistencia con un valor de 5, reversibilidad con un valor de 5 y recuperabilidad con un valor de 3. Valores que, al ser aplicados en la correspondiente fórmula, resultaron en una importancia de la afectación valorada en 73, es decir una calificación crítica.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

Una vez revisados y analizados los argumentos y los nuevos medios probatorios, el concepto técnico 034 de 2024 determinó para cada uno de los atributos lo siguiente:

"(...)

- **Intensidad:**

La Resolución 2086 de 2010, define la intensidad como el "grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección", esto quiere decir cómo y en qué medida influye una actividad o evento sobre un recurso natural.

Respecto a la solicitud de reducir el valor de la intensidad a 1, argumentando que las medidas de manejo y rescate de especies epífitas vasculares y no vasculares ejecutadas por la sociedad en cumplimiento de lo ordenado por la ANLA evitaron una afectación real, esta Autoridad considera que dicho argumento no es pertinente para el caso en concreto.

Para el caso en concreto, además de las razones expuestas en la decisión de fondo, el análisis efectuado al expediente LAM 2233 reveló circunstancias adicionales que permiten motivar la decisión tomada por esta autoridad ambiental. Como lo establece la Resolución 2086 de 2010, la intensidad se refiere al grado de incidencia de una acción sobre el recurso natural, lo cual no se elimina con la mera ejecución de medidas de manejo. En este caso, si bien la autoridad reconoce que la sociedad implementó el "Programa de manejo de especies epífitas vasculares y no vasculares" es esta misma acción la que genera el escenario del riesgo de afectación sobre el cual se está evaluando la sanción.

En este sentido, y como se explicó anteriormente una translocación inadecuada, una manipulación deficiente o un transporte poco cuidadoso pueden estresar a los organismos y comprometer su supervivencia, así mismo la falta de un plan de seguimiento y monitoreo para estas especies en el área de reubicación puede constituir una gestión incompleta o deficiente (pues no garantiza la supervivencia de las especies ni su repoblamiento efectivo, ni la recuperación de sus funciones ecológicas dentro del ecosistema).

De esta manera, se rechaza el argumento planteado por la sociedad y, por tanto, para la variable intensidad, y se mantiene la postura establecida en el concepto técnico No. 003 de 2022, asumiendo el valor de 12 conforme a la ponderación establecida en la Resolución 2086 de 2010.

- **Persistencia:**

"Respecto a la variable persistencia, esta hace referencia al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección (para el caso en concreto la flora) retorne a las condiciones previas a la acción.

El Concepto Técnico No. 003 de 2023 determinó que la persistencia de la alteración sería indefinida en el tiempo, dado que las especies afectadas formaban parte del área inundable del vaso del embalse. Sin embargo, dada la relevancia de aplicar la metodología basada en el riesgo de afectación y los nuevos hallazgos, es necesario reevaluar esta variable.

Teniendo en cuenta lo anterior, aunque la sociedad diseñó y ejecutó medidas tendientes al rescate y reubicación de las especies epífitas, previo al aprovechamiento forestal del área del embalse, lo que evitó una afectación explícita sobre las especies, la metodología precisa que, en



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

aquellos eventos que se realicé el cálculo a partir de la variable riesgo de afectación, la importancia de la afectación debe calcularse a partir del supuesto de un "escenario con afectación".

En este sentido, al considerar un escenario en el los riesgos asociados a las acciones de rescate y traslado de epífitas se materialicen se estima que la afectación, aunque no indefinida podría prolongarse por más de cinco (5) años, toda vez que la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de las especies no es única y puede variar si es vascular o no vascular.

Para el caso en concreto, las epífitas vasculares al ser extremadamente sensibles por la dependencia de sus medios de soporte y requerimientos específicos de condiciones ambientales serían aquellas en que la posible afectación perduraría más tiempo. En contraste, las especies epífitas no vasculares tienen una mayor resiliencia y capacidad de recolonización de nuevas superficies, por lo que una perturbación podría suponer una menor persistencia.

*Estas características específicas de las especies vasculares, las cuales de acuerdo con lo dispuesto en el expediente LAM 2233 fueron motivo de las acciones de rescate y traslado, permiten argumentar por parte de esta Cartera Ministerial, que los efectos sobre estos grupos taxonómicos y el ecosistema perdurarían por un tiempo prolongado antes de retornar a las condiciones iniciales. Por tanto, se rechaza el argumento de la sociedad y se mantiene la postura asumida por este Ministerio en la Resolución 1015 de 2023 y se asigna el valor de **5** para esta variable."*

- **Reversibilidad:**

"El concepto técnico del 2023 determinó asignar un valor de 5 teniendo en cuenta que se supuso un escenario de afectación en el que la eliminación de las especies de epífitas vasculares y no vasculares por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. generó un impacto que, por las características de repoblamiento, restauración y regeneración de este tipo de grupos taxonómicos, tendrá una amplia duración, la cual es superior a los 5 años. Sin embargo, dada la relevancia de aplicar la metodología basada en el riesgo de afectación y los nuevos hallazgos, es necesario reevaluar esta variable.

