

**ACCIÓN POPULAR – Apelación de auto que decretó medida cautelar / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO - Introducción de la especie Paulownia Tomentosa, la cual es considerada como especie invasora de alto riesgo para nuestros ecosistemas y para la diversidad biológica / DERECHO COLECTIVO A LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES – Vulneración / PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN – Aplicación. Toda especie exótica debe presumirse invasora hasta que científicamente se demuestre lo contrario**

“[D]e conformidad con el estudio realizado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, se observa que la comunidad científica internacional concuerda en el hecho de que las especies invasoras, por definición, tienen efectos negativos: i) de carácter ambiental, en términos de dominancia y desplazamiento de las especies y poblaciones nativas, afectando los ecosistemas donde se alojan; ii) en materia económica, por los costos que supone la pérdida de la diversidad biológica nativa, de las cosechas y los gastos para controlar y manejar la especie invasora; iii) sobre la salud pública, agropecuaria y alimentaria; y iv) en cuanto a las tradiciones culturales y sociales de una comunidad. [L]a comunidad internacional también coincide en que los riesgos anteriormente identificados –que supone la introducción de especies biológicas a ecosistemas que no les son propios de manera natural-, deben ser evitados. Para ello, se acude a la aplicación del principio de precaución en el entendido de que toda especie exótica debe presumirse invasora hasta que científicamente se demuestre lo contrario. De igual forma, se habla de desplegar la acción fundamental de prevención, es decir que, en virtud de la presunción previamente indicada, debe evitarse el ingreso de la especie al ecosistema que le es desconocido. Sin embargo, cuando esta medida se torna inane porque la especie foránea ya fue introducida, es deber de las autoridades adoptar medidas de detección temprana y de control, manejo y erradicación de los brotes puntuales de la especie, para evitar que se dispersen y generen efectos nocivos. [...], se determinó que la especie forestal “Paulownia Tomentosa” posee un cálculo de riesgo de introducción equivalente a 6,69, lo cual la clasifica como una especie invasora de Alto Riesgo para la diversidad biológica, en las áreas en la que ya fue introducida. Por tal motivo, se recomendó prohibir uso, prohibir nuevas introducciones, contener las expansiones de las que ya ingresaron e investigar más sobre su potencial dañino y de dispersión. [C]omo puede observarse, la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo de Boyacá sí reúne los requisitos exigidos por el orden jurídico para el efecto, comoquiera que: i) se acreditó que la especie forestal “Paulownia Tomentosa” es invasora y como tal constituye una amenaza de alto riesgo para la diversidad biológica del territorio colombiano; ii) cada una de las órdenes contenidas en la providencia cuestionada reflejan la adopción de las distintas recomendaciones efectuadas por los expertos para tratar el problema como un todo; por lo tanto, iii) dichas medidas asimiladas como un todo, sí están encaminadas a evitar, prevenir o anticipar un perjuicio irremediable a la diversidad biológica del territorio colombiano por cuenta del potencial invasivo de la especie “Paulownia Tomentosa”; y en consecuencia, iv) de no haberse decretado la medida, resulta razonable que para cuando se profiera la sentencia de primera instancia, los efectos de la invasión biológica de “Paulownia Tomentosa” se tornen irreversibles”.

**CONSEJO DE ESTADO**

## SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 15001-23-33-000-2018-00427-01(AP)

Actor: PROCURADURÍA 32 JUDICIAL I AGRARIA Y AMBIENTAL DE TUNJA

Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA Y OTROS

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (M.A.D.S.); AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (A.N.L.A.); CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES DE CHIVOR (CORPOCHIVOR) DE LA ORINOQUIA (CORPORINOQUIA); DE CUNDINAMARCA (CAR); Y DE BOYACÁ (CORPOBOYACÁ); DEPARTAMENTO DE BOYACÁ; Y MUNICIPIO DE NOBSA (BOYACÁ).

Coadyuva: ANGÉLICA MARÍA HERNÁNDEZ SIACHOQUE

TEMA: La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.), contra el auto de 12 de febrero de 2019, proferido por la Sala de Decisión N.º 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante el cual se decretó una medida cautelar.

#### AUTO

---

La Sala decide los recursos de apelación oportunamente interpuestos por la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)** y la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**, en contra del auto de 12 de febrero de 2019, mediante el cual la Sala de Decisión N.º 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá decretó una medida cautelar concerniente al control de la utilización de la especie “*Paulownia Tomentosa*”, del reino natural *plantae*, para labores de reforestación y siembra en el territorio colombiano.

### I. ANTECEDENTES

#### I.1. La demanda

La **Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998<sup>1</sup> y 1437 de 18 de enero de 2011<sup>2</sup>, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de

---

<sup>1</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Boyacá, en contra de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.); del Instituto Colombiano Agropecuario (I.C.A.); de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (A.N.L.A.); de la Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor); de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia); de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá); del Departamento de Boyacá; y del Municipio de Nobsa (Boyacá), con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; con la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y con la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; en razón de las conductas de las autoridades integrantes del Sistema Nacional Ambiental –SINA- relacionadas con la autorización de ingreso y uso en Colombia, así como la falta de control y seguimiento de la especie forestal de origen chino “*Paulownia Tomentosa*” en procesos de reforestación, recuperación y restauración ambiental o ecológica, sin tener en consideración que se trata de una especie invasora que supone un alto riesgo de reducción, empobrecimiento, desplazamiento, alteración y pérdida de la estructura y función ecológica de la diversidad biológica nativa y los ecosistemas del país; todo lo cual desconoce la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y la Ley 1333 de 2009.

## **I.2. Hechos que fundamentan la acción popular**

**I.2.1.** La Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja fue informada de que la Alcaldía Municipal de Nobsa – Boyacá ha realizado entrega de material vegetal de la especie forestal “*Paulownia Tomentosa*” a propietarios de títulos mineros en ese Municipio y a quienes vendieron las emisiones atmosféricas, en el marco de una estrategia de recuperación ambiental.

**I.2.2.** Con base en lo anterior, la referida Procuraduría solicitó a las autoridades demandadas información relativa, fundamentalmente, a los posibles impactos ambientales que tendría sobre los ecosistemas nacionales, el hecho de introducir o trasplantar la especie “*Paulownia Tomentosa*” en el territorio nacional.

**I.2.3.** Las entidades requeridas por la Procuraduría dieron cuenta de las siguientes circunstancias, en relación con la especie forestal “*Paulownia Tomentosa*”:

i) Es considerada una especie exótica para Colombia, es decir que se encuentra fuera de su área de distribución original o nativa; ii) se desconocen los impactos que pueda generar sobre los ecosistemas o especies nativas del territorio colombiano la introducción o trasplantación de la especie en cuestión; iii) el cálculo de riesgo de introducción es de 6,69, valor que ubica

la especie como invasora de alto riesgo para la diversidad biológica en las áreas en las que ya fue introducida; iv) mediante Resolución N.º 2012 de 10 de mayo de 2011, el I.C.A. autorizó a la sociedad mercantil “*Vivero y Reforestadora del Magdalena Medio Limitada –Vemeral LTDA-*” como importadora de material vegetal de propagación de la especie, así como el ingreso de 530 unidades de material vegetal in vitro de la especie; v) Ante el A.N.L.A. no se registra alguna solicitud para la importación de productos o subproductos de origen vegetal relacionados con la especie.

**I.2.4.** En atención a las respuestas extendidas y de conformidad con el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, la Procuraduría requirió a las autoridades demandadas para que adoptaran las medidas necesarias de protección de los derechos colectivos que considera menoscabados con ocasión de la introducción al país de la especie forestal “*Paulownia Tomentosa*”.

