

**Grupo de Gestión de Notificaciones**

**CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN MEDIANTE PUBLICACIÓN DE  
AVISO  
Resolución No. 1302 del 10 de julio de 2025**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) - dentro del expediente SAN0305-00-2018 expidió el Acto Administrativo: Resolución No. 1302 del 10 de julio de 2025, el cual ordenó notificar a: **PAULOWNIA S.A.S. "EN LIQUIDACIÓN"**

Por consiguiente, para salvaguardar el derecho al debido proceso y con el fin de proseguir con la notificación del Acto Administrativo: Resolución No. 1302 proferido el 10 de julio de 2025, dentro del expediente No. SAN0305-00-2018, en cumplimiento de lo consagrado en el inciso 2° del artículo 69 de la ley 1437 de 2011, se publica en la cartelera de publicación de Actos Administrativos de esta Autoridad, por el término de cinco (5) días hábiles, entendiéndose notificado al finalizar el día siguiente al retiro del aviso .

Asimismo, se realiza la publicación del acto administrativo en la página electrónica de esta Entidad.

Contra este acto administrativo procede recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito ante el funcionario quien expidió la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, bajo las condiciones, requisitos y términos contemplados en los artículos 74, 75, 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se advierte que en caso tal que la notificación de este acto administrativo se haya realizado por uno de los siguientes medios como lo establece la Ley 1437 de 2011, de forma personal (artículo 67) por medios electrónicos (artículo 56), en estrados (artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015), en una fecha anterior a la notificación por aviso (artículo 69), la notificación válida será la notificación que se haya utilizado en ese momento (personal, por medios electrónicos o en estrados) según corresponda.

Se expide la presente constancia en Bogotá D.C., el día 30 de julio de 2025.



EINER DANIEL AVENDANO VARGAS  
COORDINADOR DEL GRUPO DE GESTION DE NOTIFICACIONES

RAFAEL GUILLERMO OCHOA MONTES  
CONTRATISTA

Proyectó: *Rafael Guillermo Ochoa Montes*  
Archivase en: SAN0305-00-2018



# AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES

- ANLA –

## RESOLUCIÓN N° 001302 (10 JUL. 2025)

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO  
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS  
DETERMINACIONES”**

### **LA DIRECTORA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA**

En ejercicio de las facultades legales establecidas en las Leyes 99 de 1993, 1333 de 2009, modificada y adicionada por la Ley 2387 de 2024, la Ley 1437 de 2011 y en el Decreto 1076 de 2015, así como de las funciones conferidas por el Decreto – Ley 3573 de 2011, modificado por el Decreto 376 de 2020, la Resolución No. 496 del 16 de abril de 2025 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. Asunto por decidir**

Dentro del procedimiento sancionatorio ambiental surtido en el expediente SAN0305-00-2018, de conformidad con lo señalado en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, se determina la procedencia de declarar o no la responsabilidad ambiental de la sociedad PAULOWNIA S.A.S. “En Liquidación” con NIT 900.435.286 - 1, respecto del cargo formulado mediante Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020, en relación con la presunta introducción al territorio colombiano de material vegetal correspondiente a la especie “*Paulownia Tomentosa*”, sin haber obtenido previamente la correspondiente autorización ambiental.

#### **II. Competencia**

La ANLA es competente para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, teniendo en cuenta que es la autoridad facultada para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales de aquellos proyectos, obras o actividades a los que por ley se les exija el instrumento de control y manejo ambiental.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Dicha facultad le fue transferida del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, de acuerdo con la desconcentración administrativa prevista en los numerales 1°, 2° y 7° del artículo tercero del Decreto-Ley 3573 de 2011, en concordancia con lo previsto en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

De conformidad con el precitado numeral 7 del artículo 3° del Decreto 3573 de 2011, es función de la ANLA *“Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya”*.

En vista de lo anterior, es menester destacar que la conducta que se investiga se encuentra directamente relacionada con la presunta introducción de la especie *Paulownia Tormentosa* al territorio nacional sin contar previamente con la respectiva licencia ambiental.

Mediante el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 376 de 2020 *“Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA”*, se estableció como función del Despacho de la Dirección General: *“Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas, al igual que expedir las medidas sancionatorias por presunta infracción en materia ambiental, en los asuntos objeto de su competencia”*.

Mediante la Resolución No. 496 del 16 de abril de 2025 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se efectuó el nombramiento de la doctora Irene Vélez Torres en el empleo de Director General de la Unidad Administrativa, Código 015 de la ANLA.

### **III. Antecedentes relevantes y actuación administrativa**

**3.1.** La Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja- PJAA a través de oficio No. 1-0725-18 del 16 de abril de 2018, radicado en esta Entidad mediante consecutivo No. 2018045926-1-000 del 18 de abril de 2018, dio traslado a la queja elevada por la señora Angélica María Hernández, en la cual manifestó que: *“(…) en la fecha 30 de enero de 2018, en el municipio de Nobsa -Boyacá, por parte de la alcaldía, se llevó a cabo la entrega de material vegetal de la especie Paulownia Tomentosa, como estrategia de Recuperación Ambiental, (…) a los propietarios de los Títulos Mineros del municipio y a los propietarios que vendieron las Emisiones Atmosféricas: Hornos de Las Caleras. Firmando Actas de Entrega de Material Vegetal y compromisos de siembra y cuidado de las plantas”*, y formuló una serie de preguntas y/o consultas de carácter ambiental.