*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 la sociedad, si bien existieron acciones de rescate y reubicación de las especies en veda, estas corresponden a actividades que necesariamente requieren de la acción humana.

De esta manera, con base en las calificaciones que adopta la Resolución 2086 de 2010 para la variable de reversibilidad, la ponderación de 5 corresponde a una afectación permanente o cuando se supone una imposibilidad o dificultad extrema de retornar por medios naturales, a las



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

condiciones naturales, con lo cual se estima un plazo superior a diez (10) años.

Si bien el hecho valorado en la presente investigación se asocia a la intervención del área del vaso del embalse en donde se encontraban especies epífitas vasculares y no vasculares, pero no se configuró la afectación sobre las especies, conforme a lo dispuesto en la Resolución 2086 de 2010, suponiendo el "escenario con afectación", es evidente que por medios naturales el bien de protección ambiental, en este caso la flora, no puede retornar fácilmente a las condiciones anteriores puesto que los forófitos hospederos y la biomasa de esta área fue intervenida y en este sentido se alteró el entorno para su desarrollo ecosistémico normal, lo que significa una dificultad extrema de asimilación de la alteración.

*Adicionalmente, las medidas de manejo relacionadas con el rescate y reubicación son acciones que naturalmente no pueden ser ejecutadas por parte del entorno y en consecuencia no puede ser superada la alteración de esta misma manera. En atención a ello, no es de recibo el argumento planteado por la sociedad y para la variable **reversibilidad** se mantiene un valor de **5**."*

- **Recuperabilidad:**

"El concepto técnico del 2023 determinó asignar un valor de 3 teniendo en cuenta en cuenta que, de acuerdo con el documento técnico titulado "Solicitud de levantamiento de veda Nacional de especies florísticas en el área del vaso del embalse" allegado por parte de la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A., E.S.P se indicó que el tiempo requerido para adelantar el rescate de bromelias y orquídeas, sería de aproximadamente 3 años.

Teniendo en cuenta que la recuperabilidad hace referencia a la "capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental", por parte de este Ministerio se rechaza el argumento planteado por la sociedad y se mantiene la postura adoptada en la Resolución 1015 de 2023, toda vez que las acciones de manejo para recuperar el bien de protección, en este caso la flora asociada a especies epífitas vasculares y no vasculares en veda, no solo incluyen las encaminadas al rescate y reubicación de las mismas o la extracción de la biomasa del área.

*Para una efectiva recuperación del bien se debe tener en cuenta medidas de manejo como rescate, traslado, reubicación, mantenimiento, siembra, rehabilitación, entre otras, **con sus consecuentes acciones de seguimiento y monitoreo, tal y como se estableció posteriormente en la Resolución 1847 de 2017 con la cual se levantó de manera parcial la veda**; dichas acciones de acuerdo con el área a intervenir y la diversidad y abundancia de las especies inventariadas pueden suceder en un periodo comprendido entre seis (6) meses y cinco (5) años, por lo que se mantiene la postura adoptada en la Resolución 1015 de 2023 con el factor ponderante de **3**."*

Aplicando los nuevos valores de los atributos anteriormente descritos (intensidad con un valor de 12, extensión con un valor de 12, persistencia con un valor de 5, reversibilidad con un valor de 5 y recuperabilidad con un valor de 3), se obtuvo una valor para la importancia de afectación de 73, es decir una calificación crítica.



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

- 4. Grado de Afectación Ambiental (i) y/o Riesgo (R):** Inicialmente, el cálculo de este factor fue en función de la afectación concreta al recurso flora, basándose en la intervención de un área con especies protegidas en veda nacional. En el análisis inicial, se había determinado que una vez valorados los atributos se calificó la importancia afectación como crítica al arrojar un valor de 73 y cuya valoración monetaria ascendió a mil ciento ochenta y ocho millones cuatro mil setecientos dos mil pesos (\$1.188.004.702). Tras la revisión de las pruebas para decidir el recurso, esta Autoridad volvió a reevaluar cada uno de los factores concluyendo que la calificación de importancia de afectación por riesgo corresponde a una acción crítica, dado que la sumatoria de los factores arrojó el valor de 80 lo cual corresponde a un valor de seiscientos cincuenta millones novecientos sesenta y un mil ochocientos cuarenta y un pesos (\$650.961.841).
- 5. Circunstancias Agravantes (A):** La decisión inicial había considerado tres circunstancias agravantes, la reincidencia, la afectación a especies protegidas por veda nacional y obtener provecho económico para sí o para un tercero. Frente a las consideraciones del recurrente el concepto técnico expreso que:

"Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Frente a las pretensiones de la sociedad 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. 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.