**I.2.5.** Frente a lo solicitado, las entidades accionadas respondieron lo siguiente:

i) La Gobernación Departamental de Boyacá, mediante Circular N.º 002, comunicó a las 123 alcaldías del Departamento sobre la alerta nacional emitida por el M.A.D.R. por la introducción de la especie “*Paulownia Tomentosa*” y recomendó que no sea utilizada en programas de reforestación.

ii) El Informe Técnico N.º 047-18 denominado “*Introducción de la Especie Exótica y Potencialmente Invasora Paulownia Tomentosa al Territorio Nacional*”, recomendó: (i) evaluar la actuación de los funcionarios responsables; (ii) impedir el ingreso al país de especies de flora y fauna potencialmente invasoras que representan un peligro para la biodiversidad nacional; y (iii) evitar la propagación de la especie “*Paulownia Tomentosa*” para prevenir la generación de afectaciones ambientales como las ocasionadas por el retamo espinoso “*Ulex Europaeus*”.

iii) Corpochivor manifestó que en el Acuerdo del Consejo Directivo N.º 016 de 27 de noviembre de 2013, por el cual se adoptó el Plan General de Ordenación Forestal –P.G.O.F.-, se establecieron restricciones y zonas de exclusión a la reforestación comercial para el establecimiento de ese tipo de especies forestales.

iv) El M.A.D.R. informó que la especie “*Paulownia Tomentosa*” no se encuentra beneficiada por el Certificado de Incentivo Forestal –C.I.F.-, por tratarse de una especie foránea que para ser introducida al territorio nacional requiere que el I.C.A. lo apruebe en consideración a una evaluación de riesgo determinada por las normas internacionales para medidas fitosanitarias –NIMF 2-2007 y NIMF 11-203-.

v) La Alcaldía Municipal de Nobsa – Boyacá adujo que “*efectuó consultas en diferentes textos en cuanto a la eficiencia en el crecimiento y captación del CO2, además de su forma de propagación vegetal que impediría un crecimiento desmedido en número de individuos generando un riesgo de comportamiento como especie invasora y que por el contrario, genera beneficios ambientales convirtiéndose en un candidato ideal para luchar contra el cambio climático*”.

De otro lado indicó que mediante el Contrato N.º MN-SU 0249 de 2017, celebrado con la sociedad comercial Agropaucol S.A.S., adquirió 1000 plantas de la especie “*Paulownia Tomentosa*”.

vi) La A.N.L.A. precisó que de conformidad con el numeral 16 del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015 le corresponde otorgar o negar de manera privativa licencia ambiental para introducir al país parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de vida silvestre. Adicionalmente, solicitó apoyo al Comité Técnico Nacional de Especies Introducidas o Trasplantadas Invasoras con el fin de generar los lineamientos y políticas respectivas sobre la especie.

También resaltó que la especie “*Paulownia Tomentosa*” tiene un alto potencial invasor que está entre 6,69 y 7,64; que como no se conoce el número de individuos de la especie ingresado al país, se debe evitar que llegue a nuevos lugares y disminuirla o erradicarla; y que se deben adelantar los procesos sancionatorios ambientales correspondientes.

vii) Corpoboyacá expresó que programó una inspección de los individuos de la especie “*Paulownia Tomentosa*” objeto del Contrato N.º MN-SU 0249 de 2017, con el fin de determinar su porcentaje de prendimiento y generar las medidas de mantenimiento y así evitar que se propague en el futuro.

viii) El M.A.D.S. aportó el Boletín de Prensa del M.A.D.R. sobre la alerta en cuanto a las inversiones en plantaciones, la ausencia de información fiable y el aval de la cadena forestal de la especie “*Paulownia Tomentosa*”.

### **I.3. Pretensiones**

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*“1. Se ampare la protección de los derechos colectivos de el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos, de los habitantes del Departamento de Boyacá y de nuestros ecosistemas vulnerados por la introducción de nuevo material vegetal de la especie *Paulownia Tomentosa*, la cual es considerada como especie invasora de alto riesgo para nuestros ecosistemas y para la diversidad biológica.*

*2. Se ordene por su Despacho, que por las entidades que conforman el SINA, Ministerio de Ambiente, ANLA, ICA, corporaciones autónomas, Departamento de Boyaca, Municipio de Nobsa, además del Ministerio de Agricultura que adelanten estudios técnicos científicos que permitan recopilar información, sobre el comportamiento de la especie *Paulownia Tomentosa* en nuestros ecosistemas, sobre los riesgos asociados a patógenos, plagas y enfermedades vinculados a la especie, incluidas las acciones de control definitivo.*

*3. Se ordene a las entidades que conforman el SINA, Ministerio de Ambiente, ANLA, ICA, corporaciones autónomas, Departamento de Boyaca, Municipio de*

Nobsa, además del Ministerio de Agricultura que adelanten controles rigurosos sobre las dos empresas que distribuyen plántulas y asesoran la siembra de dicha especie, las cuales a saber son: AGROPAUCOL - AGRO & Paulownia de Colombia (Jamundí, Valle del Cauca) y Paulownia SAS (Medellín, Antioquia), donde se encuentran cultivadas aproximadamente 150 ha desde hace varios años, en un rango altitudinal entre 300 y 2850 m en Montería (Córdoba), Ipiales (Nariño) y Jamundí (Valle del Cauca) (Orozco 2016,2017), implementando de ser el caso las acciones preventivas para evitar la expansión de material vegetal.

4. Se ordene a Coroboyacá, y dentro del término que considere su Despacho, que adelanten controles rigurosos sobre los sitios donde se encuentra plantada la Paulownia Tomentosa, luego de la distribución efectuada por el Municipio de Nobsa”.

#### **I.4. La solicitud de medida cautelar**

En el marco de la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 11 de febrero de 2019, la parte demandante, **Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja**, solicitó el decreto de la medida cautelar consistente en ordenar a Corpoboyacá, Corpochivor, Corporinoquia y CAR, diseñar y ejecutar planes encaminados a conocer si en su jurisdicción se encuentra la especie Paulownia Tomentosa, con el fin de desarrollar mecanismos de control mientras que el M.A.D.S. diseña una política de prevención, manejo y control integral. Asimismo, que la información recaudada por las autoridades ambientales se remita al M.A.D.S. y a los institutos científicos adscritos para que se evalúe y sirva como soporte para adoptar las medidas correspondientes.

## **II. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

La Sala de Decisión N.º 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, al examinar los medios de convicción correspondientes, a efectos de resolver sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consideró que:

i) La especie forestal “*Paulownia Tomentosa*”, originaria de China, posee la capacidad para crecer y adaptarse rápidamente a diferentes ambientes, al igual que es considerada una especie altamente invasora.

ii) De conformidad con el numeral 12 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, para introducir al país especies foráneas silvestres como la “*Paulownia Tomentosa*”, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje, es necesario contar con licencia ambiental otorgada por la máxima autoridad ambiental del país, el M.A.D.S.; sin embargo, el I.C.A. otorgó un permiso a la sociedad comercial Vivero Reforestadora del Magdalena Medio – Viremal LTDA, para ingresar al país la especie en mención.

El Municipio de Nobsa – Boyacá celebró un contrato cuyo objeto fue el suministro de 1000 plantas de la especie “*Paulownia Tomentosa*” como estrategia para la recuperación ambiental con material vegetal de rápido crecimiento.

Las empresas que actualmente se encuentran distribuyendo semillas de la especie “*Paulownia Tomentosa*” (Agropaucol – Agro & Paulownias de Colombia y Paulownia S.A.S.) se encuentran establecidas en los departamentos del Valle del Cauca, Meta, Cundinamarca y Antioquia.

iii) Según distintas informaciones allegadas por las autoridades accionadas, la especie “*Paulownia Tomentosa*” presenta un alto nivel de riesgo, es invasora y capaz de cambiar ecosistemas, aumenta la vulnerabilidad frente a invasiones y amenaza y reduce la biodiversidad nativa.

Por lo anterior y en atención a que no existen estudios técnicos que permitieran concluir el impacto ambiental que la especie “*Paulownia Tomentosa*” generaría, las mismas entidades demandadas, entre otras, recomendaron restringir o prohibir su promoción, incentivo o uso para actividades de reforestación, así como abstenerse de realizar inversiones en la especie hasta tanto no existan los estudios técnicos respectivos.

iv) Corpoboyacá no ha realizado alguna actividad de seguimiento y control sobre los posibles impactos que generaría la especie “*Paulownia Tomentosa*” en el desarrollo de actividades de reforestación, en tanto que reconoció no tener información sobre las labores de trasplante que de la especie se han efectuado en el Municipio de Nobsa – Boyacá. En el mismo sentido, el Tribunal precisó que la CAR, Corporinoquia y Corpochivor tampoco han adelantado estudios al respecto.