**3.2.** A través del oficio No. 2018057999-2-000 del 10 de mayo de 2018, la ANLA dio respuesta a las inquietudes señaladas en la queja presentada por la señora

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Angelica María Hernández, informando, entre otros aspectos, que no se encontró solicitud alguna respecto a la importación de productos o subproductos relacionados con la especie “*Paulownia Tomentosa*”.

- 3.3.** Posteriormente, la Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja a través del oficio No. 2018059435-1-000 del 15 de mayo de 2018, solicitó a la ANLA tomar medidas con el fin de “*hacer cesar las afectaciones y amenazas*”.
- 3.4.** La ANLA mediante oficio No. 2018069403-2-000 del 30 de mayo de 2018, remitió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la petición realizada por la Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja, con el fin de establecer lineamientos y directrices respecto de la especie “*Paulownia Tomentosa*” de conformidad con los conceptos generados por el comité técnico quien actúa como órgano consultivo y asesor del Ministerio.
- 3.5.** A través del oficio No. 2018071066-2-000 del 05 de junio de 2018, la ANLA informó a la Procuradora 32 Judicial I Ambiental y Agraria de Tunja que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 16 del artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 de 2015, esta Entidad es la competente para otorgar autorización ambiental para la introducción de especies foráneas al país y, que le solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible apoyo del Comité Técnico Nacional de especies introducidas y/o trasplantadas invasoras en el territorio nacional, con el fin de generar los lineamientos y políticas respectivas sobre la especie.
- 3.6.** La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio respuesta a la petición presentada por esta Autoridad a través del oficio No. 2018069403-2-000 del 30 de mayo de 2018, mediante radicado No. 2018095225-1-000 del 18 de julio de 2018, y señaló lo siguiente:

*“En atención a su comunicación relacionada en el asunto, desde este Ministerio se remitió una solicitud a los miembros del comité conformado por la resolución 1204 de 2014 “Por la cual se conforma el Comité Técnico Nacional de Especies Introducidas y/o Trasplantadas Invasoras en el territorio nacional y se reglamenta su funcionamiento”, donde se le solicitó concepto técnico respecto a la inclusión de Paulownia Tomentosa al país. En relación con el interés de conocer sobre temas fitosanitarios es importante que se comuniquen con el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, quienes son los que atienden ese tema. En cuanto a la expedición de términos de referencia para la especie cabe anotar que una vez se tenga la información de parte de los institutos y se haga la respectiva valoración sobre la conveniencia de permitir producir esta especie en el país, ya se determinara como se debe proceder teniendo en cuenta los siguientes artículos señalados en el Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”:*

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

(...)

*De acuerdo a (sic) lo previamente señalado, una vez se cuente con los soportes recibidos a la consulta adelantada en el marco del comité 1204 de 2014 se revisarán las respectivas instancias para valorar como se deberá proceder”.*

- 3.7.** Por lo anterior, la ANLA mediante el oficio No. 2018107471-2-000 del 09 de agosto de 2018, solicitó al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, informara y remitiera a esta Autoridad la totalidad de personas naturales o jurídicas que cuentan con licencia fitosanitaria para movilización de material vegetal para la importación de la especie *“Paulownia Tomentosa”*, así como su distribución en el territorio nacional.
- 3.8.** De manera posterior, la ANLA a través del oficio No. 2018116788-2-000 del 27 de agosto de 2018, reiteró al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, la solicitud presentada mediante oficio No. 2018107471-2-000 del 09 de agosto de 2018.
- 3.9.** Por otra parte, mediante el oficio No. 2018128575-1-000 del 17 de agosto de 2018, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales Minero - Energéticos y Agrarios solicitó a la ANLA información en relación con la especie *“Paulownia Tomentosa”* (correo certificado 4- 72 Guía No RA011602077CO).
- 3.10.** Más adelante, por medio del oficio No. 2018136260-2-000 del 28 de septiembre de 2018, la ANLA dio respuesta a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en el sentido de informar la trazabilidad de las acciones que se habían adelantado en el marco de la *“introducción de manera irregular de la especie Paulownia Tomentosa en el territorio nacional, violando la normativa ambiental”*.
- 3.11.** Una vez valorados los antecedentes enunciados, el Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la ANLA emitió el Concepto Técnico No. 6393 del 24 de octubre de 2018, en el cual recomendó evaluar el mérito para iniciar un procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de la sociedad PAULOWNIA S.A.S. “En Liquidación”, con NIT 900.435.286 - 1, con el fin de investigar y verificar los aspectos referentes a la introducción de la especie *Paulownia Tomentosa* al territorio nacional.
- 3.12.** Teniendo como fundamento el Concepto Técnico No. 6393 del 24 de octubre de 2018, la ANLA mediante Auto No. 740 del 28 de febrero de 2019, ordenó el inicio de un procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de la sociedad PAULOWNIA S.A.S. “En Liquidación”, con NIT 900.435.286 - 1, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