Dado que en la investigación sancionatoria contenida en el expediente SAN 027, no hay evidencia que permita calcular los componentes de la variable beneficio ilícito (y1, y2 o y3) y demostrar en términos económicos la ganancia o ahorro derivados del incumplimiento de la normatividad, tal y como lo expone también la sociedad en su escrito de reposición, el valor asignado dentro de la tasación de la multa adoptada mediante la Resolución 1015 de 2023 fue de cero (0).

Sin embargo, aplicando taxativamente lo expuesto en la "Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental" adoptada por la Resolución 2086 de 2010, se aplicó el valor de 0,2 para este agravante.

En consecuencia, se mantiene la postura adoptada por parte de esta Dirección y se rechaza el argumento presentado por la sociedad.

2. 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:

Respecto a este agravante, es importante traer al análisis el significado del verbo 'atentar', el cual hace referencia al intento de daño, poner en riesgo o vulnerar la integridad de algo o alguien.

En atención a esta definición, el presente agravante es aplicable para el caso en concreto bien sea cuando se valora la afectación ambiental



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

(situación que se demostró en el concepto técnico 003 de 2023) o como resultado de la valoración del riesgo de afectación ambiental tal como se presenta en este concepto. Para el caso en concreto del riesgo de afectación, el agravante es aplicado teniendo en cuenta que las especies epífitas vasculares y no vasculares (grupos taxonómicos de bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes) presentes en el área del vaso del embalse del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, y que son objeto de veda nacional conforme a la Resolución 213 de 1977 fueron puestas en riesgo al realizarse el aprovechamiento de sus hospederos y al realizarse un traslado de las mismas sin haber obtenido previamente el correspondiente levantamiento de veda por parte de este Ministerio.

De esta manera, se rechaza la solicitud de la sociedad y se mantiene la postura adoptada por parte de esta Cartera Ministerial en la tasación de la multa.

Teniendo en cuenta el 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 1015 de 2023 y el concepto técnico, determinando la aplicación de tres (3) circunstancias agravantes dentro del proceso sancionatorio iniciado a la Sociedad."

En ese sentido, esta Autoridad Ambiental se mantiene en su decisión de aplicar los tres agravantes.

6. Circunstancias atenuantes: la decisión inicial consideró que no era aplicable ninguno de los atenuantes. Frente a las consideraciones expuestas por el sancionado, el concepto técnico evaluó lo siguiente:

"Frente a las pretensiones de la sociedad relacionadas con la aplicación de las circunstancias atenuantes de la responsabilidad el concepto 003 de 2023 no consideró aplicable ninguna de las causales de atenuación de la responsabilidad al no considerar se configurase como una certeza dentro de la investigación sancionatoria. Respecto a los nuevos hallazgos producto de la revisión del expediente LAM 2233, a continuación, se analiza cada una de ellas para dar respuesta a los argumentos presentados:

1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia: Si bien la sociedad reportó en los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA las actividades de rescate y reubicación de epífitas, así como las actividades relacionadas con el aprovechamiento forestal, estos reportes como bien lo relaciona su nombre hacen referencia al cumplimiento de lo dispuesto en la licencia ambiental y sus modificaciones, de acuerdo con los requerimientos de la Autoridad Ambiental en su momento (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA).

Estos informes gozan de legalidad y veracidad y fueron objeto de seguimientos y/o requerimientos adicionales conforme fueran el caso por parte de la autoridad, no obstante, su presentación, registro y análisis no corresponden a una confesión de la infracción, por cuanto no es de recibo el tener en cuenta este atenuante dentro de la investigación sancionatoria.

2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere



"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones"

un daño mayor: Nuevamente como se ha expuesto previamente y como lo determinó el Concepto Técnico No. 003 de 2023, si bien las medidas de manejo implementadas por parte de la sociedad, encaminadas al rescate y reubicación de especies epífitas vasculares y no vasculares, previo al aprovechamiento forestal del vaso del embalse, permitieron mitigar los efectos e impactos de la intervención, estas medidas no tienen origen en la iniciativa propia de la sociedad.