Por estas razones y, en atención a que la Ley 165 de 1994 le exige al Estado proteger los ecosistemas y hábitats naturales, mediante auto de 12 de febrero de 2019, el Tribunal consideró necesario decretar las siguientes medidas cautelares:

*“PRIMERO. ACCEDER a la solicitud de medida cautelar presentada por la accionante Alicia López Alonso, Procuradora 32 Judicial Agraria y Ambiental de Tunja, en audiencia celebrada el 11 de febrero de 2019. Para lo cual, se dispone lo siguiente:*

*i). ORDENAR a Corpoboyacá, Corpochivor, Corporinoquia y la CAR, que de manera inmediata, inicien las gestiones necesarias para determinar si en su jurisdicción se encuentra sembrada o comercializada la especie *Paulownia Tomentosa*. En caso afirmativo, deberán realizar un inventario de dichos sectores y de la cantidad de especies que se hayan encontrado. El inventario se deberá aportar al expediente dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia.*

*SEGUNDO. DECRETAR de oficio las siguientes medidas cautelares:*

*i). ORDENAR al alcalde del municipio de Nobsa que, de manera inmediata, se abstenga de suministrar la especie *Paulownia Tomentosa* para las actividades de reforestación. En caso que se hayan suministrado las semillas se ordenará que suspenda todas las actividades relacionadas con el uso de las mismas, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita el documento oficial en el que determine si la especie *Paulownia Tomentosa* es permitida o prohibida en el territorio nacional, como especie para reforestación y para siembra.*

*ii). ORDENAR a Corpoboyacá que, dentro del término de diez (10) días, allegue un informe a través del cual describa el cumplimiento de la orden impuesta al alcalde del municipio Nobsa, en relación con la suspensión del uso de la especie en mención.*

*iii). ORDENAR al Instituto Colombiano Agropecuario que suspenda, de manera inmediata, todos los trámites que se encuentren en curso relacionados con la autorización o permiso para el ingreso de la especie *Paulownia Tomentosa* a Colombia, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita el documento oficial en el que determine si la especie *Paulownia Tomentosa* es*

*permitida o prohibida en el territorio nacional, como especie para reforestación y para siembra.*

*iv). ORDENAR al Instituto Colombiano Agropecuario, que de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto 4765 del 18 de diciembre de 2008, de manera inmediata, imponga las medidas necesarias para controlar y suspender la comercialización de las semillas de Paulownia Tomentosa en todo el territorio nacional, a fin de prevenir los riesgos de afectación a los ecosistemas y al medio ambiente en general, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita el documento oficial en el que determine si la especie Paulownia Tomentosa es permitida o prohibida en el territorio nacional, como especie para reforestación y para siembra.*

*v). ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, dentro del término máximo de cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, oficie a todas las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales del país para que determinen si en las respectivas jurisdicciones se está comercializando y sembrando la especie Paulownia Tomentosa. En caso afirmativo, deberá emitir las medidas necesarias para suspender la actividad productiva, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible emita el documento oficial en el que determine si la especie Paulownia Tomentosa es permitida o prohibida en el territorio nacional, como especie para reforestación y para siembra.*

*Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá allegar un informe dentro del mes siguiente al recibo de la correspondiente información por parte de las autoridades ambientales, en el que exponga el cumplimiento de la presente orden.*

*vi). ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Instituto Alexander Von Humboldt y al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, para que, con apoyo en los informes y estudios técnicos ya existentes, culminen las investigaciones científicas para determinar si la especie Paulownia Tomentosa representa o no un peligro para los ecosistemas del país. Tendrán como término máximo para la presentación del informe final tres (3) meses a partir de la notificación de la presente providencia”.*

### **III. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

**III.1.** El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)**, mediante escrito enviado el 18 de febrero 2019<sup>3</sup>, interpuso recurso de apelación solicitando revocar el auto de 12 de febrero del mismo año, en atención a que la medida cautelar decretada no cumple con los requisitos legales establecidos en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998 y 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

i) La medida cautelar decretada no tiene como fin prevenir un daño inminente y mucho menos hacer cesar el que se hubiere causado porque este no ha sido probado. No se demostró siquiera sumariamente que de no decretarse la medida cautelar cuestionada acaecería un perjuicio irremediable.

ii) La medida cautelar decretada en relación con la CAR, no está encaminada a proteger y/o garantizar el objeto del proceso y la finalidad de la sentencia. Con unos simples estudios o inventarios no se puede cumplir el objeto de la sentencia, es decir, proteger y conservar el ambiente y los

---

<sup>3</sup> Folios 129 y ss. del cuaderno de medidas cautelares del expediente de la referencia.

ecosistemas del Municipio de Nobsa. No se acreditó que de negarse la medida cautelar los eventuales efectos de una sentencia condenatoria serían nugatorios.

iii) La medida cautelar ordenada a la CAR, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, no es preventiva en tanto que no evita la consolidación de una afectación a un derecho; no es conservativa porque no busca conservar o mantener el estado de una cosa o un derecho; y tampoco es de suspensión debido a que no previene un perjuicio irremediable.

iv) La medida cautelar decretada no guarda relación directa con las pretensiones de la demanda, por cuanto estas refieren al Municipio de Nobsa – Boyacá, espacio geográfico que escapa de la jurisdicción de la CAR, de conformidad con el Acuerdo de Asamblea N.º 18 de 4 de abril de 2002 y la Resolución 0703 de 25 de junio de 2003. Por esta razón, consideró que dicha autoridad ambiental se encontraría imposibilitada para cumplir las eventuales órdenes contenidas en una sentencia desfavorable.

v) En el caso concreto la parte demandante no demostró por lo menos sumariamente que es titular de los derechos cuyo amparo se solicita. Esto es así porque ninguna persona es titular de un derecho colectivo.

vi) De los documentos, argumentos e informaciones aportados por la parte demandante no se puede establecer que el hecho de negar la medida cautelar devendría en un resultado más gravoso para el interés público. En una sentencia de carácter condenatorio se podría ordenar el inventario decretado en el auto recurrido, lo cual arrojaría un dictamen más cercano a la realidad.

**III.2. La apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.),** mediante escrito enviado el 19 de febrero 2019<sup>4</sup>, interpuso recurso de apelación solicitando que, en aplicación del principio de legalidad, se modifiquen las órdenes dispuestas en el auto de 12 de febrero del mismo año, en el sentido de aclarar las competencias de la entidad que representa.

i) De conformidad con el Decreto 3573 de 2011, la A.N.L.A. fue creada para que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País. Por consiguiente, es su obligación “[...] [o]torgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”<sup>5</sup>.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Boyacá erró cuando en la providencia cuestionada sostuvo que al M.A.D.S. le corresponde otorgar licencia ambiental para introducir al país la especie “*Paulownia Tomentosa*”, toda vez que esa competencia específica le fue reasignada a la A.N.L.A.

ii) El M.A.D.S. no es competente para emitir documento oficial en el que se determine si la especie “*Paulownia Tomentosa*” es permitida o prohibida en el

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, folios 133 y ss.

<sup>5</sup> Artículos 2.º; 3.º, numeral 1.º; 10.º, numeral 2.º; y 13.º, numerales 1.º, 2.º y 3.º.

territorio nacional para labores de reforestación y siembra. Sin embargo, sí tiene competencia para expedir los listados de especies exóticas invasoras mediante acto administrativo debidamente motivado.

iii) No existe fundamento jurídico alguno para ordenarle al M.A.D.S. que oficie a las autoridades ambientales del país para que determinen si en las respectivas jurisdicciones se está utilizando la especie “*Paulownia Tomentosa*”.

Las funciones que por virtud de la ley les fueron asignadas a las corporaciones autónomas regionales deben ser desempeñadas de manera autónoma, sin que el M.A.D.S. obre como superior jerárquico de dichas entidades, aun cuando de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al Ministerio le asista la función directiva del Sistema Nacional Ambiental –SINA- y que las corporaciones puedan actuar como agentes del Gobierno Nacional para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley.

iv) Es a los institutos de investigación científica<sup>6</sup> adscritos al M.A.D.S., en conjunto con las corporaciones autónomas regionales<sup>7</sup>, a los que les corresponde culminar las investigaciones para determinar si la especie “*Paulownia Tomentosa*” representa o no un peligro para los ecosistemas nacionales.

## IV. CONSIDERACIONES

### IV.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 26<sup>8</sup> y 44<sup>9</sup> de la Ley 472 de 4 de agosto de 1998, 125<sup>10</sup> y 243<sup>11</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>12</sup>, la Sala es competente para resolver las impugnaciones presentadas por los apoderados judiciales de la **Corporación Autónoma Regional de**

---

<sup>6</sup> Ley 99 de 1993, artículo 16.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, artículo 31, numeral 7.º.

<sup>8</sup> “Artículo 26.- Oposición a las Medidas Cautelares. El auto que decreta las medidas previas será notificado simultáneamente con la administración de la demanda y podrá ser objeto de los cursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo”.

<sup>9</sup> “Artículo 44.- Aspectos no Regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se oponga a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones”.

<sup>10</sup> “Artículo 125. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.

<sup>11</sup> “Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: [...] 2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite”.

