



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN NÚMERO

(012)

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Director Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia

En ejercicio de las atribuciones legales que le han sido conferidas mediante la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 3572 de 2011, el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 1076 de 2015, la Resolución 476 de 2012, demás normas complementarias y

CONSIDERANDO

Que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en virtud del Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, teniendo como objetivo orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Que el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, Artículo 1° creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones están establecidas en el decreto antes mencionado. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que de conformidad con el artículo Artículo 2.2.2.1.2.2 del Decreto 1076 de 2015 y el artículo 329 del Decreto-Ley 2811 de 1974, Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el sistema de parques naturales tendrá los siguientes tipos de áreas: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora, Santuario de Fauna y Vía Parque.

Que Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformado por 6 Direcciones Territoriales, Caribe, Pacífico, Andes Occidentales, Amazonía, Orinoquía y Andes Nororientales. La Dirección Territorial Andes Occidentales coordina la gestión para la conservación de 12 áreas protegidas de orden nacional, distribuidas en 2 Santuarios de Fauna y Flora: Galeras y Otún Quimbaya; un Santuario de Flora Isla de la Corota y 9 Parques Nacionales Naturales: Puracé, Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel, Nevado del Huila, Las Hermosas, Cueva de los Guacharos, Los Nevados, Selva de Florencia, Tatamá y Las Orquídeas. Dichas áreas suman una extensión aproximada de 581.036 hectáreas, representando el 0,5% del territorio Nacional Continental, y conservando diversos ecosistemas representativos de la región como volcanes, glaciares, bosques de niebla, paramo, humedales, y bosque seco.

Que el Santuario de Flora y Fauna Galeras fue creado mediante Acuerdo No. 13 del 28 de enero de 1985 proferido por la Junta Directiva del INDERENA, aprobado por Resolución Ejecutiva No. 052 del 22 de marzo de 1985 expedida por el Ministerio de Agricultura, con una extensión de 7615 has., localizadas en una distribución

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

altitudinal entre 1.950 y 4.276 m.s.n.m., incluyendo la cima del complejo volcánico Galeras, formación rocosa que se encuentra bordeando el cono volcánico. Que el SFF Galeras está ubicado en una zona de alto riesgo debido a las erupciones volcánicas. Por otra parte, su riqueza biótica está reflejada en la gran variedad de especies de flora y fauna que se encuentra desde los límites superiores en el páramo en la cima del Complejo Volcánico Galeras hasta las cálidas temperaturas sobre los pequeños valles interandinos de la zona templada en los sectores de Consacá y Sandoná, donde se encuentra vegetación y diversidad florística y faunística de los bosques alto andinos y andinos de la falda del Complejo Volcánico. Sin embargo, la intervención del hombre y la ampliación de la frontera agrícola han causado la desaparición de varias especies de flora nativa, transformando o alterando los hábitats y haciendo vulnerables las poblaciones de fauna presentes en el parque.

Que de acuerdo al Artículo 2.2.2.1.2.2, Decreto 1076 de 2015 y el Artículo 331 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), las actividades permitidas en los Parques Nacionales Naturales son las de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura.

Que de conformidad con el Artículo 2.2.2.1.16.3 del Decreto 1076 de 2015, el Decreto 2811 de 1974 y el numeral 13 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, le corresponde el ejercicio de funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Que el artículo 5° de la resolución 476 de 2012, de conformidad con lo establecido en los Artículos 2.2.5.1.12.1 y 1.1.2.1, numeral 13, del Decreto 1076 de 2015 establece: *“Los Directores Territoriales en materia sancionatoria conocerán en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por las infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la Dirección Territorial a su cargo, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran”.*

Que el artículo 5° de la ley 1333 de 2009 dice: *“(…) Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de 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, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente (...)”.*

HECHOS Y ANTECEDENTES

Dio inicio al presente proceso la medida preventiva de amonestación escrita obrante a folio 2, impuesta al señor Luis Miguel Cerón, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.256.554, con ocasión de la poda de un árbol de higuierón de aproximadamente 150 años de edad. Dicha acción fue descrita de la siguiente manera en el acta de medida preventiva:

“un árbol de higuierón de aproximadamente 150' años de edad 15 mts de altura y un DAP de 1.50 mts, a este árbol el señor en mención, señalado como presunto infractor le cortó el tallo en la parte alta y todas sus ramificaciones laterales dejando únicamente el tallo principal. Este árbol albergaba especies nativas como: ...orquídeas, líquenes, musgos y microfauna.

El árbol lo voy a recuperar sembrando especies nativas de la zona manifestó el señor Miguel Cerón.”

La mencionada Acta la firman los señores Jairo M. Portilla y Rolan Tulcán en calidad de funcionario del Santuario y el señor Luis Miguel Cerón, en calidad de presunto infractor.

Que mediante Auto No. 030 del 17 de septiembre de 2012 (fls.5-6) se ordenó la apertura de investigación en contra de **LUIS MIGUEL CERÓN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.256.554, legalizó la medida preventiva y se decretaron pruebas con el fin de esclarecer los hechos motivos de esta investigación. Este auto fue notificado personalmente al señor Luis Miguel Cerón el día 16 de noviembre de 2012 (fl.9).

Que mediante diligencia llevada a cabo el 18 de febrero de 2013 (fl.10), se tomó declaración al Operario Calificado del SFF Galeras, el señor Jairo Manuel Portilla Insuasty, aclarándole que no está obligado a declarar

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

contra sí mismo o contra su cónyuge, compañera permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, en dicha declaración manifestó sobre el caso lo siguiente:

“PREGUNTADO: El 03-febrero-2011 (sic) Usted realizó un recorrido por la Vereda San José de Bomboná, Consacá, qué hechos encontró? CONTESTO: En dicho recorrido que fue realizado con el compañero Rolan Tulcán encontramos en un predio cuyo presunto dueño es el señor Miguel Cerón, afectaciones a un árbol emblemático de aproximadamente 150 años de edad AP de 1.50 metros, cuyo nombre común es conocido como Higerón, conocido por la comunidad como palo caballo, es el único árbol que se encuentra con esas características en este sitio, donde alberga otras especies nativas como vicundos, orquídeas, líquenes entre otros, también sirve como hábitat de especies de aves y también utilizado por el ganado vacuna (sic) y caballar para protegerse de las inclemencias del tiempo, de este árbol fueron cortadas todas sus ramificaciones.”