- 3.13.** La decisión adoptada en el Auto No. 740 del 28 de febrero de 2019, se le notificó a la sociedad investigada bajo las reglas del artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), esto es por aviso, el día 17 de mayo de 2019, según constancia expedida por la entidad de certificación Gestión de Seguridad Electrónica S.A. Lo anterior, previo envío y recepción de la citación para notificación personal, la cual se identificó con el radicado No. 2019034623-2-000 del 20 de marzo de 2019.
- 3.14.** Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, dicho acto administrativo fue comunicado a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, a través del radicado No. 2019066129-2-000 del 21 de mayo de 2019, el cual fue recibido ese mismo día, tal como consta en la certificación emitida por la sociedad Gestión de Seguridad Electrónica S.A. obrante en el expediente; por su parte, fue comunicado a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA, al buzón [corant.notificaciones@corantioquia.gov.co](mailto:corant.notificaciones@corantioquia.gov.co) (Rad. No. 2019066130-2-000 del 21 de mayo de 2019) y a la Superintendencia de Sociedades al correo electrónico [webmaster@supersociedades.gov.co](mailto:webmaster@supersociedades.gov.co) (Rad. No. 2019066131-2-000 del 21 de mayo de 2019).
- 3.15.** En concordancia con en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, el mencionado acto administrativo fue publicado en la Gaceta Oficial de la Entidad, el día 16 de abril de 2019.
- 3.16.** La Procuraduría General 32 Judicial I para Asuntos Ambientales y Agrarios, promovió una acción popular, con Radicado 15-001-23-33-000-2018-00427-02 (AP) del Tribunal Administrativo de Boyacá, en contra de las siguientes entidades:
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
  - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
  - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA
  - Instituto Colombiano Agropecuario- ICA
  - Corporación Autónoma Regional de Chivor- Corpochivor
  - Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía- Corporinoquia
  - Corporación Autónoma Regional de Boyacá- Corpoboyacá
  - Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR
  - Departamento de Boyacá
  - Alcaldía de Nobsa

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

**3.17.** La sentencia de primera instancia se proveyó el día 23 de julio de 2019, dentro del expediente citado en el numeral anterior, conocido por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

La decisión proferida por la Sala de Decisión No. 1 se dirigió entre otras, a ordenar la erradicación de la siembra de *Paulownia Tomentosa* en el municipio de Nobsa (Boyacá). Igualmente, ordenó las acciones correspondientes por parte las entidades accionadas para la protección de recursos naturales, entre las que se encuentra el uso de la facultad sancionatoria para los casos en los que se haya efectuado la introducción de dicha especie sin haber obtenido previamente el instrumento ambiental respectivo.

**3.18.** A través del Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020, se formuló el siguiente cargo único a la investigada:

**“ÚNICO CARGO.** - *Haber realizado presuntamente actividades de importación de la especie Paulownia tomentosa al territorio nacional, sin contar previamente con la respectiva la autorización ambiental o en su defecto la correspondiente Licencia Ambiental.*

*Lo anterior configura un presunto incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015, en concordancia con lo previsto en el artículo 290 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el numeral 16 del artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 del 2015”.*

**3.19.** La decisión adoptada en el Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020, se le notificó a la sociedad investigada bajo las reglas del artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), esto es por aviso distinguido con el radicado 2020202997-2-000 del 19 de noviembre de 2020, el cual fue recibido el 21 de noviembre del mismo año, según constancia obrante en el expediente. Lo anterior, previo envío y recepción de la citación para notificación personal, la cual se identificó con el radicado No. 2020197394-2-000 del 10 de noviembre de 2020.

**3.20.** Una vez vencido el término de ley establecido en el artículo 2° del Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020, esta Autoridad Ambiental pudo observar acorde con la información y los documentos obrantes en el expediente SAN0305-00-2018, asociado al Auto No. 740 del 28 de febrero de 2019, así como en el Sistema de Información de Licencias Ambientales – SILA con el que cuenta esta Autoridad Ambiental, que la sociedad PAULOWNIA S.A.S., no presentó escrito de descargos, guardando silencio en relación con las circunstancias que motivaron la formulación de los cargos en el proveído en mención.

**3.21.** Ahora bien, respecto a la Acción Popular con radicado No. 15-001-23-33-000-2018-00427-02 comentada previamente, la Sección Primera del Consejo de

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Estado, emitió sentencia de segunda instancia el 19 de agosto de 2022, en la cual ordenó el amparo a los derechos colectivos de: goce de un ambiente sano, equilibrio ecológico, y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, cuya salvaguarda, entre otras órdenes consistió en garantizar que no se siembren nuevas plantaciones de *Paulownia Tomentosa*.

En esta decisión, se hizo alusión a la facultad de la ANLA sobre el otorgamiento de licencias respecto a la introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre.

**3.22.** Mediante el Auto No. 575 del 08 de febrero de 2023, legalmente notificado a la sociedad investigada mediante correo electrónico el 22 de febrero de 2023, la ANLA decretó e incorporó pruebas documentales.

Es así como, estando en la etapa procesal prevista en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, esta Autoridad procede a finalizar la actuación sancionatoria ambiental, decidiendo el fondo del asunto, previas las siguientes consideraciones:

#### **IV. Consideraciones jurídicas**

##### **De la protección al ambiente y la potestad sancionatoria**

La Constitución Política de Colombia reconoce al ambiente una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico colombiano: i. La protección al ambiente comporta un valor fundante representado en la prevalencia del interés general y se erige como un principio que irradia todo el orden jurídico, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 8° superior, es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación, ii. Comprende el derecho constitucional de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del Ambiente (artículo 79), siendo éste exigible por vía judicial, iii. Por último, de su reconocimiento en la denominada Constitución Ecológica deriva un conjunto de obligaciones impuestas tanto a las Autoridades Públicas como a los particulares (artículos 79 y 80).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T- 760 de 2007 (25, septiembre, 2007). M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 80 constitucional, corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales garantizando el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y sustitución.