“Artículo 236. Recursos. El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días. [...]”.

<sup>12</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Cundinamarca (CAR) y de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.), en contra del auto de 12 de febrero de 2019, por medio del cual la Sala de Decisión N.º 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá decretó una medida cautelar.

#### IV.2. Las invasiones biológicas

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, con el aval técnico del Programa Global de Especies Invasoras –G.I.S.P. por sus siglas en inglés-, publicó el documento denominado “*Análisis de Riesgo y Propuesta de Categorización de Especies Introducidas para Colombia*”<sup>13</sup>, con el fin de “*desarrollar las herramientas metodológicas para el análisis de riesgo de especies introducidas e invasoras, además de actualizar los listados oficiales y establecer categorías que pueden ser adoptadas nacionalmente para las especies introducidas o trasplantadas*”.

Allí se definieron las especies invasoras como “[...] *organismos (generalmente transportados por el ser humano), que superan barreras geográficas, ambientales y reproductivas, que logran establecer poblaciones viables, cuyas estrategias de dispersión favorecen su avance y que **tienen efectos negativos en términos de dominancia y desplazamiento de las especies nativas afectando los ecosistemas donde se aloja (ISSG, 2010), así como efectos sobre la economía, la salud o las tradiciones sociales y culturales***”.

El Instituto, al abordar la problemática que suponen las invasiones biológicas, precisa que **las especies invasoras son consideradas uno de los cinco motores de pérdidas de biodiversidad y la segunda causa de pérdida de biodiversidad, después de la destrucción de hábitat** (MEA 2005, McNeely et al. 2001). Pese a que la dinámica de las poblaciones de muchas especies en el mundo incluyen las migraciones o movimientos a grandes distancias, la naturaleza del mismo ha sido alterada e incrementada por una suma de factores como expansión de la frontera agrícola, traducida en deforestación y fenómenos como la globalización y el cambio global que incrementan la capacidad de las especies de moverse desde y hacia sitios lejanos, rompiendo barreras geográficas.

Posteriormente, el texto explica que en el proceso de invasión biológica, las especies introducidas pasan por etapas secuenciales en las que superan barreras ambientales y reproductivas. Antes de adquirir la connotación de invasoras, **las especies son:** (i) importadas e introducidas, cuando las especies llegan y luego de estar en cautiverio escapan o son liberadas al ambiente natural, (ii) establecidas, cuando se generan poblaciones autosostenibles, y (iii) **invasoras, cuando la dispersión es amplia y rápida y generan impacto negativo a especies y poblaciones nativas**. Durante el proceso, existen una serie de características intrínsecas de la biología de las especies que facilitan el paso de una etapa a la otra: dieta amplia, madurez sexual temprana, número de crías elevado o numerosos ciclos reproductivos.

---

<sup>13</sup> Baptiste M.P., Castaño N., Cárdenas D., Gutiérrez F. P., Gil D.L. y Lasso C.A. (eds). 2010. Análisis de riesgo y propuesta de categorización de especies introducidas para Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia. 200 p.  
<http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/31384/191.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En plantas, producción de grandes cantidades de semillas, tolerancia a disturbios humanos, semillas con dormancia que genera un banco de semillas con una larga permanencia, reproducción sexual y vegetativa con una buena capacidad de rebrote, capacidad de formar núcleos de alta densidad. Sin embargo, aunque existen muchos estudios que intentan definir las características o perfil de las especies invasoras, **el indicador más valioso del potencial de invasión está en el historial de invasión de la especie en otras partes del país o del mundo.**

La demostración de capacidad invasiva de una especie tiende a repetirse en otras partes en la medida en que las barreras ambientales, de reproducción y de dispersión sean vencidas. Así mismo, factores externos como la ausencia de competidores o predadores, la deforestación y expansión de la frontera agrícola y el cambio en las condiciones climáticas, sumado a la presión de múltiples introducciones (presión propágulos), contribuyen a que las nuevas especies dispongan de espacios y condiciones ideales en las que pueden proliferar y dominar sobre las especies nativas.

El Instituto destaca que **los efectos negativos de las especies invasoras se evidencian sobre la biodiversidad nativa, la economía y la salud humana y agropecuaria.** En este sentido, **los impactos de las especies invasoras no sólo son un problema ambiental.** Muchas de las especies, que ahora son consideradas invasoras, fueron introducidas de manera accidental en barcos (como en el caso de las ratas -*Ratus rattus*-), pegadas a los cascos de los buques (por ejemplo los mejillones zebra– *Dreissena polymorpha*-) o dentro de material para agricultura como contaminante en semillas (McNeely et al. 2001), **ocasionando grandes pérdidas económicas y graves repercusiones en la producción de alimentos.**

También se advierte que, de igual manera, **se pueden evidenciar los efectos sobre la salud pública;** virus como la malaria, el dengue o el virus del Nilo, se han dispersado más fácilmente hacia nuevas áreas debido a la transformación de ecosistemas (expansión de la frontera agrícola) y rutas y vectores de dispersión que permiten que enfermedades que antes circulaban de forma benévola entre las especies silvestres, tengan nuevas formas y posibilidades de transmisión (Mathews 2005).

Finalmente, **los efectos de las invasiones biológicas en términos biológicos son en muchos casos irreversibles.** Se considera en términos de ecosistemas que los dos ambientes más altamente propensos son las islas y los ecosistemas alterados (Gutiérrez 2006). **Así mismo los impactos relacionados con las especies se dan principalmente por desplazamiento, extinción y pérdida del acervo genético de especies nativas, ocasionados por la competencia por recursos como luz o alimento, la predación directa, la hibridación.** En este sentido, **algunas especies invasoras reemplazan especies nativas que son recursos tradicionales de comunidades locales, generando pérdidas culturales y sociales de difícil reversión, no sólo por la pérdida de conocimiento en términos de riqueza cultural y biológica.**

Se debe resaltar adicionalmente que la preocupación del Convenio sobre Diversidad Biológica, referente a la repartición equitativa de beneficios, suele no ser atendida por los mercados de especies exóticas, que son repartidos por pequeños grupos privados; pero **cuando las especies invaden y causan impactos, los perjuicios son compartidos por la población y suelen tornarse problemas del gobierno.**

Asimismo, el documento menciona que **las especies introducidas invasoras afectan severamente la economía de un país, por los costos que acarrearán las pérdidas en diversidad biológica, en cosechas, y en cuanto a su control o manejo.**

Ahora bien, el Instituto indica que el Convenio de Diversidad Biológica insta a los países Parte a implementar acciones sobre las especies invasoras. De forma simultánea, en 1996 en una reunión en Noruega, que constituyó el primer esfuerzo global para evaluar el impacto de las especies invasoras, se concluyó que:

► **El impacto de las especies invasoras es y continúa siendo “inmenso, insidioso, creciente e irreversible”.**

► Adicional al cambio climático, **las especies invasoras constituyen la amenaza más significativa contra el medio ambiente alrededor del mundo. Los países en desarrollo se verán impactados severamente**, en particular los pequeños estados- islas en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés).

► **Se necesita urgentemente un plan y una estrategia para tratar este tema.**

Como respuesta a estos requerimientos, tres organizaciones internacionales: la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (International Union for Conservation of Nature, IUCN ), el Centro de Agricultura y Ciencias Biológicas (Centre for Agriculture and Biosciences International, CAB International o Cabi) y el Comité Científico para Problemas del Ambiente (Scientific Committee for Problems of the Environment, Scope) **crearon el GISP, el cual provee apoyo a los países parte para la implementación del artículo 8h, que señala que “cada parte impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies”.** En esa medida, el GISP busca contribuir al conocimiento y a la creación de conciencia acerca de la introducción de especies exóticas por medio de productos como la estrategia global de especies invasoras (McNeely et al. 2001).

Por último, el Instituto explicó que **una evaluación de análisis de riesgo es una herramienta que permite tomar decisiones sobre las acciones relacionadas con el tema de introducción de especies y evalúa el potencial de establecimiento, impacto y capacidad de control que una especie introducida puede causar sobre la biodiversidad, la economía, la cultura o la salud humana.** Este tipo de herramientas define principalmente la identificación de la probabilidad de que la especie se vuelva invasora, la determinación del potencial de impacto que estas pueden tener si se vuelven invasoras y la viabilidad de control y erradicación (Ziller et al. 2005, Wilgena et al. 2008).