Que mediante diligencia llevada a cabo el 25 de febrero de 2013 (fl.12), se tomó declaración al Técnico Administrativo del SFF Galeras, el señor Rolán Javier Tulcán Yaqueno, aclarándole que no está obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañera permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, en dicha declaración el deponente manifestó sobre el caso lo siguiente:

“PREGUNTADO: El 03-febrero-2011 (sic) Usted realizó un recorrido por la Vereda San José de Bomboná, Consacá, qué hechos encontró? CONTESTO: En dicho recorrido que fue realizado con el compañero Jairo Portilla encontramos unas afectaciones en un predio cuyo presunto dueño es el señor Miguel Cerón, consistentes en corte de las ramificaciones de un árbol emblemático de aproximadamente 150 años de edad AP de 1.50 metros, cuyo nombre común es conocido como Higerón, y la comunidad lo conoce como palo caballo, es el único árbol que se encuentra con esas características en este sector, donde alberga otras especies nativas como vicundos, orquídeas, líquenes entre otros, también sirve como hábitat de especies de aves y es utilizado por el ganado vacuno y caballar para protegerse de las inclemencias del tiempo.”

Que mediante Auto No. 007 del 03 de abril de 2013 (fls. 13-14) se le formularon cargos al señor LUIS MIGUEL CERÓN, por incumplir “...con la normatividad ambiental que regula Parques Nacionales Naturales de Colombia, en especial por realizar la actividad de poda indiscriminada a un árbol ancestral al interior del SFF Galeras según lo establecido en el numeral 4 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977. Así mismo causar daños a las instalaciones del área protegida los cuales son factores de conservación, según lo establecido en el numeral 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977...”, fue notificado por aviso el 24 de septiembre de 2013 (fl.26), sin que el señor **LUIS MIGUEL CERÓN** hiciera uso del derecho que le asiste a presentar descargos.

Que obra en el expediente Informe de visita del 12 de julio de 2013 (fls.19-20) suscrito por el señor ROLAN JAVIER TULCAN YAQUENO en donde consta lo siguiente respecto de la conducta investigada en el presente proceso:

“Al respecto me permito informar que una vez realizada la visita el día 28 de junio de 2013, al lugar donde ocurrió la infracción, vereda San José de Bomboná, municipio de Consacá, en las coordenadas: N: 01°12'14.5" y W: 077°25'26.2", A: 2.140 m.s.n.m.

No se encuentran evidencias que demuestren que la infracción continúe, ubicando en el sitio en mención se pudo constatar que el impacto ambiental ceso, se encontró una buena regeneración natural o rebrote del árbol en mención, tal como lo muestra la fotografía.

Por otra parte, es muy importante tener en cuenta que el señor MIGUEL CERON, se ha vinculado a los procesos que adelanta el Santuario en este sector, como el de restauración ecológica, realizando aislamientos en áreas aledañas a las fuentes hídricas.”

Que en informe técnico No. 017 del 28 de agosto de 2013 (fls. 22-23), se reitera lo consignado en el informe de visita técnica del 12 de julio de 2013, observando que la infracción ambiental fue un hecho instantáneo.

Que mediante Auto No. 030 del 10 de agosto de 2016 (fls. 32-34), se abre período probatorio. Este auto fue notificado por aviso el día 7 de septiembre de 2016 (fl.37).

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Que en informe técnico No. SFF GAL 010/2016 del 29 de agosto de 2016 (fls.40 – 45), elaborado por Jairo Manuel Portilla Insuasty, funcionario del Santuario, revisado por Silvana Daza Revelo, igualmente funcionaria del área protegida y aprobado por la Jefe Nancy López de Viles, se consigna lo siguiente en el acápite caracterización de la zona:

(...)

"...se confirmó que el Higuerón (Ficus Glabrata), especie ancestral afectada, se encuentra dentro del Santuario, en las coordenadas Latitud Norte N: 1°12'14,0"; Oeste W:77°25'24,1"; Altura 2134 m.s.n.m.. El árbol se encuentra rodeado de rastrojos y por lo observado en el día de la visita, presenta rebrotes hasta de 6 metros de longitud, un promedio de 5 rebrotes en cada gajo podado, en el árbol se observan especies de orquídeas, vicúndos y líquenes y su estado fenológico es vegetativo y tiene un diámetro de 12 metros de follaje. En la actualidad no existen muestras o evidencias que dicha infracción se ha prolongado en el tiempo, es decir que la infracción ambiental cesó. Según la zonificación de manejo del SFF Galeras, para la fecha en que se cometió la infracción corresponde a Zona de Recuperación Natural."

(...)

Que obra en el expediente informe técnico de criterios para tasación de multas procesos sancionatorios No. 002 de 2017 del 26 de abril de 2017 suscrito por Jorge Iván Bedoya Zuluaga, Profesional Especializado Grado 18, Margarita Rosa Santodomingo Lopera, Profesional Especializado Grado 13 y aprobado por Jorge Eduardo Ceballos Betancur, en calidad de Director de la Dirección Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia (fls. 50 – 54).

CONSIDERACIONES DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

1. Competencia

En virtud del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, la Ley 99 de 1993, el Decreto 3572 de 2011 (normas compiladas por el Decreto 1076 de 2015), la Resolución 476 de 2012 y las demás normas complementarias, la Dirección Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia es competente para resolver el presente asunto.

2. Medios de prueba

- Acta de medida preventiva del 3 de febrero de 2010 suscrita por los funcionarios del SFF Galeras, Jairo Portilla Insuasty y Rolan Javier Tulcan Yaqueno (fl.3)
- Declaraciones juramentadas de los funcionarios del SFF Galeras Jairo Portilla Insuasty y Rolan Javier Tulcan Yaqueno, del 18 y 25 de febrero de 2013, respectivamente (fls. 10 y 12).
- Informe de visita del 12 de julio de 2013 suscrito por el funcionario Rolan Javier Tulcan Yaqueno del SFF Galeras, (fl. 24)
- Informe Técnico No. 017 del 28 de agosto de 2013 (fls. 22-23).
- Oficio con radicado No. 20166270003023 del 22 de agosto de 2016, citando al señor Luis Miguel Cerón a rendir versión libre, al reverso con informe en donde consta que el señor se negó a recibir el oficio (fl.38).
- Informe técnico No. SFF GAL 010/2016 del 29 de agosto de 2016 (fls. 41-45).
- Informe Técnico de criterios para tasación de multas procesos sancionatorios No. 002 de 2017 del 26 de abril de 2017 (fls.50-54).