La Corte Constitucional al analizar el derecho al ambiente sano en relación con los demás derechos, ha expresado: *“No obstante la importancia de tal derecho, de acuerdo a cada caso se hará necesario equilibrarlo con las demás atribuciones individuales, sociales, económicas y colectivas. Para el efecto, el propio texto constitucional proporciona conceptos relevantes que concretan el equilibrio que debe existir entre el “desarrollo” económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema. El desarrollo sostenible, por ejemplo, constituye un referente a partir del cual la jurisprudencia de la Corte ha fijado cuáles son los parámetros que rigen la armonización de tales valores, destacando que: “es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema”<sup>2</sup>.*

Así las cosas, se tiene que la Constitución Política<sup>3</sup> ha marcado el derrotero fundamental en la protección del ambiente como pilar del reconocimiento a la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico, sea como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional.

<sup>2</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T – 760 de 2007 (25, septiembre, 2007). M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>3</sup> Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C- 123 de 2014 (05, marzo, 2014) M.P. Alberto Rojas Ríos: *“(…) El ambiente ha sido uno de los principales elementos de configuración y caracterización del orden constitucional instituido a partir de 1991. En la Constitución vigente la protección del ambiente fue establecida como un deber, cuya consagración se hizo tanto de forma directa –artículo 79 de la Constitución-, como de forma indirecta –artículos 8º y 95 – 8º de la Constitución-; al respecto la Corte manifestó en la sentencia C-760 de 2007, “[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio (sic) ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”. El énfasis de la Constitución de 1991 se materializa en un cúmulo de disposiciones que, entendidas sistemáticamente, denotan la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico el ambiente, ya sea como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional. (...) El concepto de medio (sic) ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio (sic) ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolla, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas. (...) La esencia y el significado del concepto “ambiente” que se desprende de los instrumentos internacionales y que armoniza con la Constitución de 1991 limita la discrecionalidad de los operadores jurídicos al momento de establecer i) cuáles elementos integran el ambiente y ii) qué protección debe tributárseles por parte del ordenamiento jurídico”.*

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Ahora bien, la potestad que otorga la Constitución Política al Estado en materia sancionatoria se encuentra limitada por disposiciones de orden superior que elevaron a rango constitucional los derechos al debido proceso, a la contradicción, a la defensa, a la presunción de inocencia<sup>4</sup> y la proscripción general de establecer regímenes de responsabilidad objetiva; aspectos que permiten el desarrollo de la potestad sancionatoria de manera transparente, legítima y eficaz.<sup>5</sup>

De tal forma, el fundamento de la potestad sancionadora de la administración tiene su fuente en las disposiciones constitucionales que establecen los fines esenciales del Estado<sup>6</sup>, en los principios rectores de la función administrativa<sup>7</sup> -entre ellos el principio de eficacia- y en el derecho fundamental al debido proceso, el cual se aplica *“a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.<sup>8</sup>

El derecho al debido proceso es el conjunto de garantías con las que cuentan los administrados, es de destacar que las normas que determinan la estructura del proceder del Estado y de sus instituciones, deben interpretarse en función de esas garantías. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C - 980 de 2010, expresó:

*“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción” [...] 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a*

<sup>4</sup> Con las limitaciones que impone la presunción de culpa y dolo previstas en la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 595 de 2010; la carga probatoria se halla en cabeza del presunto infractor.

<sup>5</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 703 de 2010 (06, septiembre, 2010). M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>6</sup> **“ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia (20, julio, 1991).

<sup>7</sup> **“ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia (20, julio, 1991).

<sup>8</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 703 de 2010 Íbid.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

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

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C - 034 de 2014 con relación al debido proceso expresó:

*“(…) debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha indicado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibidem. Y lo que implica en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública (...)”*

El artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente.

Así, atendiendo las particularidades de la actividad administrativa, la Corte Constitucional ha expresado: *“(…) la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa (...)”, debiéndose entender, entonces, “(…) que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción (...)”<sup>9</sup>.*

Sobre el particular, es menester precisar que esta Autoridad acude al ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental como última ratio, cuando los medios ordinarios de acción administrativa no han sido acatados por el presunto infractor, por lo que se hace necesario acudir al ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental.

En cuanto al procedimiento a agotar en esta actuación y dada la introducción de la etapa de alegatos de conclusión en las actuaciones sancionatorias ambientales,

<sup>9</sup> Colombia. Corte Constitucional Sentencia C-564 de 2000.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

dispuesta por el artículo 8º de la Ley 2387 de 2024, resulta imperioso indicar que, con fundamento en el principio de economía previsto en el artículo 3º del CPACA<sup>10</sup> y comoquiera que la presente decisión será favorable a la investigada en el sentido de que las diligencias se archivarán por las razones que se expondrán más adelante, se prescindirá del agotamiento de la citada etapa de alegatos, facilitando con ello una mayor eficiencia en la función administrativa.

Al advertir la inexistencia de responsabilidad de la investigada, resultaría inane prologar la actuación hasta el ejercicio del análisis que pudiera hacer esta frente a los elementos de prueba recaudados, comoquiera que la decisión llevaría al mismo resultado de exoneración, en virtud de lo advertido en el Concepto Técnico No. 000335 del 30 de enero de 2024.

Esta posición se fundamenta en que el procedimiento administrativo, como materialización de la función administrativa, debe desarrollarse con arreglo a los principios del CPACA, entre los que se destacan la economía y la eficacia. El primero ordena que las actuaciones se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos posibles, mientras que el segundo exige que los procedimientos logren su finalidad, siendo posible remover de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias o dilaciones.