**La evaluación de las especies a través de las herramientas disponibles incluye un determinado grado de incertidumbre científica que debe ser tomado en cuenta. En este sentido, el CDB resalta básicamente dos criterios fundamentales en el análisis de una especie introducida.**

En primer lugar, **el principio de precaución**, que indica que la incertidumbre científica de los riesgos asociados con la introducción de especies exóticas no

debería ser motivo para no adoptar medidas preventivas contra la introducción de especies exóticas, posiblemente invasoras, o aplazarlas medidas de erradicación y control (Unep 1999). Wittenberg y Cock (2001) definen el principio de precaución como el fundamento que brinda las bases para utilizar herramientas de análisis de riesgo como cimiento de la toma de decisiones acerca de las introducciones, actividades y estrategias de control.

Siguiendo la pauta del principio precautorio, **se debe evitar la presunción de inocencia, es decir, se ha de considerar que todos los candidatos a una introducción son potencialmente invasores, hasta que se reúna la información pertinente sobre la base de procesos de análisis de riesgos con bases científicas, que permitan demostrar lo contrario, es decir, que la especie en cuestión no presente un riesgo de resultar invasora.** Algunas especies, pese a que presenten algún riesgo de invasión, son manejables puesto que pueden ser contenidas y pueden ser empleadas bajo condiciones restrictivas. Contrario a lo anterior, otras tienen mecanismos de dispersión por animales u otras formas imposibles de controlar, de manera que sus escapes son casi garantizados. Éste es el caso de las especies acuáticas que resultan de riesgo alto, pues su control es prácticamente imposible.

En segundo lugar, la **prevención de introducción, intencional o accidental de especies invasoras**, medida que resulta más viable y costoefectiva que el control de invasoras ya establecidas. **Si, a pesar de todo, la especie ha logrado entrar, se debe hacer lo posible para erradicar el brote puntual de inmediato, antes que logre colonizar extensiones mayores (Ojasti 2001).** Este principio se basa en que las especies que se han naturalizado no son dañinas en apariencia y solamente cuando expresan su condición de invasoras generan daños ambientales, económicos y sociales de inmensas dimensiones; en esa medida, las decisiones siempre deben contemplar la precaución de sus efectos. Es así que si una especie ha sido reportada como invasora en algún lugar, debe ser vista como posible invasora en cualquier territorio diferente de su lugar de origen.

Así, los procesos de análisis de riesgo tienen un papel fundamental en la evaluación de cuestiones medioambientales, relativas a las especies introducidas y son el centro de la formulación de las políticas sobre introducción de especies. Su uso proporciona la justificación y el apoyo que necesitan las acciones que han de llevarse a cabo, con lo cual **se asegura que los recursos se empleen en evitar mayores riesgos e impedir que se tomen decisiones precipitadas “a medida que el problema va surgiendo”.** Otro propósito de los análisis de riesgo es el aporte a la **detección temprana de especies que tienen probabilidad de establecerse en un nuevo territorio.** Por ello, se definen como la primera línea estratégica para la implementación de acciones de detección temprana y respuesta rápida, evitando las consecuencias que se deriven de estas especies.

Con base en lo anterior, **a partir del uso de los análisis de riesgo se puede definir si se permite la entrada o no de una especie exótica nueva o la base para la definición de categorías a especies foráneas conocidas como invasoras o con potencial de invasión, que ya se encuentran en el país, con el fin de priorizar acciones de control y manejo (Winterberg y Cock 2001).**

Se debe entender que **los análisis deben presentar una estimación razonable del riesgo general, además de comunicar con eficacia el grado**

**relativo de certidumbre que conllevan y, si procede, ofrecer recomendaciones sobre medidas de mitigación para reducir el riesgo.**

Conviene tener precaución para asegurar que el proceso explique con claridad las incertidumbres inherentes al proceso, así como para evitar la planeación y ejecución de un proceso que arroje un resultado predeterminado. **Las evaluaciones cuantitativas de riesgos permiten obtener una valiosa comprensión; sin embargo, nunca logran incluir todas las variables.** Ya sean cuantitativas o cualitativas, **las evaluaciones de riesgos siempre se deben matizar con una cuidadosa opinión profesional.** Los objetivos que no se pueden alcanzar con una evaluación de riesgos son:

1. Determinar **el nivel de riesgo aceptable.** ¿Qué riesgo, o qué nivel de riesgo, es aceptable? depende de la manera en que una persona, una entidad o un país percibe ese riesgo. Los niveles de riesgo son juicios de valor que se caracterizan por variables que van más allá de la evaluación sistemática de la información. Conforme a la legislación internacional vigente, cada país tiene derecho a establecer su nivel de riesgo aceptable, siempre que mantenga un grado de coherencia en sus decisiones en materia de riesgos.

2. Determinar con precisión si se establecerá un organismo introducido, así como cuándo o cómo. **Tampoco es posible determinar qué efectos específicos tendrá un organismo introducido. A lo sumo, se pueden calcular las probabilidades de que un organismo llegue a introducirse y su potencial para causar daños en condiciones ambientales y de hospedaje favorables.**

La capacidad de un organismo introducido para establecerse tiene que ver con una combinación de características intrínsecas de éste, como del entorno en el que se está introduciendo. La interacción entre el organismo y el ambiente receptor determina en gran medida si fracasará o tendrá éxito en su invasión, establecimiento o propagación. Estos factores no necesariamente pueden predecirse por medio de afirmaciones generales basadas tan sólo en la biología del organismo. Además, aunque se disponga de amplia información sobre un organismo exótico, muchos investigadores -y la realidad misma- consideran que las dinámicas ecológicas son tan turbulentas y caóticas que no es posible predecir con precisión los sucesos ecológicos futuros (CCA 2009)<sup>14</sup>. [Resalta la Sala].

### **IV.3. Acervo probatorio**

La Sala procederá destacar los aspectos más relevantes de los medios de convicción incorporados al cuaderno de la medida cautelar, que permitan resolver los recursos de apelación interpuestos por las autoridades recurrentes:

**IV.3.1.** El documento intitulado “*Evaluación de Riesgo de Invasión de Paulownia Tomentosa Steud (Paulowniaceae) Especie Exótica*”

---

<sup>14</sup> Baptiste M.P. y C. Múnera. 2010. Introducción y conceptos empleados. En: Baptiste M.P., Castaño N., Cárdenas D., Gutiérrez F. P., Gil D.L. y Lasso C.A. (eds). 2010. Análisis de riesgo y propuesta de categorización de especies introducidas para Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia. Pg. 15 y ss.

*Recientemente Introducida en Colombia*<sup>15</sup>, elaborado el 20 de noviembre de 2017 por Edgar L. Linares del Instituto de Ciencias Naturales de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia, como consecuencia de la respectiva solicitud elevada por el M.A.D.S. a los miembros del Comité Técnico Nacional de Especies Introducidas y/o Trasplantadas Invasoras, contiene la siguiente información relevante:

[...].

#### FACTORES DE RIESGO E IMPACTO

*Paulownia Tomentosa*, como especie exótica, trasladada a nuevas áreas muestra los siguientes patrones de comportamiento (CABI 2017):

Mecanismos de impacto: crea sombreado y monopoliza los recursos, interactúa con otras especies invasoras y presenta crecimiento rápido.

Resultados de impacto: cambia ecosistemas (alteración del hábitat), aumenta la vulnerabilidad a las invasiones, modifica patrones sucesionales, forma monocultivo, reduce la biodiversidad nativa y amenaza o causa pérdida de especies nativas.

*Invasividad*: rápido crecimiento, tiene alta variabilidad genética, tiene alto potencial reproductivo, es altamente adaptable a diferentes ambientes, es altamente móvil localmente, tiene larga vida, es pionera en áreas alteradas, es probada invasiva fuera de su rango nativo, presenta reproducción asexual (activa yemas radicales) y tolera o se beneficia de cultivos, mutilación, fuego, etc.

Probabilidad de entrada o control: es de difícil o costoso control y está siendo transportada internacionalmente de forma deliberada.

#### ESTATUS DE INVASIÓN EN EL PLANETA

*Paulownia tomentosa* ya ha sido declarada invasora en: Austria [...], Estados Unidos de América [...] y Suráfrica [...].

#### ESTATUS EN COLOMBIA

*Paulownia tomentosa* es una especie recientemente introducida con fines comerciales en Colombia, por su rápido crecimiento y el volumen de madera que produce en corto tiempo. [...].

En el país ya existen dos empresas que asesoran la siembra y distribuyen plántulas de *Paulownia Tomentosa*: Agropaucol - Agro & Paulownias de Colombia (Jamundí, Valle del Cauca) y *Paulownia SAS* (Medellín, Antioquia), al punto que se encuentran cultivadas aproximadamente 150 ha desde hace varios años, en un rango altitudinal entre 300 y 2850 m en Montería (Córdoba), Ipiales (Nariño) y Jamundí (Valle del Cauca) (Orozco 2016. 2017).