3. Hechos probados

Valoradas las pruebas válidamente allegadas al procedimiento, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

- Poda de árbol de higuierón de aproximadamente 150 años de edad de 15 metros de altura y un DAP DE 1.50 mts. En la parte alta y todas sus ramificaciones laterales, dejando únicamente el tallo principal, este árbol albergaba otras especies nativas. De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso dicha poda la adelantó el señor Luis Miguel Cerón, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554.

4. Normas sobre conductas prohibidas dentro de las áreas protegidas

Artículo 30, Decreto 622 de 1977 (compilado en el Artículo 2.2.2.1.15.1. del Decreto 1076 de 2015)

Prohibiciones por alteración del ambiente natural.

Prohibanse las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

"4) Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías.

7) Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área."

5. Prueba de la acción investigada.

De conformidad con las pruebas allegadas al expediente, las cuales fueron referidas en acápites anteriores, se logró evidenciar que el señor LUIS MIGUEL CERÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.256.554, podó un árbol higuierón de 150 años ubicado en las siguientes coordenadas: N: 01°12'14.5" y W: 077°25'26.2", a 2140m.s.n.m., alterando el ambiente natural y los valores constitutivos del área protegida, mientras se reiniciaba el rebrote, según se pudo constatar en visita realizada al predio el 28 de junio de 2013, hasta lo que se encontró en la visita del 24 de septiembre de 2016: árbol en condiciones fitosanitarias óptimas.

6. Análisis de la Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

Para que una conducta amerite la imposición de una sanción administrativa por parte de la autoridad ambiental se debe constatar que el comportamiento objeto de reproche es típico, antijurídico y culpable.

La **tipicidad** de la conducta implica que el comportamiento reprochado esté prohibido expresamente por una ley (Lex Scripta, Lex Previa y Lex Certa). La exigencia de una ley escrita (Lex Scripta) que describa la conducta reprochable se considera una garantía formal, en el sentido de que existe una Ley formal o material que regula todos los elementos del tipo administrativo, estos es, el sujeto activo, el verbo rector y los elementos descriptivos y normativos. Así mismo, es necesario que exista una ley previa (Lex Previa) que consagre el comportamiento considerado como infracción y la sanción a imponer por la realización de dicha conducta, antes de que la misma ocurra. También es necesaria la exigencia de una Ley cierta (Lex Certa) que determine de manera clara y precisa las prohibiciones de determinadas conductas y la sanción a imponer por la realización de la misma, para que el destinatario de la norma comprenda la prohibición, mandato o condición y pueda adecuar su comportamiento a las exigencias normativas.

En el presente caso se encuentra este primer elemento de la Tipicidad, toda vez que existen normas ambientales previas, escritas y ciertas que prohíben la realización de ciertas actividades dentro de las áreas protegidas, entre ellas el Decreto 1076 de 2015, compilatorio del Decreto 622 de 1977. Esta norma contiene unas prohibiciones claras y expresas de realizar ciertas conductas dentro del conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que puedan traer como consecuencia la alteración del ambiente natural o a la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En el auto mediante el cual se formulan cargos se hace referencia a los artículos 4 y 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977, hoy compilado en el artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015. Así mismo, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 40 consagra las sanciones a imponer al responsable de la infracción ambiental, entre las que se contemplan multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Sin embargo, revisando las normas presuntamente infringidas en los cargos formulados al presunto infractor, el señor Luis Miguel Cerón, a la luz de los informes obrantes en el expediente, se puede observar que la poda del árbol no implicó tala, socola o rocería del mismo, tanto es así que, de acuerdo con lo mencionado en el informe del 29 de agosto de 2016, el árbol se encuentra "...en buen estado, en fase vegetativa y en condiciones biológicas normales...", por tanto, no es posible enmarcar dicho accionar como tala, socola o rocería, tal y como aparece consignado en el Auto No. 017 del 3 de abril de 2013, mediante el cual se le formularon cargos al señor Miguel Cerón. Es por ello, que para efectos de la tasación de la multa tan solo se tendrá en cuenta el segundo cargo formulado que corresponde a causar daños a los valores constitutivos del área.

La **antijuridicidad** de la conducta es el segundo requisito que debe analizarse después de la tipicidad, y comprende tanto la antijuridicidad formal (que la conducta contradiga el ordenamiento jurídico) como la antijuridicidad material (que lesione de manera efectiva el bien jurídico protegido o lo ponga en peligro). En el derecho administrativo sancionador por regla general se reprocha el mero incumplimiento de la norma, es decir, lo que interesa es la potencialidad del comportamiento de poner en peligro bienes jurídicos protegidos, siendo excepcional el requisito de la lesión efectiva.

De acuerdo a lo anterior, el mero incumplimiento de un deber es causa suficiente para imponer las sanciones de que trata el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, pues así lo consideró el legislador en el artículo 5° de la citada ley al consagrar que se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las normas ambientales o las que generen un daño al medio ambiente, castigando de este modo no solo las conductas que causan un daño efectivo al ambiente sino también las que pongan en riesgo o peligro el bien jurídico tutelado.

En el caso bajo análisis, los informes producto de las visitas realizadas por funcionarios del SFF Galeras al predio, dan cuenta de la poda que hizo el señor Luis Miguel Cerón, de un árbol ancestral de 150 años ubicado en las siguientes coordenadas: N: 01°12'14.5" y W: 077°25'26.2", a 2140m.s.n.m., y es por ello que en su momento se le endilga el incumplimiento de los numerales 4 y 7 del Decreto 622 de 1977, compilado en el artículo 2.2.2.1.15.1 decreto 1076 de 2015, que a la letra dicen:

"Artículo 2.2.2.1.15.1. Prohibiciones por alteración del ambiente natural. Prohíbanse las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

(...)