Por el contrario, las mismas surgen como consecuencia de un requerimiento realizado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA en el año 2012 quien, en el marco de la cuarta solicitud de modificación de la licencia ambiental, a través del Concepto Técnico No. 1958 del 19 de noviembre de 2012 y la Resolución 1041 del 07 de diciembre de 2012 en su artículo 8, numeral 1.3.15 determina que se debe "crear un subprograma que contemple las medidas de manejo para el rescate de epífitas, helechos, bromelias, orquídeas, musgos, hepáticas y líquenes presentes en el área de afectación".

En atención a lo anterior, no es de recibo el argumento de la sociedad respecto a aplicar este atenuante dentro de la investigación sancionatoria.

3. *Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana: Como se ha explicado dentro del presente concepto, la infracción ambiental investigada en la investigación sancionatoria en contra de la sociedad no está relacionada con daño ambiental. No obstante, como lo dispuso la Resolución 2086 de 2010, esta circunstancia atenuante ya ha sido valorada en la importancia de la afectación potencial (I), por lo que no se le asigna un factor ponderador para ser incluido dentro del cálculo de la variable de Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A).*

En este sentido, esta Cartera Ministerial concuerda con el argumento de la sociedad, sin embargo, en línea con la modelación matemática ya establecida, no incluye esta circunstancia dentro del cálculo.

Teniendo en cuenta en análisis desarrollado frente a las objeciones presentadas en relación con la aplicación de las circunstancias atenuantes de responsabilidad, esta Cartera Ministerial mantiene la postura aplicada dentro de la tasación de multa adoptada mediante la Resolución 1015 de 2023 y no aplica ninguna circunstancia de atenuación dentro del cálculo."

Teniendo en cuenta que no existe una variación en la aplicación de los agravantes y atenuantes, por las razones ya expuestas, este ministerio mantiene su posición en la variable (A) la cual se mantendrá en 0,55 para la cual, en concordancia al parágrafo 1 del artículo 9 de la Resolución 2086 de 2010 se tomará como valor máximo 0,45.

Tomando en cuenta las nuevas variables evaluadas, el técnico concluyó lo siguiente:

"Con base en los análisis planteados en el presente concepto a continuación, se aplica nuevamente la modelación matemática para la tasación de la multa:



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Variable	Resultado
Beneficio ilícito (B)	0
Grado de afectación ambiental (i) y/o riesgo (R)	\$ 650.961.841
Factor de temporalidad (a)	2,5577
Circunstancias Agravantes (A)	0,45
Costos asociados (Ca)	0
Capacidad socioeconómica (Cs)	0.25

Multa = B + [(a * i) * (1 + A) + Ca] * Cs

Multa = 0 + [(2,5577 * \$ 650.961.841) * (1 + 0,45) + \$0] * 0.25

Multa = \$603.549.849

Así mismo, dando cumplimiento a la disposición del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (vigente para el momento de la multa) y en consonancia con el Decreto 1094 de 2020, el cálculo se debía hacer en Unidades de Valor Tributario - UVT, la cuales para el año 2023, tenían un valor de \$42.412; en atención a lo anterior:

Multa UVT = \$ 603.549.849 * $\frac{1 \text{ UVT } 2023}{\42.412^1} = 14.230,64 UVT

Por tanto,

Multa = \$ 603.549.849 equivalente a 14.230,64 UVT

Teniendo en cuenta que existe un valor diferente al establecido a título de multa en la Resolución 1015 de 2023 esta Autoridad identifica la necesidad de modificar el artículo segundo.

VIII. DE LAS PETICIONES DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

En el documento de reposición el recurrente elevó las siguientes peticiones:

"6. PETICIONES

PRIMERA: Como pretensión principal solicito respetuosamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS – REPONER en su integridad la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, por medio de la cual declaró a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. – HIDROITUANGO - S.A.

E.S.P. con NIT. 811.014.798-1, responsable ambiental del pliego de cargos formulado a través del artículo primero del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017, e impuso como sanción una multa en cuantía de MIL CIENTO UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.101.477.865), equivalente a 25.970,90 UVT, y en su lugar, se revoque la resolución y se EXONERE de responsabilidad ambiental frente al cargo único formulado en el Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017 o en su lugar se declare no responsable ambiental.

SEGUNDA: Como primera pretensión subsidiaria solicito respetuosamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS – REPONER en su integridad la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023 revocándola y

¹ Valor fijado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la UVT para 2023.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

declarando desvirtuada la presunción de culpa o dolo del cargo formulado a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P. – HIDROITUANGO - S.A. E.S.P. con NIT. 811.014.798-1 en el artículo primero del Auto No. 498 del 03 de noviembre de 2017.

