



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

AUTO NÚMERO

( 020 )

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Director Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia en ejercicio de la función que le ha sido conferida mediante el Decreto 3572 de 2011, la Ley 1333 de 2009, 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, cuyo 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 Herosas, 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 Parque Nacional Natural los Nevados es una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, declarado mediante acuerdo N° 15 de 1973 de la junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente (Inderena), aprobado por Resolución Ejecutiva 148 del 30 de abril de 1974.

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

472

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

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, Decretos 2811 de 1974 y el numeral 13 del artículo 1 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 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.

Que el artículo 5o 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 (...)".

Que el artículo 18 de la ley 1333 de 2009, establece: "(...) Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva; mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificarlos hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos (...)

Que el artículo 24 de la ley 1333 de 2009 establece: "(...) Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos, deben estar expresamente consagrados las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. (...)".

Que el artículo 22 de la ley 1333 de 2009 instituye: "(...) Verificación de los hechos. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios. (...)".

Que el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, consagra las sanciones que se pueden llegar a aplicar al infractor de las normas ambientales. De acuerdo con la gravedad de la infracción se pueden imponer 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."*

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*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.”*

Que el Artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015 compiló el artículo 31 del Decreto 622 de 1977, establece entre otras conductas prohibitivas que pueden traer la alteración al ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en ellas consigna:

*“8. Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines.*

*“10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente.”*

**OBJETO**

Al despacho se hallan las presentes diligencias con el fin de estudiar la viabilidad de abrir investigación sancionatoria ambiental en contra de los señores **SANTIAGO GUTIERREZ SALGADO**, identificado con cédula de ciudadanía No.1.053.834.308 y **JOAN FARUK CASTILLO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.060.647.016, por la presunta violación a la normatividad ambiental al interior del Parque Nacional Natural Los Nevados.

Sea el momento de aclarar que según se puede verificar en la fotocopia de la cédula de ciudadanía obrante en el expediente (fl.12), se pudo constatar que el segundo apellido del señor Joan Faruk Castillo es Osorio y no Salgado como aparece en el Auto No. 001 del 22 de abril de 2016 por medio del cual se legalizó la medida preventiva.

**HECHOS Y ANTECEDENTES**

Que dio inicio al presente trámite sancionatorio ambiental, memorando No. 20166200001813 del 27 de abril de 2016 enviado por el Jefe del PNN Los Nevados con el cual remite a esta Dirección Territorial Auto No. 001 del 22 de abril de 2016, mediante el cual se legaliza acta de medida preventiva en flagrancia impuesta el 19 de abril de 2016 a los señores **SANTIAGO GUTIERREZ SALGADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1053834308 y **JOAN FARUK CASTILLO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1060647016, junto con el formato de actividades de prevención, vigilancia y control y el registro fotográfico en donde se evidencia el momento en que fueron abordados los turistas después de descender por el sendero Conejeras, se detalla el estado de las bicicletas, con el fin de seguir el trámite sancionatorio correspondiente; todo de conformidad con la distribución de funciones sancionatorias establecidas en la Resolución 476 de 2012.

La medida preventiva fue firmada por los funcionarios del PNN Los Nevados Mario Humberto Franco, identificado con cédula de ciudadanía No.15.990.432, y Gustavo Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.322.011, la cual consistió en una amonestación escrita y el decomiso de dos bicicletas con las siguientes especificaciones:

- a. Una (1) bicicleta todo terreno modelo HRXC color café con gris, tamaño 19” con serie ICSP7F03293;
- b. Una (1) bicicleta todo terreno talla S especial negro con café serie M5JL26480.