4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías.

7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área."

(...)

De acuerdo con lo establecido por la normatividad ambiental basta el incumplimiento de la norma para sancionar al presunto infractor, sin embargo antes de eso se debe verificar si dicha conducta se adecúa o no a la norma presuntamente violada. En el presente caso y después de analizado lo registrado en la última visita realizada por funcionarios del SFF Galeras y el informe técnico de criterios para tasación de multa, es viable deducir que la poda de dicho árbol ancestral no se ajusta a lo establecido en el numeral 4, pues el árbol no fue talado, ni objeto de socola o rocería, como tampoco de anillado, actividad que finalmente lleva a que el árbol muera. Según consta en el informe técnico de criterios para tasación de multa en cuanto a los daños a los valores constitutivos del área, en un primer momento se produjo una afectación a los valores constitutivos del área, por tanto se presenta un incumplimiento a la norma pero dicho actuar no produjo daño alguna, toda vez que el higuieron se encuentra en condiciones fitosanitarias adecuadas. Por tanto, la sanción en este caso se impondrá por el mero incumplimiento de la norma, en cuanto al cuidado que requiere los valores naturales que se encuentran dentro del área.

En ese orden de ideas, en el caso sub judice, se trata de un acto antijurídico el cometido por el señor **LUIS MIGUEL CERÓN**, al causar daños a los valores constitutivos del área representados en un árbol higuieron de 150 años.

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

La **culpabilidad** de la conducta impone el deber de examinar el elemento subjetivo del tipo. El régimen sancionatorio ambiental colombiano consagró una responsabilidad subjetiva con inversión de la carga de la prueba del dolo o la culpa, la cual no está en cabeza del Estado como sucede en el derecho penal, sino que está en cabeza del investigado, tal y como se desprende de los artículos 1° y 5° de la Ley 1333 de 2009, al consagrar que en materia ambiental **se presume la culpa o el dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.**

Respecto a la culpabilidad la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera en la sentencia C-595 de 2010¹:

*“7.4. En primer lugar, la Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador. Sin embargo, la rigurosidad en su aplicación, propia del ámbito del derecho penal, no es trasladable in toto -con el mismo alcance integral- al derecho administrativo sancionador, dada la existencia de diferencias entre los regímenes (naturaleza de la actuación, fines perseguidos, ámbitos específicos de operancia, etc.), que lleva a su aplicación bajo ciertos matices o de manera atenuada (ámbito de la responsabilidad subjetiva). Incluso, excepcionalmente, podría establecerse la responsabilidad sin culpa (objetiva).
(...)”*

7.6. La presunción de culpa o dolo establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -iuris tantum-, toda vez que admiten prueba en contrario, como puede advertirse de una lectura literal de los párrafos legales cuestionados. En esa medida, hasta antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.

Una presunción legal resulta ajustada a la Constitución en la medida que aparezca como razonable, es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el fin.

*7.7. Esta Corporación considera que la presunción legal establecida y la consecuente inversión de la carga de la prueba no desconocen el principio de presunción de inocencia.
(...)”*

La responsabilidad administrativa ambiental que se establece en las normas parcialmente demandadas, surge como consecuencia de la degradación de bienes de naturaleza generalmente demanial (aguas, montes, espacios naturales) o de valores difusos (salud humana). El “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” como objetivo de desarrollo del milenio (Meta 7ª) de la Organización de las Naciones Unidas, representa las necesidades humanas y los derechos básicos de todos los individuos del planeta y el no alcanzarlo podría multiplicar el riesgo mundial de inestabilidad y degradación del medio ambiente.

*La aprobación de la Ley 1333 de 2009 obedeció al reconocimiento de la existencia empírica de situaciones problemáticas recurrentes que afectan bienes jurídicos de importancia trascendental para la sociedad. Atiende la preocupación universal de consagrar mecanismos efectivos para la protección del ambiente sano y la garantía de un modelo sostenible de desarrollo que se soporte en pro de la vida.
(...)”*

Entonces, en opinión del Congreso de la República los apartes legales se avienen a la presunción de inocencia porque: i) tal principio puede atenuarse en su rigurosidad en el campo del derecho sancionatorio administrativo; ii) se supera el juicio de razonabilidad al pretender

¹ Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

una redistribución de las cargas probatorias a favor del interés de superior del medio ambiente sano en conexión con la vida; iii) se facilita la imposición de medidas preventivas y sancionatorias; iv) la presunción existe solamente en el campo de la culpabilidad por lo que no excluye a la administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental y no impide que la misma se pueda desvirtuar mediante los medios legales probatorios; e v) incluso la Corte en ciertos casos ha avalado regímenes de responsabilidad objetiva referentes a las infracciones cambiarias y de tránsito.

7.9. Para esta Corporación la creación de la presunción legal resulta razonable por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia -circunstancias ambientales descritas- y la defensa del bien jurídico constitucional -medio ambiente sano-, bajo los principios internacionales ambientes que se han mencionado.

Si bien la regla general es que los sujetos procesales deben demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión -onus probandi incumbi actori-, también lo es que con el ánimo de propender por la efectividad de los bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, el legislador podía liberar al Estado de la carga de la prueba -redistribución de las cargas procesales-, sin perjuicio de que el presunto infractor pueda desvirtuar la culpa o el dolo mediante prueba en contrario.

Por lo tanto, los hechos en que se funda la presunción general establecida atienden a circunstancias acreditadas y a posibilidades fundadas en la experiencia que resultan razonables dado el bien jurídico constitucional que se protege -medio ambiente sano- para la preservación de las generaciones presentes y futuras.

(...)

Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).

(...)

La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente. Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración.

(...)

7.12. Conforme a lo anterior, la presunción general consagrada en las normas legales objetadas tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad. Con ello se facilita la imposición de medidas de carácter cautelar o preventivo respecto a comportamientos en los cuales la prueba del elemento subjetivo resulta de difícil consecución para el Estado, máxime atendiendo el riesgo que representa el quehacer respecto al ambiente sano, que permite suponer una falta al deber de diligencia en las personas.

Es idónea la medida al contribuir a un propósito legítimo -ya mencionado- y guardar relación con el fin perseguido, esto es, el establecimiento de la presunción de culpa y dolo y, por tanto, la inversión de la carga de la prueba, resulta adecuada a la salvaguarda de un bien particularmente importante como lo es el medio ambiente.