En el presente caso, habiéndose determinado con certeza que la decisión será favorable a la investigada tras una valoración probatoria completa y rigurosa, dar traslado para alegatos de conclusión constituiría una actuación que, lejos de garantizar el derecho de defensa –que es su finalidad esencial– solo generaría una dilación innecesaria en la adopción de esta decisión, en la que se reconocerá la inexistencia de responsabilidad del administrado.

Este razonamiento encuentra sentido al observar que el procedimiento es un medio para la realización de derechos y no un fin en sí mismo. De modo que, cuando se tiene certeza de que la decisión reconocerá que no existe responsabilidad por parte de la investigada, insistir en una etapa procesal cuya finalidad es garantizar su derecho de defensa resulta innecesario, pues dicho derecho alcanza su máxima realización con la decisión favorable.

La omisión de la etapa de alegatos en estos casos específicos, optimiza además los recursos públicos, materializa los principios de eficiencia administrativa y celeridad, y permite una pronta resolución favorable a la investigada, lo que coincide

<sup>10</sup> **“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

(...)

*12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. (...)*”

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

con los fines del Estado social de derecho. Esta interpretación armónica y sistemática de las normas procesales con los principios constitucionales y administrativos permite concluir que, en casos donde se garantiza plenamente el derecho sustancial del sujeto mediante una decisión favorable, es válido prescindir de etapas procesales que no aportarían garantías adicionales.

Esta interpretación no desconoce el debido proceso, sino que lo realiza en su máxima expresión, pues materializa su finalidad última que es la garantía de los derechos sustanciales de la investigada, los cuales se ven plenamente satisfechos con la decisión de exoneración. Adicionalmente, contribuye a la descongestión administrativa y a la eficiencia en el uso de recursos públicos, valores constitucionalmente relevantes en la función administrativa.

## **V. Análisis del caso concreto**

En virtud de los antecedentes indicados, se procederá al análisis de la conducta constitutiva de infracción ambiental presuntamente desplegada por la sociedad PAULOWNIA S.A.S. "En Liquidación" identificada con Nit. 900.435.286 -1, en relación con la presunta introducción al territorio colombiano de material vegetal correspondiente a la especie "*Paulownia Tomentosa*", sin haber obtenido previamente la correspondiente licencia ambiental, con el fin de llevar a cabo las actividades de cultivo y/o comercialización, cuyo cargo se formuló a través del Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, modificado por el artículo 9° de la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, a continuación, se especificarán los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales se determinará la responsabilidad frente al cargo formulado mediante el Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020:

El cargo aludido, se formuló en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** Formular cargo único a la sociedad PAULOWNIA S.A.S. “En Liquidación”, con Nit. 900.435.286 -, dentro del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante el Auto No. 740 del 28 de febrero de 2019, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, así:

**ÚNICO CARGO.** - Haber realizado presuntamente actividades de importación de la especie *Paulownia tomentosa* al territorio nacional, sin contar previamente con la respectiva autorización ambiental o en su defecto la correspondiente Licencia Ambiental.

*Lo anterior configura un presunto incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015, en concordancia con lo previsto en el artículo 290 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el numeral 16 del artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 del 2015.”* (subraya fuera de texto)

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Ahora bien, a través del Auto No. 740 del 28 de febrero de 2019, con fundamento en el Concepto Técnico No. 6393 del 24 de octubre de 2018, esta Autoridad ordenó la apertura de investigación en contra de la sociedad PAULOWNIA S.A.S. “En liquidación”, por la presunta asociación de esta con la sociedad VIVERO Y REFORESTADORA DEL MAGDALENA MEDIO LIMITADA- VEREMAL LTDA, a quien el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA le autorizó el ingreso de 530 unidades de materia vegetal *in vitro*.

Lo anterior, en atención a la queja presentada mediante el radicado No. 2018045926-1-000 del 18 de abril de 2018 en la que se afirmó: “... [la] entrega de material vegetal de la especie *Paulownia Tomentosa*, como estrategia de Recuperación Ambiental, a los propietarios de los Títulos Mineros del municipio y a los propietarios que vendieron las Emisiones Atmosféricas ...” ; situación, que generó el estudio sobre la introducción de la especie *Paulownia Tomentosa* en territorio colombiano, cuyos efectos fueron evaluados vía judicial, académica y administrativa, como se señaló en el acápite de antecedentes, concluyendo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>11</sup>, con la clasificación como invasora de la especie *Paulownia Tomentosa*.

Posteriormente, en etapa de formulación de cargos desarrollada mediante el Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020, se indicó lo siguiente:

“2011

*El ICA autorizó en el año 2011 el ingreso de 530 unidades de material vegetal in vitro a la empresa VIVERO Y REFORESTADORA DEL MAGDALENA MEDIO LIMITADA con sigla VEREMAL LTDA, mediante la Resolución de registro ICA No 2012 como importador de material vegetal de propagación de Paulownia tomentosa.*

*Al respecto es pertinente aclarar primero, que si bien la sociedad Vivero y reforestadora de la Magdalena Medio –VIREMAN S.A.S. se encuentra ubicado en Potrerito, Jamundí, en el departamento del Valle del Cauca (ver Figura 1) se desconoce la (s) localización (es) de distribución de la especie Paulownia tomentosa para las: “530 unidades de material vegetal in vitro para las que el ICA autorizó su importación”.*

2017

*26 de septiembre de 2017 La dirección de bosques biodiversidad y servicios ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, solicitó información sobre los impactos negativos asociados a la especie exótica Paulownia tomentosa y evaluación de potencial invasor de la especie a los institutos que*

<sup>11</sup> Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución No. 0067 del 24 de enero de 2023, por la cual se adiciona al listado de especies exóticas declaradas como invasoras, entre otras, la especie *Paulownia Tomentosa* (Árbol del Kiri).