**Ante la ausencia de información sobre *Paulownia Tomentosa* en Colombia y la avalancha de anuncios sobre inversiones para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales y campañas promocional adelantadas a través de las redes sociales, **El Consejo Nacional de la Cadena Forestal** (MinAgricultura 2017), tomó la decisión de hacer un llamado preventivo a los reforestadores colombianos sobre la siembra de plantaciones comerciales de la especie, por no existir en el país**

---

<sup>15</sup> Folios 20 y ss. del cuaderno de medidas cautelares del expediente de la referencia.

**estudios que permitan conocer el comportamiento de adaptación ecológica, manejo silvicultural, plagas, enfermedades e información de las propiedades físico – mecánicas de la madera, que permitan fomentar la reforestación comercial a partir de esta especie.**

#### **EVALUACIÓN DE RIESGO DE INVASIÓN DE PAULOWNIA TOMENTOSA EN COLOMBIA**

Con base en la información existente y teniendo en cuenta que en el país ya existen varias plantaciones de esta especie, se presentan aquí la evaluación del riesgo de invasión y recomendaciones para el control de ingreso de más germoplasma, su distribución y seguimiento y control de las plantaciones preexistentes, **todo con base en principios de precaución para proteger de más invasiones biológicas a la nación.**

Para apoyar y definir una decisión técnica de aplicación en Colombia, respecto de *Paulownia Tomentosa*, **nos apoyamos en estudios realizados en otras latitudes, en donde se ha determinado el carácter invasor de esta especie:** Williams 1983, Langdon y Johnson 1994, Johnson (1996), Longbrake (2001), Swearingen et. al. 2002, Remaley (2005). Zheng et. al. (2006), Kuppinger et. al. (2006), Kuppinger 2008, Essl (2007), Kuppinger (2008), Neel (2012), Miller et. al. (2015), Henderson (2016), Molewa (2016) y CABI (2017), Global Invasive Species Database (2017).

El análisis de riesgo de establecimiento y el potencial de invasión de *Paulownia Tomentosa*, con base en la metodología I3N (Zalba y Ziller 2008), muestra:

- 1) **Riesgo de establecimiento e invasión: cumple con el 90%.**
- 2) **Impacto potencial: cumple con el 45%.**
- 3) **Factibilidad de control: cumple con el 50%.**

**El Cálculo de Riesgo de 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 en la que ya fue introducida. Por otro lado, el Nivel de incertidumbre (porcentaje de preguntas sin información), es alto: 24,14, determinado por la ausencia de estudios en el extranjero y absolutamente ninguno en el país, sobre aspectos principalmente relacionados con: dispersión asociada a actividades humanas, capacidad de producir compuestos alelopáticos, toxicidad para la fauna silvestre, hospedador de parásitos o patógenos, respuesta a pastoreo y respuesta a fuego.**

En el panorama nacional y ante la coyuntura de contar ya con poblaciones establecidas para esta especie, **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 parásitos o patógenos y como responde al pastoreo y al fuego.**

[...]”. [Resalta la Sala].

**IV.3.2.** El Coordinador del Programa de Ecosistemas y Recursos Naturales y Curador – Director del Herbario Amazónico Colombiano –COAH- del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, mediante correo

electrónico remitido el 4 de diciembre de 2017, le comunicó al M.A.D.S. lo siguiente:

“[...].

*En atención a su solicitud referente a la evaluación de riesgo de Paulownia Tomentosa, consideramos que el documento que presenta el profesor Linares está muy bien elaborado y con suficiente soporte bibliográfico. **Es claro que se trata de un árbol agresivo que invade áreas naturales perturbadas, incluyendo bosques, bordes de caminos y bancos de arroyos.***

*Del documento enviado valdría la pena decir que [la especie] **también ha sido reportada como invasora por: USDA National Invasive Species Information Center y por National Biological Information Infrastructure (NBII) & IUCN/SSC Invasive Species Specialist Group (ISSG).***

[...]”<sup>16</sup>. [Resalta la Sala].

**IV.3.3.** El Subdirector de Evaluación y Seguimiento de la A.N.L.A., mediante Oficio N.º 2018057999-2-000 de 10 de mayo de 2018<sup>17</sup>, informó lo siguiente:

“[...].

*[E]n el marco exclusivo de competencias asignadas a la ANLA mediante el Decreto 3573 de 2011 y el Decreto 1076 de 2015, esta Autoridad es la Entidad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país, y en tal sentido tiene entre sus funciones la de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*

[...]. *[E]n lo concerniente a la importación de productos la ANLA señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015, tiene la competencia para otorgar o negar de manera privativa la licencia ambiental, entre otros, para las siguientes actividades:*

“[...].

*16. 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. Así como el establecimiento de zocriaderos que implique el manejo de especies listadas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de especies Amenazadas de fauna y Flora Silvestre – CITES”.*

[...]”.

**IV.3.4.** Mediante Informe Técnico N.º 047-2017<sup>18</sup>, elaborado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, denominado “*Introducción de la Especie Exótica y Potencialmente Invasora Paulownia Tomentosa al Territorio Nacional*”, se precisaron los siguientes aspectos:

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, folio 34.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, folios 46 y ss.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, folios 82 y ss.

[...]

#### 4. CONCEPTO TÉCNICO.

*El árbol Paulownia tomentosa figura en la base de datos de especies invasoras a nivel mundial y ha sido identificado como tal en algunos estados del sur de Estados Unidos, en Europa central y como potencial en España.*

*P. tomentosa es originaria de la parte central y occidental de China, presenta un crecimiento rápido llegando a los 20 metros y con una maduración temprana a los 8 o 10 años, llegando a vivir en su mayoría entre 60 y 70 años. El árbol tiene hojas en forma de corazón de unos 40 centímetros de diámetro y **produce flores de color morado que generan frutos en forma de cápsula que liberan gran cantidad de semillas (hasta 20 millones por año y por árbol), que se dispersan por el viento llegando a distancias de hasta 3,5 km.***

*Esta planta se ha introducido en varios países por su capacidad de prosperar en zonas degradadas con suelos pobres, llegando a crecer incluso en laderas rocosas, por lo que se utiliza en la recuperación de zonas intervenidas por minería y otras actividades; así mismo se usa para producción de maderas, aunque en zonas con las condiciones apropiadas de radiación solar y ausencia de estaciones, su rápido crecimiento puede llevar a que se produzca madera de baja densidad lo que reduce su calidad en comparación con su área de distribución original donde es muy apreciada para ebanistería y construcción.*

*P. tomentosa es una especie pionera que coloniza ecosistemas alterados con suelos degradados y se ha usado en restauración de lugares afectados por actividades antrópicas como la minería y que ha invadido zonas afectadas por el fuego en los Estados Unidos, sin embargo es poco tolerante a la sombra y necesita ambientes expuestos al sol, por lo tanto no se considera una amenaza para bosques ya establecidos, aunque se puede establecer en zonas de borde con mayor iluminación, incluyendo claros dentro de los mismos que se constituyen como sitios donde se dan estadíos sucesionales tempranos.*

***Las características que hacen de P. tomentosa una especie pionera y exitosa, son las mismas que son necesarias para que una planta sea potencialmente invasora y que se pueda naturalizar en sitios ajenos a su entorno original. Entre ellas se encuentran la producción de muchas semillas con una alta tasa de dispersión, rápido crecimiento y capacidad de rebrotar que la hacen resistente a la presión de herbívoros, gran adaptabilidad que le permite sobrevivir en ambientes cambiantes y semillas con baja mortalidad y porcentajes de germinación altos, todo esto la hace una planta agresiva que es exitosa en hábitats marginales pudiendo permanecer como la especie dominante por más de 30 años como ha sucedido en la montañas de Apalaches en los Estados Unidos.***

[...].

#### 5. CONCLUSIONES.

*P. tomentosa es una especie potencialmente invasora que puede afectar los ecosistemas y la biodiversidad nacional, sobre todo en zonas degradadas o con una incidencia de radiación solar suficiente para su desarrollo.*

*Los funcionarios del ICA incurrieron en una posible extralimitación de funciones al permitir la importación de material in vitro de P. tomentosa, a pesar que se requería de una licencia ambiental otorgada por la ANLA.*

Los funcionarios de ANLA omitieron sus funciones misionales toda vez que a pesar de haberse enterado de la importación de material vegetal sin la correspondiente licencia ambiental, no tomaron ninguna medida al respecto.