También es necesaria al no avizorarse con el mismo grado de oportunidad y efectividad la existencia de otra medida que obtenga el fin perseguido y sea menos restrictiva de los

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

derechos. En la medida que la presunción se establece solamente en el campo de la culpa o dolo, no excluye a la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental en los términos dispuestos en la ley, ni tampoco impide que pueda desvirtuarse por el presunto infractor mediante los medios probatorios legales. Finalmente, se constata un equilibrio válido a la luz de la Constitución entre los beneficios obtenidos y los resultados que implica su aplicación, al permitir demostrar que se actuó sin culpa y dolo, además de las exigencias de responsabilidad y causales de cesación de procedimiento, bajo una serie de etapas que le garantizan el debido proceso administrativo."

En cuanto al elemento culpabilidad, según lo consignado en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 y en la jurisprudencia arriba transcrita, la presunción se establece en el campo de la culpa o el dolo, por tanto no exime a la administración del importante deber de probar la existencia de la infracción ambiental, en los términos consignados en la norma y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, además de que se trata de una presunción legal que admite prueba en contrario. En el presente caso después de adelantar la investigación correspondiente, recolectar las pruebas: testimonios, realizar visitas técnicas al lugar de los hechos y emitir los informes correspondientes se determinó que el señor Luis Miguel Cerón, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554, incumplió el numeral 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 197, compilado en el Decreto 1076 de 2015, por cuanto podó un árbol que se encuentra al interior del área protegida, pese a no ser un evento fatal para el árbol, dado que dicho árbol se encuentra en condiciones fitosanitarias adecuadas, dicha acción se encuentra enmarcada dentro de la prohibición de causar daños a los valores constitutivos del área. El señor Cerón a lo largo de este proceso no logró eximirse de dicho actuar y las pruebas obrantes en el expediente dan cuenta de la poda del árbol higuieron cometida por el señor Cerón.

Por otra parte, al señor Cerón se le dio la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, según se puede verificar en la citación a rendir versión libre que consta a folio 38, sin embargo el señor Cerón se negó a recibirlo y tampoco se presentó a rendir versión, por tanto, dentro del plenario no logró desvirtuar la culpa que se le endilga.

7. Imposición de la sanción y dosimetría

Justificación normativa y jurisprudencial de la sanción ambiental

Del derecho administrativo sancionador y de la potestad sancionadora de la administración

La Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2010 MP Jorge Iván Palacio Palacio señala las disposiciones constitucionales que son el pilar del derecho administrativo sancionador, de esta forma:

Como normatividad constitucional que soporta el derecho administrativo sancionador, pueden mencionarse; (i) El artículo 2, al establecer que "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; [...] asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas 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." Sobre el particular, esta Corte ha indicado que "el ejercicio de la función pública encomendada a la administración implica que si ésta se encuentra facultada para imponer un mandato o regular una conducta en servicio del interés público, también debe estar facultada para lograr la garantía del orden mediante la imposición de sanciones, frente a/ incumplimiento de tales mandatos." (ii) El artículo 4 al consagrar el "deber de acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades" y el artículo 6° al señalar que "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." (iii) El artículo 29, al indicar que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas." Ha sostenido esta Corporación que "cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración." (iv) En términos generales también pueden indicarse los artículos 150.8, 189.21.22.24 y 26, 209, 334, 365, 366y 370.

A su vez, la mencionada providencia constitucional distingue entre dos modalidades de sanciones administrativas a saber: la potestad punitiva penal y administrativa sancionadora, de la siguiente manera:

La potestad sancionatoria administrativa es una clara manifestación del ius puniendi del Estado. Éste comprende diversas disciplinas o especies como el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político –impeachment y el derecho disciplinario o correctivo de la función pública.

El ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección.

La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social, en abstracto bienes sociales más amplios la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores; y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad. No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa al buscar primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad.

Por lo que la Corte ha señalado que la facultad sancionadora de la administración pública se distingue de las demás especies del derecho sancionador, especialmente por los siguientes factores:

"(i) La actividad sancionatoria de la Administración "persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta". (ii) La sanción administrativa constituye la "respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración", (iii) Dicha potestad se ejerce "a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente." (iv) En relación con la sanción aplicable "dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido." (v) Y finalmente "la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

En ese sentido, la Sentencia C-703 de 2013 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo la Sala Plena de la Corte Constitucional en breve apunta sobre la naturaleza del derecho administrativo sancionador que:

El derecho administrativo sancionador corresponde a una potestad de la administración para velar por el adecuado cumplimiento de sus funciones mediante la imposición, a sus propios funcionarios y a los particulares, del acatamiento de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos. En el Estado contemporáneo las funciones de la administración se han incrementado de manera notable, lo que ha conducido a que la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la jurisdicción penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales. El fundamento de la potestad sancionatoria de la administración se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado hasta el establecimiento de los principios que guían la función administrativa, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso a

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, reconoce, de modo implícito, la facultad de la administración para imponer sanciones.

En la **Sentencia C-401 de 2010** la Corte Constitucional estable lo siguiente:

“(…) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas”

En el mismo sentido la Corte señala:

“La potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, ha dicho la Corte, esa actividad sancionadora se encuentra sujeta a “(…) los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), (...)”, a los cuales se suman los propios “(…) de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta de proporcionalidad o el denominado non bis in idem.”

Del Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental

La Ley 1333 de 2009, la cual establece el procedimiento sancionatorio ambiental y dicta otras disposiciones, considera que le artículo 5 la infracción en materia ambiental como toda acción u omisión que constituya violación a las normas ambientales vigentes y además señala que también será constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Se consagra además en los párrafos del artículo ibidem que:

Parágrafo 1. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

Parágrafo 2. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

Que las infracciones ambientales están claramente determinadas, entre otras normas, en el Decreto 622 de 1977, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales, donde se dispuso entre otras funciones administrativas “regular en forma técnica el manejo y uso de los Parques Nacionales Naturales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Fauna, Santuarios de Flora y Vías Parque.