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

conforman el “Comité Técnico Nacional de Especies Introducidas y/o Trasplantadas Invasoras”, cuyo funcionamiento fue reglamentado mediante Resolución 1204 de 2014: (i) Al Instituto amazónico de investigaciones científicas - SINCHI mediante radicado de salida DBD-8201-E2-2017-028440; (ii) al INVEMAR mediante radicado de salida DBD-8201-E2-2017-028439; (iii) Al Instituto de investigaciones Alexander von Humboldt mediante radicado de salida DBD-8201-E2-2017-028437; (iv) Al Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia mediante radicado de salida DBD-8201-E2-2017-028444 y (v) al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP mediante radicado de salida DBD-8201-E2-2017-028441.

El Instituto de investigaciones Alexander von Humboldt elaboró el documento “Evaluación del riesgo de invasión de *Paulownia tomentosa*” a partir de los reportes del CABI y del “Global Invasive Species Database” para ese mismo año, arrojando como resultado que el cálculo de riesgo de la especie fuera calificado en los siguientes términos: a) Riesgo de introducción: 7.64; (b) Nivel de riesgo: ALTO. La totalidad de la evaluación se encuentra disponible en el siguiente vínculo: <http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/34225>

20 de noviembre de 2017

El Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia elaboró el documento titulado “Evaluación de riesgo de invasión de *Paulownia tomentosa* STEUD (*Paulowniaceae*), especie exótica recientemente introducida en Colombia. El informe basado en información secundaria fue elaborado a partir de los datos del CABI, 2017 (<http://www.cabi.org/isc/datasheet/39100>) y arrojó como resultado lo siguiente: “El cálculo de riesgo de la introducción es de 6.69, valor que ubica a *Paulownia tomentosa* como una especie invasora de Alto riesgo para la diversidad biológica, en las áreas que ya fue introducida” ver folio anexo 35 en el radicado 2018116963-1-000 del 28 de agosto de 2018: (...) “En el panorama nacional corresponde: (a) prohibir cualquier ingreso al país de semillas u otro vehículo de propagación de esta especie, (b) restringir o prohibir su uso, (c) vigilar aquellas plantaciones preexistentes para contener la expansión por efecto de semillas transportadas por el viento y d)= realizar investigaciones de campo, en las plantaciones ya establecidas que se aproximan a la edad de floración y fructificación, para conocer sobre la dispersión asociada a actividades humanas, la capacidad de producir compuestos alelopáticos, la toxicidad para la fauna silvestre, la posibilidad de hospedar patógenos y como responde al pastoreo y al fuego” ver folio anexo 36 en el radicado 2018116963-1- 000 del 28 de agosto de 2018.

2018

El Ministerio Público dio inicio a la medida preventiva No. 2018-162194 y requirió información a: (i) El grupo de prevención de riesgos fitosanitarios del -ICA; (ii) La dirección de bosques biodiversidad y servicios ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS y (iii) la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

30 de enero de 2018

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*En el municipio de Nobsa -Boyacá, la alcaldía hizo entrega de material vegetal de la especie Paulownia tomentosa como estrategia de recuperación ambiental a los propietarios de los títulos mineros del municipio y a los que vendieron las emisiones atmosféricas: hornos de la Calera, según lo informado por la peticionaria Angélica María Hernández Siachoque”.*

De lo anterior se colige que, la única relación de la sociedad PAULOWNIA S.A.S. “En Liquidación” en la etapa de apertura del proceso sancionatorio, se observa en términos de asociación con la sociedad VIVERO Y REFORESTADORA DEL MAGDALENA MEDIO LIMITADA- VEREMAL LTDA., sobre quien recae el análisis de antecedentes precitado. De igual forma, en los presupuestos fácticos planteados en la formulación de cargos, no se vislumbra alguno que vincule específicamente a la sociedad aquí investigada, con la actividad de introducción al país de la especie *Paulownia Tomentosa*.

Así mismo, del análisis al acervo probatorio obrante en el expediente, se logra determinar el uso realizado por parte de la sociedad investigada de la especie *Paulownia Tomentosa*, sin embargo, estas actividades no la vinculan directamente con su importación.