TERCERA: Como segunda pretensión subsidiaria solicito respetuosamente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS – REPONER parcialmente la Resolución No. 1015 del 02 de octubre de 2023, modificando el artículo segundo, por el cual se impone una multa, con base en la reconsideración, reevaluación y revaloración de los criterios y factores contemplados para su tasación y monetización, lo que daría lugar a una disminución del valor de esta, conforme al numeral 5º del presente recurso, quedando en un valor de TRESCIENTOS VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL SETESCIENTOS CUARENTA PESOS M/C (\$ 325.480.740).”

En virtud de las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo, no es procedente acoger las dos primeras pretensiones planteadas, toda vez que ha quedado acreditada la responsabilidad ambiental de la sociedad respecto al cargo formulado en el Auto No. 498 del 3 de noviembre de 2017. Dicha responsabilidad se configura a título de culpa grave, equiparable al dolo, al probarse que la sociedad tenía conocimiento de la omisión del trámite desde el año 2010, cuando CORANTIOQUIA le informó de esta obligación mediante el radicado No. 4120-E1-118898 del 17 de septiembre de 2010, circunstancia que fue reiterada en varias comunicaciones posteriores emitidas por la ANLA. En consecuencia, el artículo primero de la Resolución No. 1015 de 2023 será confirmado en su integridad.

Respecto a la tercera pretensión, esta Dirección la acogerá parcialmente, en consideración a que, como se indicó en el acápite precedente y en el Concepto Técnico No. 34 de 2024, la tasación de la multa efectuada por la sociedad presenta errores y no es posible acceder a la variación del factor de temporalidad, ni a los valores para los componentes de la variable de importancia de la afectación ni a lo propuesto para las circunstancias atenuantes y agravantes. En dicho sentido y como se expuso previamente la variación se dio en función de recalcular el valor de la multa con base en el riesgo potencial de afectación del hecho investigado. Por lo tanto, el valor de la sanción será ajustado y tasada en **SEISCIENTOS TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS M/CTE. (\$603.549.849), equivalente a CATORCE MIL DOSCIENTOS TREINTA CON SESENTA Y CUATRO UVT (14.230,64 UVT).**

En mérito de lo expuesto,



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

RESUELVE

Artículo 1. Confirmar lo dispuesto en el artículo primero de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. Reponer parcialmente el artículo segundo de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023, el cual quedará así:

Artículo 2. – IMPONER a título de sanción a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P (NIT. 811.014.798-1) multa de SEISCIENTOS TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS M/CTE. (\$603.549.849), equivalente a CATORCE MIL DOSCIENTOS TREINTA CON SESENTA Y CUATRO UVT (14.230,64 UVT) al ser declarado responsable del cargo único formulado mediante el Auto 498 del 03 de noviembre de 2017.

Parágrafo 1. – El valor de la multa impuesta en la presente Resolución deberá ser pagado mediante consignación a nombre del Fondo Nacional Ambiental FONAM - MADS - con NIT. 830.025.267-9, en la Cuenta Ahorros No. 230823882 del Banco de Occidente, dentro de los quince días siguientes a la ejecutoria de esta Resolución y envía información completa del pago al correo tesoreria@minambiente.gov.co.

Parágrafo 2. – El incumplimiento en los términos y cuantías establecidas, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva, de la cual se encuentran investidas las autoridades del denominado orden nacional en virtud de la Ley 6ª de 1992.

Parágrafo 3. – Remítase copia del presente acto administrativo a la Oficina Asesora Jurídica para que inicie el proceso coactivo que haya lugar.

Artículo 3. Notificar por medios electrónicos el contenido de este acto administrativo a la sociedad HIDROELÉCTRICA ITUANGO S.A. E.S.P (NIT. 811.014.798-1) a través de su apoderado legalmente constituida a los correos electrónicos: veronica.guzman@epm.com.co y depautoridades@epm.com.co, 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 4. 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 en el memorando 005 del 14 de marzo de 2013, emitido por el mismo ente de control enunciado y su instructivo.

Artículo 5. 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.



“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 1015 del 02 de octubre de 2023 y se adoptan otras disposiciones”

Artículo 6. Contra la presente providencia no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá, D.C., a los 08 días del mes de noviembre de 2024.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ADRIANA RIVERA BRUSATIN

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

Elaboró: Mariana Gómez. /Abogada Contratista DBBSE – MADS
Revisó: Nancy Licet Mora Umaña/Abogada Contratista DBBSE – MADS
Revisó y Aprobó: D. Marcela Reyes M./Abogada Contratista DBBSE – MADS
Expediente: SAN-00027