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Que el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 consagra las siguientes sanciones:

ARTÍCULO 40. SANCIONES. *Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:*

1. *Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
2. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.*
3. *Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.*
4. *Demolición de obra a costa del infractor.*
5. *Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
6. *Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.*
7. *Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.*

PARÁGRAFO 1o. *La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.*

PARÁGRAFO 2o. *El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.*

Que mediante Decreto 3678 de 2010, el Gobierno Nacional fijó los criterios para la tasación de las multas de que trata el artículo 40, numeral 1° de la Ley 1333 de 2009, contemplando los siguientes criterios:

- i: Grado de afectación ambiental.
- α: Factor de temporalidad
- r: Evaluación del riesgo
- A: Circunstancias agravantes y atenuantes
- Cs: Capacidad socioeconómica del infractor
- B: Beneficio ilícito
- Ca: Costos asociados

Dónde:

1. **Grado de afectación ambiental (i):** Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de ciertos atributos, los cuales determinan la importancia de la afectación.
2. **Factor de temporalidad:** es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo. En aquellos

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo

3. **Evaluación del riesgo:** Es la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales.
4. **Circunstancias atenuantes y agravantes (A):** Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6 y 7 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.
5. **Capacidad socioeconómica del infractor (Cs):** Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria.
6. **Beneficio ilícito (B):** Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia producto de la infracción con la capacidad de detección.
7. **Costos asociados (Ca):** La variable costos asociados corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009.

APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS AL CASO CONCRETO

Que de acuerdo con los elementos probatorios documentales, testimoniales y registro fotográfico obrante en el presente proceso, se probó plenamente la poda de un árbol higuierón de 150 años en las siguientes coordenadas: N: 01°12'14.5" y W: 077°25'26.2", a 2140m.s.n.m., al interior del SFF Galeras, por parte del señor LUIS MIGUEL CERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554 en zona de recuperación natural, acorde al plan de manejo vigente para la época de la infracción, incumpliendo el numeral 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977, compilado en el Decreto 1076 de 2015: "*Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.*", por lo que se procederá a imponer la sanción consistente en multa de acuerdo al informe técnico de criterios para tasación de multa No. 002 de 2017, el cual hace parte integral de la presente Resolución, y de conformidad con cada uno de los criterios anteriormente mencionados.

Al respecto y de conformidad con lo consignado en el informe técnico de criterios para tasación de multas procesos sancionatorios No. 002 de 2017, en el presente caso se vislumbra el incumplimiento de la norma y no se registra daño ambiental, por cuanto de acuerdo con las visitas realizadas al lugar, tanto en 2013 y especialmente en agosto de 2016, el árbol de higuierón se encuentra en condiciones fitosanitarias adecuadas para su especie, por tanto en el presente acto administrativo se procederá a evaluar el riesgo al que fue sometida el Área Protegida con el incumplimiento de la norma ambiental y no el grado de afectación ambiental.

En el informe técnico anotado anteriormente se consagra expresamente que: "*...no se afectó la fauna y en cuanto a la flora, si bien se produjo la poda del higuierón que eventualmente pudo haber ocasionado su muerte, las pruebas obrantes en el proceso demuestran que dicha poda no produjo la circunstancia referida, antes bien el árbol a la fecha de la visita se encuentra en condiciones fitosanitarias adecuadas acorde con su especie.*" Por otra parte, el higuierón (*Ficus glabrata*), dentro del plan de manejo ambiental no se encuentra clasificado como un VOC (valor objeto de conservación) del área protegida.

En ese orden de ideas, la evaluación del riesgo consiste en la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción ambiental a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ambientales, los cuales exigen a la autoridad ambiental ejercer su función sancionatoria de tal forma que se vele por la protección de los recursos naturales, se verifique el comportamiento de las condiciones del medio y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los actos administrativos. Así las cosas, aquellas infracciones que no se concretan en impactos ambientales, generan un riesgo potencial de afectación. El nivel de riesgo que genera dicha acción se encuentra asociado a la probabilidad de ocurrencia de la afectación así como a la magnitud del potencial efecto. Es por esto que se debe evaluar el riesgo, teniendo presente por lo menos los siguientes dos aspectos:

La **probabilidad** de ocurrencia de la afectación (o)

La **magnitud** potencial de la afectación (m).

A. EVALUACIÓN DEL RIESGO (R') - asociado a incumplimientos normativos y de tipo administrativo.

✓ **Identificación de los agentes de peligro.**

En el presente caso se trata de una infracción que genera riesgos potenciales y en las pruebas obrantes en el expediente no se registra la presencia de agentes de peligro químicos, físicos, biológicos o energéticos, por tanto solo se evalúa la probabilidad de ocurrencia del evento perjudicial.

✓ **Identificación de potenciales afectaciones asociadas (escenario de afectación).**

En el presente caso se trata de una infracción que genera riesgos potenciales sin la presencia de agentes de peligro químico, físico, biológico o energético, por tanto solo se evalúa la probabilidad de ocurrencia del evento perjudicial.

✓ **Magnitud potencial de la afectación (m).**

Acorde con la situación descrita anteriormente respecto a la ocurrencia de la afectación se considera que la magnitud o nivel potencial de la afectación se puede calificar como "Leve", según la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un "escenario con afectación". La magnitud potencial de la afectación se define en la siguiente tabla:

Tabla 12. Evaluación de la Magnitud potencial de la afectación.

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la Afectación (I)	Magnitud potencial de la afectación (m)
Leve	9-20	35

✓ **Probabilidad de ocurrencia de la afectación (o).**

La situación planteada anteriormente define una probabilidad de ocurrencia de la afectación conforme al hecho de: **Muy baja**. A partir de dicha valoración, se asigna un valor a la probabilidad de ocurrencia, tal como aparece en la tabla 13.

Tabla 13. Valoración de la probabilidad de ocurrencia

Probabilidad de Ocurrencia	
Criterio	Valor de probabilidad de ocurrencia
Muy baja	0.2

✓ **Determinación del Riesgo.**

Teniendo determinadas la **Magnitud (m)** potencial de afectación y la **probabilidad de ocurrencia (o)** se procede a establecer el nivel de **Riesgo (R)** a partir del producto de las variables anteriormente descritas.