En la citada medida preventiva se dijo lo siguiente: *“El día domingo 17 de abril de 2016 las personas mencionadas como infractores llegaron al sector Potosí, donde recibieron inducción, recomendaciones, prohibiciones y reglamentación general, incluyendo la prohibición de ingresar al área protegida sin permiso para ciclomontañismo. A pesar de estas condiciones, los dos infractores después de acampar en el sector Campo Alegre, se desplazaron a las 5:00 horas hacia el sector de conejeras y después de ingresar con las bicicletas hasta el Nevado Santa Isabel por el sendero Conejeras incluyendo la zona superior al borde del glaciar (confirma la guía Rocío Torres de Ecosistemas). Posteriormente se sorprenden en flagrancia bajando con los vehículos por el sendero por momentos usándolas. Cancelaron para ingresar a Lag. del Otún ”*

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Estos hechos ocurrieron en el sendero Conejeras a 4.100 a 4800 m.s.n.m, municipio de Villamaría (Caldas). Se les impone esta medida preventiva por realizar actividades que puedan causar modificaciones significativas al medio o a los valores naturales de las áreas del SPNN, el incumplimiento de los Planes de Manejo del Área Protegida, y por hacer caso omiso a información dada por funcionarios del sector de Potosí previo a la infracción.

Que de conformidad con lo establecido en el Acta No. 001 de 2016, la presunta infracción fue cometida en zona intangible y en zona de recreación general exterior, en donde de acuerdo con lo consignado en el artículo 3 de la Resolución 052 del 26 de enero de 2007 " Por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo del PNN Los Nevados", en zona intangible se prohíbe la apertura de nuevos senderos y la construcción de infraestructura para ecoturismo, además de las contenidas en los artículos 30 y 31 del Decreto 622 de 1977 y en las zonas de recreación general exterior la actividad de ciclomontañismo se encuentra restringido a las vías carretables y de acuerdo a la reglamentación específica definida para la práctica de este deporte en el Parque,

En el acta de medida preventiva se manifestó que los presuntos infractores reconocieron la falta y durante el tiempo del procedimiento administrativo tuvieron conducta respetuosa y estuvieron prestos a brindar información y permitieron la verificación de documentos.

Que mediante memorando 20166200002913 del 28 de junio de 2016, el Jefe del Parque Nacional Natural Los Nevados remite informe de campo para procedimiento sancionatorio ambiental e informe técnico inicial para proceso sancionatorio ambiental.

Que en el informe de campo obrante a folios 26-28, consta que la presunta infracción se cometió en el PNN Los Nevados en las siguientes coordenadas: 4°50'14.561" N, 75°22'59.145 W sistema de coordenadas WGS 84, altitud 4100 a 4800 m.s.n.m. sector de manejo 1 en el municipio de Villamaría, en la zonificación según plan de manejo vigente recreación general exterior e intangible. En cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar se menciona lo siguiente:

*"El domingo 17 de abril de 2016 las personas mencionadas como presuntos infractores llegaron al sector de Potosí, donde recibieron inducción, recomendaciones, prohibiciones y reglamentación en general, incluyendo la prohibición de ingresar al área natural protegida sin previo permiso para ciclomontañismo, a pesar de éstas condiciones los señores Castillo y Gutiérrez hicieron caso omiso a las recomendaciones. Posteriormente se recibe información vía radioteléfono por parte de la guía Rocío Torres (quien trabaja con la operadora de turismo Ecosistema), quien informa sobre la presencia de dos visitantes sin guía de turismo y con sus bicicletas en el borde del Glaciar del Nevado Santa Isabel, situación ante la cual los funcionarios acuden al lugar sorprendiéndolos en flagrancia descendiendo con 190s vehículos x el sendero Conejeras. Según manifiestan libremente los señores Gutierrez (sic) y Castillo ante los funcionarios durante la imposición de la medida preventiva, después de acampar en el sector de Campoalegre se desplazaron a las 5:00am del día 19 de abril hacia el sector de conejeras, ingresando con las bicicletas hasta el nevado Santa Isabel por el sendero del mismo nombre, incluyendo la zona superior al borde del glaciar, aducen ser concientes de que cometieron una infracción y que decidieron tomar el riesgo de acceder en sus vehículo hasta el glaciar, pese a haber sido informados respecto a la reglamentación del parque."*