#### 6. RECOMENDACIONES:

Se sugiere lo siguiente:

Es necesario evaluar las actuaciones de los funcionarios responsables tanto del ICA como de ANLA, para determinar si se presentó extralimitación u omisión en las funciones que desempeñan en sus respectivas entidades.

**Se debe impedir el ingreso al país de especies de flora y fauna exóticas y potencialmente invasoras que representen un peligro para la biodiversidad nacional y en el caso de *P. tomentosa*, evitar su propagación de manera preventiva para prevenir la generación de afectaciones ambientales como las ocasionadas por el retamo Espinoso *Ulex europaeus*.**

[...]. [Resalta la Sala].

**IV.3.5.** El Director de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del M.A.D.S., mediante Oficio N.º DBD-8201-E2-2018-021601 de 18 de julio de 2018<sup>19</sup>, planteó las siguientes observaciones:

[...].

2. De acuerdo a las consideraciones previamente señaladas, **tres instituciones de investigación colombianas remitieron aportes sobre el análisis de riesgo de invasión de la especie *Paulownia Tomentosa* en donde en los resultados presentados se indica que la especie tiene un alto potencial invasor que está entre 6,69 y 7,64.**

3. teniendo en cuenta que aún no se tiene información sobre cuantos individuos de *Paulownia Tomentosa* están en el país y dónde están, **se requiere en primera instancia saber si hay plantaciones registradas en el país con el ICA, al igual que saber si esta entidad tiene información de plantaciones no registradas.**

4. [...] se considera que una de las mejores opciones para evitar su expansión, es, en el marco de la 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 [...], **convocar a los miembros del Comité para evaluar la incorporación de la especie *Paulownia Tomentosa* en el listado oficial de especies invasoras del país.**

5. Dependiendo del número de individuos que existan en el país deben adelantarse dos acciones, la primera es de **prevención, evitando que la especie llegue a nuevos lugares y por otra parte se debe hacer un manejo integral de la especie en donde se adopten medidas que promuevan la disminución o erradicación de la presencia de la especie en el país**, esto deberá evaluarse como parte de las acciones que se adelanten en los sancionatorios ambientales.

6. **Con el fin de obtener información sobre la presencia de la especie en el país, se les solicitó a las diferentes autoridades ambientales del orden**

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, folios 100 y ss.

**regional si tienen información sobre la presencia de la especie, para lo cual se les dio un tiempo de tres meses para hacer esta evaluación [...].**

7. Teniendo en cuenta que no ha habido una solicitud oficial sobre la introducción de la especie a Colombia, en caso de contar con evidencias que la especie se está produciendo y comercializando en el país, se deben adelantar las respectivas investigaciones para que puedan determinar los grados de responsabilidad y establecer las respectivas sanciones ambientales.”

[...]. [Resalta la Sala].

**IV.3.6.** Mediante Boletín de Prensa titulado “Alertan sobre inversiones en plantaciones de *Paulownia sp.*, no hay información fiable y no cuenta con el aval de la cadena forestal”, el Minagricultura dio cuenta de la siguiente situación:

[...].

*El Consejo Nacional de la Cadena Forestal tomó la decisión de hacer un llamado preventivo a los reforestadores colombianos sobre la siembra de plantaciones comerciales de la especie *Paulownia sp.*, por **no existir en el país estudios que permitan conocer el comportamiento de adaptación ecológica, manejo silvicultural, plagas, enfermedades e información de las propiedades físico - mecánicas de la madera, que permitan fomentar la reforestación comercial a partir de esta especie.***

[...].

*El marco del máximo órgano de la Cadena Forestal se informó que para establecer este tipo de especies introducidas, no originarias de Colombia, se debe tener autorización de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); que en el caso de esta especie, no cuenta con dicha autorización según información de Ministerio del Medio Ambiente.*

[...].

*Por lo anterior, al no existir apoyo, ni validación por parte de ninguna entidad pública o privada para el establecimiento de esta especie, se hace un llamado a los productores a tener prudencia para realizar inversiones en estas plantaciones.*

[...].

*También se informa, que en estos momentos las posibles plantaciones de *Paulownia sp.* no pueden aspirar a beneficiarse del Certificado de Incentivo Forestal (CIF) hasta no cumplir con el procedimiento reglamentado en la Resolución 497 de 1997, "por la cual se fija el procedimiento y se establecen los parámetros técnicos que deben cumplir las especies forestales, para su inclusión en el listado de especies beneficiarias del Certificado de Incentivo Forestal".*

[...]. [Resalta la Sala].

#### **IV.4. Resolución de los recursos de apelación**

**IV.4.1.** La Sala advierte que la apelación interpuesta por la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)**, no tiene vocación de prosperidad por las razones que pasan a exponerse:

En primer lugar, de conformidad con el estudio realizado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (apartado IV.2.), se observa que la comunidad científica internacional concuerda en el hecho de que las especies invasoras, por definición, tienen efectos negativos: i) de carácter ambiental, en términos de dominancia y desplazamiento de las especies y poblaciones nativas, afectando los ecosistemas donde se alojan; ii) en materia económica, por los costos que supone la pérdida de la diversidad biológica nativa, de las cosechas y los gastos para controlar y manejar la especie invasora; iii) sobre la salud pública, agropecuaria y alimentaria; y iv) en cuanto a las tradiciones culturales y sociales de una comunidad.

Dicho informe no deja duda de que las invasiones biológicas son consideradas como uno de los cinco motores de pérdida de biodiversidad y la segunda causa de pérdida de biodiversidad, al punto de manifestar de forma categórica que las especies invasoras constituyen una amenaza de generar daños “*irreversibles*”, “*significativos*”, “*inmensos, insidiosos y crecientes*” y “*de inmensas dimensiones*” a la diversidad biológica nativa.

Además, resulta particularmente valioso que el documento reseñado precise que los efectos de la introducción intencional de especies invasoras trasciendan del ámbito propio de los comerciantes y empresarios, para alojarse directamente en la población, convirtiéndose así en un problema para los gobiernos. Este panorama sin duda involucra un conjunto de variables que tiene repercusiones sobre un conjunto considerable de derechos de índole colectivo, o sea que se trata de una problemática que evidentemente atañe al interés público.

Es tal la magnitud de las implicaciones que generan las invasiones biológicas, que la comunidad internacional consideró necesario acordar, mediante el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro, que “[...]. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: [...] Promoverá la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; [...] **Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;**[<sup>20</sup>] [...] Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;[<sup>21</sup>] [...]”. [Resalta la Sala].

La comunidad científica internacional también reconoce que toda evaluación de análisis del riesgo de la introducción de una especie foránea comprende un grado de incertidumbre científica. No puede llegar a considerar todas las variables. No puede determinar el nivel de riesgo aceptable ni los efectos específicos que una especie exótica acarrearía sobre la diversidad biológica nativa.

Sin embargo, la comunidad internacional también coincide en que los riesgos anteriormente identificados –que supone la introducción de especies biológicas a ecosistemas que no les son propios de manera natural-, deben ser evitados.

---

<sup>20</sup> Artículo 8, literales d) y h).

<sup>21</sup> Artículo 10, literal b).

Para ello, se acude a la aplicación del principio de precaución en el entendido de que toda especie exótica debe presumirse invasora hasta que científicamente se demuestre lo contrario. De igual forma, se habla de desplegar la acción fundamental de prevención, es decir que, **en virtud de la presunción previamente indicada, debe evitarse el ingreso de la especie al ecosistema que le es desconocido. Sin embargo, cuando esta medida se torna inane porque la especie foránea ya fue introducida, es deber de las autoridades adoptar medidas de detección temprana y de control, manejo y erradicación de los brotes puntuales de la especie, para evitar que se dispersen y generen efectos nocivos.**

Aun con todo lo anterior, debe recordársele al apoderado judicial de la CAR que el Instituto de Ciencias Naturales de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia, mediante el documento intitulado "*Evaluación de Riesgo de Invasión de Paulownia Tomentosa Steud (Paulowniaceae) Especie Exótica Recientemente Introducida en Colombia*" – el cual fue acogido por el Herbario Amazónico Colombiano –COAH- del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI--, se determinó que la especie forestal "*Paulownia Tomentosa*" posee un cálculo de riesgo de introducción equivalente a 6,69, lo cual la clasifica como una especie invasora de Alto Riesgo para la diversidad biológica, en las áreas en la que ya fue introducida. Por tal motivo, **se recomendó prohibir uso, prohibir nuevas introducciones, contener las expansiones de las que ya ingresaron e investigar más sobre su potencial dañino y de dispersión.**

Pues bien, como puede observarse, la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo de Boyacá sí reúne los requisitos exigidos por el orden jurídico para el efecto, comoquiera que: i) se acreditó que la especie forestal "*Paulownia Tomentosa*" es invasora y como tal constituye una amenaza de alto riesgo para la diversidad biológica del territorio colombiano; ii) cada una de las órdenes contenidas en la providencia cuestionada reflejan la adopción de las distintas recomendaciones efectuadas por los expertos para tratar el problema como un todo; por lo tanto, iii) dichas medidas asimiladas como un todo, sí están encaminadas a evitar, prevenir o anticipar un perjuicio irremediable a la diversidad biológica del territorio colombiano por cuenta del potencial invasivo de la especie "*Paulownia Tomentosa*"; y en consecuencia, iv) de no haberse decretado la medida, resulta razonable que para cuando se profiera la sentencia de primera instancia, los efectos de la invasión biológica de "*Paulownia Tomentosa*" se tornen irreversibles.