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

$$R = o \times m$$

$$R: 0.2 \times 35 = 7$$

Donde:

R: Riesgo

o: Probabilidad de ocurrencia

m: Magnitud potencial de la afectación

La interacción de ambas variables de la fórmula, se ve reflejada en la siguiente tabla que sirve de apoyo para el profesional en la determinación del nivel de **Riesgo** y en la que se plasman los valores multiplicar estas variables:

Tabla 14. Valoración del riesgo de afectación ambiental

	MAGNITUD	Irrelevante [20]	Leve [35]	Moderado [50]	Severo [65]	Critico [80]
PROBABILIDAD	Muy alta [1]	20	35	50	65	80
	Alta [0.8]	16	28	40	52	64
	Moderada [0.6]	12	21	30	39	48
	Baja [0.4]	8	14	20	26	32
	Muy baja [0.2]	4	7	10	13	16

El valor obtenido representa el nivel potencial de riesgo generado por la infracción de la norma, el cual debe ser monetizado para ser integrado en el modelo matemático. En este sentido, y teniendo en cuenta que la infracción no se concretó en afectación ambiental, se le asigna un valor correspondiente a la mitad de la multa máxima establecida en la ley. Por lo anterior y con el ánimo de monetizar el valor del **riesgo**, se debe partir de la siguiente ecuación:

$$R = (11.03 \times SMMLV) \times r$$

$$R = (11.03 \times 515,000.00) \times 7$$

$$R = 5.680.450$$

Donde:

R: Valor monetario de la importancia del riesgo

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente (en pesos)

r: Riesgo

SMMLV = Salario mínimo mensual legal vigente al momento de la comisión de la infracción, de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado, en Sección Primera, Sala de lo contencioso administrativo, el 19 de Febrero de 2015, con Ref.: 080012331000201000120 01, Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

B. FACTOR DE TEMPORALIDAD (α).

Del análisis de las pruebas obrantes en el presente proceso no es posible establecer la fecha en la cual el presunto infractor pudo el árbol de higuérón, por tanto, para establecer el factor de temporalidad se requiere la

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

fecha de inicio y finalización de la infracción, por lo que en caso de no poder determinar esas fechas, se considera dicha infracción como un hecho instantáneo. Esto en concordancia con el artículo 4 del Decreto 3678 de 2010 que a la letra dice:

"(...) Factor de temporalidad: es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo.
En aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo."

Teniendo en cuenta que no es posible determinar la fecha de inicio y terminación de la infracción y con base en el instructivo; el valor otorgado para el factor de temporalidad es 1; indicando que el hecho ocurrió de manera instantánea.

C. CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES Y AGRAVANTES (A).

(Apoyo y orientación jurídica).

✓ **Causales de Agravación.**

Tabla 15. Ponderadores de las causales de agravación

Agravantes	Valor
Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.	0,15

✓ **Circunstancias de Atenuación.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la ley 1333 de 2009 en el presente caso no se configura ninguna causal de atenuación

D. CAPACIDAD SOCIOECONOMICA DEL PRESUNTO INFRACTOR (Cs).

(Apoyo y orientación jurídica).

✓ **Personas Naturales**

Nivel SISBEN	Capacidad de pago
1	0.01
2	0.02
3	0.03
4	0.04
5	0.05
6	0.06
Población especial: Desplazados, indígenas y desmovilizados.	0.01

De acuerdo con el puntaje obtenido, la persona será clasificada en uno de los seis (6) niveles establecidos por el SISBEN, según resida en zona urbana o rural, de la siguiente manera:

Nivel de Pobreza	Zona Urbana	Zona Rural
SISBEN 1	0-36	0-18
SISBEN 2	37-47	19-30
SISBEN 3	48-58	31-45
SISBEN 4	59-69	46-61

“POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

SISBEN 5	70-86	62-81
SISBEN 6	87-100	82-100

El nivel del SISBEN del señor LUIS MIGUEL CERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía no. 5.256.554, de acuerdo con la consulta realizada a corte de 22 de septiembre de 2016 es 2, con un puntaje de 18,91.

Nombre	Identificación	Puntaje	Nivel Sisben	Capacidad Socioeconómica según Resolución 2086 de 2010.
LUIS MIGUEL CERÓN	5.256.554	18,91	2	0.02

E. BENEFICIO ILICITO (B)

(Apoyo y orientación jurídica).

La relación entre ingresos, costos y ahorros (y_1 , y_2 , y_3) y la capacidad de detección de la conducta (p), determina el beneficio ilícito obtenido por el infractor mediante la siguiente relación:

$$B = \frac{Y*(1-p)}{p}$$

Dónde:

B: Beneficio ilícito obtenido por el infractor

Y: Sumatoria de ingresos y costos ($y_1+y_2+y_3$)

p: capacidad de detección de la conducta, la cual está en función de las condiciones de la autoridad ambiental y puede tomar los siguientes valores:

- Capacidad de detección baja: $p= 0.40$
- Capacidad de detección media: $p= 0.45$
- Capacidad de detección alta: $p= 0.50$

Caso concreto:

Ingresos directos (y_1): de conformidad con los conceptos técnicos obrantes en el expediente, no se logró probar que el presunto infractor haya obtenido ingresos directos con ocasión de la poda del árbol de higuierón en el SFF Galeras, por tanto (y_1) = 0.

Costos evitados (y_2): no se logró probar que el presunto infractor haya evitado costos con el daño ocasionado al árbol de Higuierón, por ende (y_2) = 0.

Ahorros de retraso (y_3): no se logró probar dentro del proceso sancionatorio que se haya obtenido ahorros de retraso con la poda del árbol de higuierón, por ende (y_3) = 0

Capacidad de detección de la conducta (p): La capacidad de detección de la conducta en este caso es alta, por ende (p) = 0.50.

$$B = \frac{0*(1 - 0.50)}{0.50}$$

Total Beneficio Ilícito (B) para el caso concreto = 0

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

F. COSTOS ASOCIADOS (Ca)
(Apoyo y orientación jurídica).

En lo que respecta a los costos asociados no hay prueba dentro del expediente de que la entidad haya incurrido en algún costo o erogación durante el proceso sancionatorio que sea responsabilidad del infractor, por tanto (Ca)=0.