Que del informe técnico inicial para procesos sancionatorios se debe destacar que: los señores Gutiérrez y Castillo recibieron "...inducción durante el ingreso al área natural protegida y con conocimiento de la prohibición de acceder sin guía y en el mencionado vehículo a este sendero, contando como testigo de la infracción con la guía de turismo Rocío Torres." "... "Entre las recomendaciones dadas en el sector de Potosí por el Técnico Administrativo Gustavo Muñoz a los señores Gutiérrez y Castillo se citan las siguientes:

1. Para acceder al área natural protegida en bicicleta se requiere una autorización dada por parte del jefe del área natural protegida, previa solicitud por escrito y esta actividad solamente se permite por los carretables y con restricciones en algunas zonas (carretable que conduce a la Laguna del Otún, entre otras).
2. El ingreso al sendero que conduce al glaciar del Nevado Santa Isabel solamente puede ser usado como vía peatonal, por lo que está prohibido el ingreso a éste en bicicleta.
3. Solamente se permite el ingreso hasta el borde del glaciar y se exige el acompañamiento de una guía profesional de turismo, conocedor del área natural protegida hasta el borde del glaciar y se exige el acompañamiento de un guía profesional de turismo, conocedor del área natural protegida y avalado por ésta."

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Que según aparece en el estudio de capacidad turística del PNN Los Nevados realizado en el 2008: "...el sendero Cisne – Conejeras –borde del glaciar es un sendero que sirve para contemplar ecosistemas de páramo, super páramo y nival. Ubicado en el sector centro del Parque, tiene una longitud total de 3210 metros y una altura comprendida entre 4.170 y 4.693 m s.n.m. El recorrido se hace en doble sentido. El ancho del sendero oscila entre 0.5 y 10 metros como condición dominante. El ecosistema nival se caracteriza por presencia de glaciar y terreno rocoso escarpado. El super páramo por predominio de arena, piedra, roca y ceniza derivadas de la formación volcánica del lugar, con presencia de vegetación aislada. El perfil del sendero es irregular, con predominio de pendientes medias y altas. Es un recorrido con una fuerte exigencia física, por lo que se recomienda que se tenga un trabajo de aclimatación y preparación previa. El recorrido se debe realizar con guía."

En cuanto a la infracción ambiental – acción impactante se registran en el informe técnico inicial el incumplimiento de los Planes de Manejo del Área Protegida y en otras, incumplimiento de las recomendaciones y prohibiciones orientadas por el funcionario del parque previo a la infracción. Además de las contempladas en el artículo 2.2.2.2.15.2 del Decreto 1076 de 2015:

*"8. Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines.*

*"10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente."*

Que respecto de la identificación de impactos ambientales manifiestan que: "...no se evidencian efectos o impactos ambientales producto de la infracción, pues pese a que el recorrido se hizo en una zona de tránsito peatonal (no permitida para tránsito vehicular), las bicicletas no representan un nivel de deterioro para el ecosistema (Ver anexo informe de campo para sancionatorio ambiental)." Concluyendo que: "...no existe afectación de los bienes de conservación y protección existentes en los ecosistemas en los cuales ocurrió la infracción." Adicionalmente se afirma en el acápite conclusiones que: "...los señores Castillo y Gutiérrez conocían las restricciones respecto al tránsito en bicicleta al interior del área natural protegida y decidieron no acogerse a la norma." "..."

### **MATERIAL PROBATORIO**

Téngase como pruebas las siguientes:

1. Acta de medida preventiva impuesta por los funcionarios del PNN Los Nevados Mario Humberto Franco, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.990.432 y Gustavo Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.322.011 fechada el 19 de abril de 2016 (fls. 4-7).
2. Formato actividades de prevención, vigilancia y control que incluye registro fotográfico de la presunta infracción ambiental y el estado en el que se encontraban las bicicletas al momento del decomiso (fls. 8-12).
3. Informe de campo para procedimiento para procedimiento sancionatorio ambiental (fls.36-38).
4. Informe técnico inicial (fls. 39-42).

### **COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD**

Que de conformidad con el Artículo 2.2.2.1.16.3 del Decreto 1076 de 2015, Decretos 2811 de 1974 y el numeral 13 del artículo 1 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".