Ahora bien, valga aclararle al apoderado judicial de la CAR que la primera y fundamental medida recomendada por los expertos, previo al despliegue de actividades de control, manejo y erradicación de la especie "*Paulownia Tomentosa*", es identificar su presencia y ubicación exacta. Es decir, no se puede tratar de manera eficiente, algo de lo que no se tiene la mínima noción o referencia. De conformidad con las pruebas incorporadas al cuaderno de la medida cautelar, ha quedado claro que es probable que la especie "*Paulownia Tomentosa*" esté presente en los departamentos del Valle del Cauca, Meta, Antioquia y Cundinamarca. Así pues, es evidente que la orden decretada por el Tribunal no consiste en que la CAR despliegue sus funciones en un territorio respecto del cual no cuenta con jurisdicción, sino que proceda a inventariar las posibles existencias de la especie invasora dentro del territorio que por imperio de la ley le fue encomendado.

**IV.4.2.** En lo referente a la apelación interpuesta por la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**, la Sala se pronunciará en los siguientes términos:

La Sala se abstendrá de estudiar la primera inconformidad planteada por la apoderada judicial del M.A.D.S., debido a que la manifestación realizada por el Tribunal Administrativo de Boyacá consistente en que, de conformidad con el numeral 12 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, dicho Ministerio es competente para otorgar licencia ambiental para introducir al país especies foráneas silvestres; constituye un verdadero "*obiter dictum*" contenido la parte considerativa de la providencia cuestionada que no tiene alguna incidencia en la parte resolutive de la misma ni en los intereses del M.A.D.S., en consideración al acto procesal que ahora convoca a la Sala.

En lo relacionado con el segundo cargo, la Sala advierte que son competencias del M.A.D.S. las siguientes:

i) Como organismo rector de la gestión del ambiente y los recursos naturales renovables, definirá las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible<sup>22</sup>.

ii) Adoptará las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres<sup>23</sup>.

iii) Permitirá la introducción de especies exóticas para el establecimiento de zocriaderos, siempre y cuando los estudios técnicos y científicos determinen su viabilidad<sup>24</sup>.

iv) No autorizará la introducción al país de parentales de especies, subespecies, razas o variedades exóticas o foráneas que hayan sido considerados como invasoras o potencialmente invasoras por entidades científicas, académicas u organismos ambientales de carácter internacional o nacional, y declaradas como tal por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el soporte técnico y científico de los Institutos de Investigación Científica vinculados al Ministerio<sup>25</sup>.

v) Señalará las especies exóticas o foráneas que a la fecha de expedición del Decreto 1220 de 2005, hayan sido introducidas irregularmente al país y puedan ser objeto de actividades de cría en ciclo cerrado. Lo anterior sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar<sup>26</sup>.

Visto lo anterior, le asiste razón a la apoderada judicial del M.A.D.S. cuando afirma que dicha autoridad tiene competencia para expedir los listados de especies exóticas invasoras mediante acto administrativo debidamente motivado.

---

<sup>22</sup> Ley 99 de 1993, artículo 2.º.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, artículo 5.º, numeral 23.

<sup>24</sup> Ley 611 de 2000, artículo 24.

<sup>25</sup> Decreto 1220 de 2005, artículo 8.º, párrafo 3.º.

<sup>26</sup> Decreto 1220 de 2005, artículo 8.º, párrafo 4.º.

Sin embargo, precisamente como consecuencia de dicha función, y en desarrollo de aquella según la cual el Ministerio expedirá la regulación respectiva para proteger la riqueza natural del país, es que también resulta competente para censurar la introducción y uso de la especie "*Paulownia Tomentosa*". De lo contrario, no tendría sentido que el Ministerio efectuara declaraciones de especies exóticas o invasoras en el territorio nacional, habida cuenta de las implicaciones referidas en los acápites IV.2., IV.3. y IV.4.1. de esta providencia.

Tan solo basta con recordarle a la apoderada judicial del M.A.D.S. que mediante Resolución 848 de 23 de mayo de 2008, esa autoridad declaró unas especies exóticas como invasoras, señaló cuáles de esas especies introducidas irregularmente al país podían ser objeto de cría en ciclo cerrado o cautiverio, al igual que, para efectos de facilitar el cumplimiento de las funciones de control por parte de las autoridades administrativas, policivas y judiciales, adoptó medidas para la prevención, control y manejo de dichas especies, entre las que se encuentran la prohibición de su introducción al país.

Por estas razones, la inconformidad planteada en contra del auto de 21 de febrero de 2019 no tiene vocación de prosperidad.

El tercer cargo propuesto por la apoderada del M.A.D.S. también se rechaza, toda vez que la orden de que oficie a las autoridades ambientales del país para que determinen si en las respectivas jurisdicciones se está utilizando la especie "*Paulownia Tomentosa*", no representa un desafío para la autonomía de las corporaciones autónomas regionales.

Por el contrario, en vista de que la invasión biológica de la especie "*Paulownia Tomentosa*" amenaza con expandirse en todo el territorio, resulta acertado que el Ministerio, en su papel de organismo rector de la gestión del ambiente y los recursos naturales renovables, actúe de manera armónica y articulada con las corporaciones autónomas regionales a efectos de identificar las existencias de la especie invasiva en el territorio nacional y así propender porque las actividades de control, manejo y erradicación sean más efectivas.

Tan es así que en el apartado IV.3.5. de esta providencia, se observa que mediante Oficio N.º DBD-8201-E2-2018-021601 de 18 de julio de 2018, El Director de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del M.A.D.S., le manifestó a la Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja que como medida para proteger los derechos colectivos afectados realizó la siguiente acción:

**[...] 6. Con el fin de obtener información sobre la presencia de la especie en el país, se les solicitó a las diferentes autoridades ambientales del orden regional si tienen información sobre la presencia de la especie, para lo cual se les dio un tiempo de tres meses para hacer esta evaluación [...].** [Resalta la Sala].

Finalmente, la Sala considera que de conformidad con los artículos 16, 19 y 20 de la Ley 99 de 1993, la realización y culminación de las investigaciones científicas necesarias a efectos de contar con una mayor certeza en cuanto a la potencialidad invasiva y dañina de la especie "*Paulownia Tomentosa*" sobre las especies, poblaciones y ecosistemas nativos, es una orden que le

competente atender directamente al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" y al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI", más no al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La información científica que recaben dichos institutos será el insumo para que el M.A.D.S. desempeñe sus competencias y cumpla las órdenes pronunciadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con los principios de la función administrativa. Por esta razón la Sala procederá a modificar el ordinal vi) del numeral SEGUNDO de la parte resolutoria del auto proferido el 12 de febrero de 2019 por la Sala de Decisión N.º 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en el sentido de levantarle al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la orden de culminar las investigaciones científicas relacionadas con la especie "*Paulownia Tomentosa*".

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: MODIFICAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el ordinal vi) del numeral SEGUNDO de la parte resolutoria del auto proferido el 12 de febrero de 2019 por la Sala de Decisión N.º 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual quedará así:

[...].

*vi). ORDENAR al Instituto Alexander Von Humboldt y al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, para que, con apoyo en los informes y estudios técnicos ya existentes, culminen las investigaciones científicas para determinar si la especie Paulownia Tomentosa representa o no un peligro para los ecosistemas del país. Tendrán como término máximo para la presentación del informe final tres (3) meses a partir de la notificación de la presente providencia".*

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia recurrida.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Consejero de Estado**

**Consejero de Estado**