Que con base en lo anteriormente consignado y obrante en el expediente y en el informe técnico de tasación de multa, a continuación se procede a realizar la modelación matemática de la multa como sigue:

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

Con fundamento en los valores obtenidos anteriormente procedemos a tasar la multa de la siguiente manera:

Multa para el señor LUIS MIGUEL CERÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.256.554:

$$\text{Multa} = 0 + [(1 * 5.680.450) * (1 + 0,15) + 0] * 0,02$$

$$\text{Multa} = 0 + [5.680.450 * 1,15 + 0] * 0,02$$

$$\text{Multa} = 0 + [6.532.517,5] * 0,02$$

$$\text{Multa} = 0 + 130.650.35$$

$$\text{Multa} = \$ 130.650.35$$

Que de conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el informe técnico de tasación de multa, la sanción principal y única de multa a imponer al infractor **LUIS MIGUEL CERÓN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554 es de **CIENTO TREINTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS CON TREINTA Y CINCO CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$130,650.35)**.

Que sobre el particular, es importante anotar que las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución Política, los Tratados Internacionales, la Ley y los Reglamentos, tal como lo dispone la Ley 1333 de 2009; es por ello que esta Entidad dando cumplimiento a dicha finalidad impone la presente sanción pecuniaria.

Que una vez en firme el presente acto administrativo, se reportará la presente sanción impuesta al señor LUIS MIGUEL CERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para efectos de que dicha información obre como antecedente en el Registro Único de Infractores Ambientales RUIA, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1333 de 2009.

Que por lo anterior,

DECIDE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR responsable al señor **LUIS MIGUEL CERÓN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, por la infracción ambiental determinada en uno de los cargos imputados en el Auto No. 007 del 3 de abril de 2013 (fls.13-14), por la actividad que se encuentra tipificada en el numeral 7 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015), como sigue:

CARGO DOS: causar daño a las instalaciones del área protegida los cuales son factores de conservación.

ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER como sanción al señor **LUIS MIGUEL CERÓN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.256.554 la multa correspondiente a la suma de **CIENTO TREINTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS CON TREINTA Y CINCO CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$130,650.35)**, de

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

conformidad con lo establecido en la parte motiva de este proveído y el informe técnico de criterios para tasación de multas procesos sancionatorios No. 002 de 2017.

PARÁGRAFO PRIMERO: El valor de las sanciones impuestas mediante la presente actuación administrativa deberá consignarse en un plazo no superior a cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución al infractor, en la cuenta No. 034-175562 del banco de Bogotá a nombre del Fondo Nacional Ambiental - FONAM - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES, con cargo de presentar en igual término fotocopia del recibo de consignación emitido y entregado por la Entidad Bancaria en la sede administrativa del SFF Galeras ubicada en Carrera 41 No.16B - 17 Barrio El Dorado, Pasto, Nariño..

PARÁGRAFO SEGUNDO: Si el infractor obligado al pago de la multa, no diera cumplimiento a lo ordenado en el presente acto administrativo, dicha multa presta merito ejecutivo y por tanto, se hará efectiva por medio del procedimiento de jurisdicción coactiva

ARTICULO TERCERO: Tener como pruebas los documentos relacionados con la investigación adelantada, los cuales forman parte del expediente

- Acta de medida preventiva del 3 de febrero de 2010 suscrita por los funcionarios del SFF Galeras, Jairo Portilla Insuasty y Rolan Javier Tulcan Yaqueno (fl.3)
- Declaraciones juramentadas de los funcionarios del SFF Galeras Jairo Portilla Insuasty y Rolan Javier Tulcán Yaqueno, del 18 y 25 de febrero de 2013, respectivamente (fls. 10 y 12).
- Informe de visita del 12 de julio de 2013 suscrito por el funcionario Rolan Javier Tulcan Yaqueno del SFF Galeras, (fl. 24)
- Informe Técnico No. 017 del 28 de agosto de 2013 (fls. 22-23).
- Oficio con radicado No. 20166270003023 del 22 de agosto de 2016, citando al señor Luis Miguel Cerón a rendir versión libre, al reverso con informe en donde consta que el señor se negó a recibir el oficio (fl.38).
- Informe técnico No. SFF GAL 010/2016 del 29 de agosto de 2016 (fls. 41-45).
- Informe Técnico de criterios para tasación de multas procesos sancionatorios No. 002 de 2017 del 26 de abril de 2017 (fls.50-54).

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar la notificación al señor **LUIS MIGUEL CERÓN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.256.554 de Guaitarilla, Nariño, del contenido del presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 28 de la ley 1333 de 2009, en concordancia con el artículo 66 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Hacer la entrega durante la diligencia de notificación de la copia del informe técnico de criterios para tasación de multas en procesos sancionatorios No. 002 de 2017 del 26 de abril de 2017, el cual hace parte integral de la presente Resolución.

ARTICULO QUINTO: **LEVANTAR** la medida preventiva impuesta el 3 de febrero de 2010, legalizada mediante Auto No. 030 del 7 de septiembre de 2012.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR a la Procuraduría Delegada de Asuntos Ambientales y Agrarios del contenido del presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el inciso 3º, artículo 56 de la ley 1333 de 2009 y el memorando 005 de 2012 proferido por la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO SEPTIMO: COMUNICAR a la Fiscalía General de la Nación del lugar el contenido del presente acto administrativo para que actué dentro del marco de sus competencias, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO OCTAVO: COMISIONAR al Jefe del Santuario de Fauna y Flora Galeras para realizar las diligencias ordenadas en este acto administrativo.

ARTÍCULO NOVENO: En firme el presente acto administrativo, reportar la sanción impuesta al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE para efectos de que dicha información obre como antecedente

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009.


ARTÍCULO DECIMO: Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la Gaceta Oficial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad a lo establecido en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: Contra la Presente resolución proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. El recurso de reposición se debe interponer ante el Director Territorial Andes Occidentales, y el de apelación directamente o en subsidio ante la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia; de conformidad con lo establecido en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Dado en Medellín, a los

19 JUL 2017

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,


JORGE EDUARDO CEBALLOS BETANCUR
Director Territorial
Dirección Territorial Andes Occidentales

Exp. DTAO.GJU 14.2.009 de 2012 SFF Galeras
Proyectó: M Santodomingo *mas*