Es así como, de la valoración realizada al material audiovisual denominado “PAULOWNIA SAS Colombia 1-2” y “PAULOWNIA SAS Colombia 1-2”, mediante Concepto Técnico No. 000335 del 30 de enero de 2024, se indicó lo siguiente:

*“(…) Andrés Tobón Trujillo, Paulownia S.A.S: “En Colombia ha sido analizada por la Biofábrica del tecnológico de Antioquia (...) Esta idea nació más o menos unos 4 años que estábamos investigando que especies eran más rentables ya que tenía una finca y me encontré con esta especie y empecé a hacer el desarrollo”.*

*Santiago Vélez -Gerente de Paulownia S.A.S: Agradece al ICA toda la asesoría que han brindado para este proyecto a la biofabrica y menciona “la importancia de apegarse a la ley con el registro ICA, a la hora de comercializarla, el registro del ICA es el 2012. Tenemos la disponibilidad para entregar material vegetal y poder entregar material de calidad como señala Javier Sánchez, Ingeniero ambiental VIREMAN, con quien tenemos un clúster de competitividad (...)”*

Según lo observado, existen indicios sobre la importación de la especie de acuerdo con el registro ICA del 2012, cuya autorización se emitió en el año 2011 para el ingreso de 530 unidades de material vegetal in vitro a la empresa VIVERO Y REFORESTADORA DEL MAGDALENA MEDIO LIMITADA con sigla VEMERAL LTDA., como se señaló con antelación; no obstante, no obra evidencia que permita concluir, que esta actividad haya sido realizada directamente por la sociedad aquí investigada.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Es así como, la formulación de cargos no da cuenta de los presupuestos fácticos y jurídicos que permitan establecer la responsabilidad por parte de la sociedad PAULOWNIA S.A.S. "En Liquidación".

Tal como se indicó en el cargo único formulado a la investigada, se le reprochó por haber realizado presuntamente actividades de importación de la especie *Paulownia tomentosa* al territorio nacional, sin contar previamente con la respectiva licencia ambiental.

En el Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020 de formulación de cargos, se indicó el incumplimiento al artículo 290 del Decreto Ley 2811 de 1974, que reglamentó la introducción o importación al país de especies vegetales, la cual sólo podrá efectuarse previa autorización del Gobierno Nacional.

Este acto administrativo señaló la infracción del Decreto 1076 de 2015 respecto del artículo 2.2.2.3.1.3 y el numeral 16 del artículo 2.2.2.3.2.2, el primero establece que, la licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; instrumento que debe obtenerse de forma previa a la realización de actividades.

Y el segundo artículo mencionado del Decreto 1076, establece en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la competencia para otorgar la licencia ambiental para la introducción al país de especies foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre.

Es así como, la conducta descrita en el cargo formulado y en las normas señaladas como infringidas, dan cuenta de la introducción al país de la especie *Paulownia tomentosa*, sin contar previamente con la respectiva licencia ambiental.

De acuerdo con el análisis efectuado en el Concepto Técnico No. 000335 del 30 de enero de 2024, no se cuenta con un sustento probatorio que demuestre con certeza la importación de la especie *Paulownia tomentosa* por parte de la sociedad PAULOWNIA S.A.S., dado que las pruebas verificadas indican que la importación fue realizada por parte de VIVERO Y REFORESTADORA DEL MAGDALENA MEDIO LIMITADA con sigla VEMERAL LTDA, la cual contaba con el registro ICA 2012, autorizada en el año 2011, para el ingreso de 530 unidades de material vegetal in vitro.

Por tanto, este Despacho considera que no es posible hacer un juicio de reproche a un investigado cuyo vínculo no haya sido establecido con certeza en la

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

formulación de cargos, en consecuencia, no es viable endilgarle la comisión de una presunta infracción ambiental.

Según lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 2387 de 2024, la formulación de cargos se sujeta a las siguientes condiciones:

**“ARTÍCULO 24. FORMULACIÓN DE CARGOS.** *Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor y en caso de que haya riesgo o afectación ambiental, estas circunstancias se deberán indicar en la motivación del pliego de cargos, así como indicar y explicar los tipos de agravantes. Contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno.”*

Como se puede observar, uno de los parámetros que se debe tener en cuenta al momento de efectuar la mencionada formulación, es la enunciación expresa de las acciones u omisiones que constituyen infracción. La enunciación, no es sostenible por sí sola, debe ir fundamentada con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de comisión de la presunta infracción, así como existir una descripción sucinta y lo suficientemente específica, con el fin de que se fije para el investigado el marco para su defensa.

Respecto del derecho defensa y contradicción, estos son garantía que integran el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política:

**“ARTÍCULO 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

Por lo anterior se deduce que, de existir inconsistencias o información faltante en la imputación fáctica, se desdibujarían los cimientos de la decisión que declare la responsabilidad dentro del procedimiento correspondiente.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Es así, como el Consejo de Estado expresó lo siguiente:

*“4.4.7. La Sala reitera que no es posible desconocer que el pliego de cargos debe tener absoluta coherencia con la decisión que pone fin a la actuación, debiendo cumplir estrictos requisitos formales y sustanciales, dentro de los cuales tiene especial trascendencia la precisión y claridad de los hechos que son motivo de investigación y por los cuales se formula la imputación, de la misma manera que la modalidad en que ocurrieron, y las circunstancias de agravación de la sanción que hayan sido deducidas, así como la calificación jurídica de tales situaciones.*

*El incumplimiento de tan estrictas formalidades y requisitos configura nulidad por violación del debido proceso, siendo ello así, los cargos objeto de análisis, por las circunstancias anotadas son igualmente violatorios del artículo 29 Constitucional, lo que conlleva a la prosperidad del cargo.”<sup>12</sup>*

En la misma línea, se encuentra el principio de la personalidad de las sanciones, el cual encuentra asidero en el artículo 6° de la Constitución<sup>13</sup> y también en su artículo 29 como parte del debido proceso, ha señalado la Corte Constitucional: “(...) el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, también denominado principio de imputabilidad personal, de personalidad de las penas o sanciones o de responsabilidad por el acto propio, consiste en que un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias”<sup>14</sup>.

Sobre el mencionado principio, se indica por el Dr. Jaime Ossa lo siguiente:

*“Si se diera el supuesto de que la responsabilidad pudiera recaer sobre un sujeto extraño a determinados hechos u omisiones, se lesionaría de manera grave el principio de dolo o culpa, que es el terreno en donde está cimentada la misma responsabilidad. La sanción, en este caso, se impondría con prescindencia del elemento subjetivo.”<sup>15</sup>*

Argumento que va íntimamente ligado con el artículo 6° de la Constitución Política:

**“ARTÍCULO 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>12</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta- Descongestión. Radicado No.: 63001-23-31- 000-2006-01180-01. (18, abril, 2018). Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate.

<sup>13</sup> “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (negrilla fuera de texto)

<sup>14</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2021 (15, abril, 2021). M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

<sup>15</sup> OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Bogotá: Legis, 2009, segunda edición. p. 411.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Tratándose del debido proceso, es en las normas jurídicas, en las que se trazan las diferentes etapas que se surten en los procedimientos respectivos y lo que se debe tener en cuenta para la consecución de cada una de ellas; por lo que, en cumplimiento del principio de legalidad y del debido proceso, el respeto por las debidas formas materializa dichos principios<sup>16</sup>. Estas formas que cobijan la relación entre el presunto responsable y la infracción misma, corresponden a la condición que no se observó en la imputación fáctica del cargo formulado, pues tal como se ha indicado, el material probatorio no da cuenta que la conducta se le pueda imputar a la investigada.

En razón a lo expuesto, en el presente asunto se dispondrá la exoneración de responsabilidad a favor de la sociedad investigada, por indebida imputación fáctica de la conducta en los cargos formulados en su contra.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la imposibilidad de demostrar la comisión por parte de la investigada de la conducta que se le endilga, se decidirá la exoneración de responsabilidad del cargo único formulado a la sociedad PAULOWNIA S.A.S. "En Liquidación", dentro del procedimiento sancionatorio ambiental adelantado en el expediente SAN0305-00-2018.

## **VI. Consideraciones finales.**

Por último, teniendo en cuenta que la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, no establece la figura del archivo de las diligencias adelantadas en el marco de dicha normativa especial, cuando han culminado la totalidad de las actuaciones que se deben realizar dentro del proceso sancionatorio en forma ordinaria (decisión de fondo de exoneración, sanción y resolución del recurso interpuesto) o anticipada (archivo de indagación preliminar, cesación de procedimiento, caducidad), en materia de disposición final de los archivos documentales se debe acudir a lo establecido en el artículo la Ley 594 de 2000, la cual refiere:

***“ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado.***

***ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley. (...)***

***ARTÍCULO 23. Formación de archivos. Teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos, los archivos se clasifican en:***

<sup>16</sup> Colombia. Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

- a) *Archivo de gestión. Comprende toda la documentación que es sometida a continua utilización y consulta administrativa por las oficinas productoras u otras que la soliciten. Su circulación o trámite se realiza para dar respuesta o solución a los asuntos iniciados;*
- b) *Archivo central. En el que se agrupan documentos transferidos por los distintos archivos de gestión de la entidad respectiva, cuya consulta no es tan frecuente pero que siguen teniendo vigencia y son objeto de consulta por las propias oficinas y particulares en general.*
- c) *Archivo histórico. Es aquel al que se transfieren desde el archivo central los documentos de archivo de conservación permanente.”*

Por lo aquí expuesto, se hace procedente ordenar en la parte resolutive del presente acto administrativo que una vez éste se encuentre en firme, se proceda al archivo definitivo de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, promovidas dentro del expediente SAN0305-00-2018.

En mérito de lo expuesto.

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Exonerar de responsabilidad a la sociedad **PAULOWNIA S.A.S. "EN LIQUIDACIÓN"** identificada con NIT. 900.435.286, del cargo único formulado mediante Auto No. 6950 del 24 de julio de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar la presente decisión a la sociedad **PAULOWNIA S.A.S. "EN LIQUIDACIÓN"**, a través de su apoderado debidamente constituido, de haberse conferido mandato en la presente actuación sancionatoria, o en su defecto, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, de acuerdo con los artículos 67 y 69 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.** Comunicar el contenido de la presente resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA y a la Superintendencia de Sociedades, para su conocimiento y fines pertinentes, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

**ARTÍCULO CUARTO.** Publicar el contenido del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

**ARTÍCULO QUINTO.** Contra el presente acto administrativo procede recurso de reposición, el cual de interponerse, deberá presentarse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, en los términos y con el lleno de los requisitos establecidos en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO SEXTO.** Una vez en firme la presente decisión, archívese el expediente contentivo del procedimiento sancionatorio ambiental SAN0305-00-2018.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los 10 JUL. 2025



IRENE VELEZ TORRES  
DIRECTORA GENERAL



KATERINE ESPITIA USECHE  
CONTRATISTA



JENNY ROCIO CASTRO ACEVEDO  
CONTRATISTA



CATALINA ANDREA TORRES HERNANDEZ  
PROFESIONAL ESPECIALIZADO



LORENA MONTOYA DIAZ  
ASESOR



CLAUDIA JULIANA FERRO RODRIGUEZ  
COORDINADORA DEL GRUPO DE ACTUACIONES SANCIONATORIAS

Expediente No. SAN0305-00-2018.  
Concepto Técnico 335 del 30 de enero de 2024  
Proceso No.: 20251000013024

**“POR LA CUAL SE EXONERA DE RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

---

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