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

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

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; (1) El artículo 20, 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; [...3 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 40 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 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, 366 y 370.*

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".*

**Del proceso administrativo sancionatorio ambiental**

La Ley 1333 de 2009, la cual establece el procedimiento sancionatorio ambiental y dicta otras disposiciones, considera en el 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 ibídem que:

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

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

*Parágrafo 2o. 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, reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales (compilado en el Decreto 1076 de 2015), donde se dispuso además de otras funciones administrativas la de 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 de Parque”.

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Que en relación con las medidas preventivas, es importante traer colación las siguientes disposiciones de la Ley 1333 de 2009:

El artículo 14 de la Ley 1333 de 2009 establece que *“cuando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes, la autoridad ambiental impondrá medidas cautelares que garanticen la presencia del agente durante el proceso sancionatorio”*.

El artículo 15 de la Ley 1333 de 2009 contempla el procedimiento para la imposición de las medidas preventivas, señalando:

*“En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican; la autoridad que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo. En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte del presunto infractor o de un testigo, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto. De lo anterior deberá dejar la constancia respectiva. El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres días”*.

Que en modo parecido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-703 de 2010 señaló:

*“Si bien las medidas preventivas en materia ambiental aparecen establecidas ya en la Ley 99 de 1993, es la Ley 1333 de 2009 la que establece su aplicación por presunción de culpa o dolo del infractor, asignándole a dichas medidas preventivas la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; precisando, asimismo, que las medidas preventivas que la autoridad ambiental puede imponer son: la amonestación escrita; el decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; la aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y la suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos”*.

En otro aparte de la misma sentencia se consagra lo siguiente:

*(...) “Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni*

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción.” (...)*

Que el artículo 16 consagra lo siguiente en cuanto a la continuidad de la acción: *“Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.”*

Que en relación con el tema que nos ocupa, es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 que señala:

*“El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos” (subrayado fuera del texto original).*

Así mismo, en el artículo 5º de la ley 1333 de 2009:

*“(...) 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 (...)”.*

Que el Artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015 compiló el artículo 31 del Decreto 622 de 1977, establece entre otras conductas prohibitivas que pueden traer la alteración al ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en ellas consigna:

*“8. Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines.*

*“10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente.”*

Que en la Resolución 052 del 26 de enero de 2007 “por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados”, en su artículo tercero prohíbe la apertura de nuevos senderos y la construcción de infraestructura para ecoturismo en la zona intangible, además de las contenidas en los artículos 30 y 31 del Decreto 622 de 1977, y en las zonas de recreación general exterior la actividad de ciclomontañismo se encuentra restringido a las vías carretables.

Que los señores **SANTIAGO GUTIERREZ SALGADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.053.834.308 y **JOAN FARUK CASTILLO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.060.647.016, fueron sorprendidos en FLAGRANCIA por los funcionarios del PNN Los Nevados cuando transitaban en bicicleta por el sector Conejeras entre los 4.100 y 4.800 m.s.n.m., en las coordenadas: 4°50'14.561" N, 75°22'59.145 W sistema de coordenadas WGS 84, sector de manejo 1 en el municipio de Villamaría, pese a la advertencia previa, por parte de los funcionarios de PNN Los Nevados de que no lo podían hacer, según consta en las pruebas obrantes en el presente proceso.

Que de acuerdo a lo expuesto y teniendo en cuenta la medida preventiva que se impuso el 19 de Abril de 2016, se iniciará procedimiento sancionatorio ambiental en contra de los señores **SANTIAGO GUTIERREZ SALGADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.053.834.308 y **JOAN FARUK CASTILLO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.060.647.016, en los términos establecidos en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, previamente transcrito.



028

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Que teniendo en cuenta que a los presuntos infractores les fue impuesta la medida preventiva en flagrancia existe mérito suficiente para iniciar la investigación sancionatoria ambiental. Sin embargo, y dado que, según los funcionarios que impusieron la medida preventiva, los presuntos infractores se mostraron respetuosos ante la autoridad, aceptaron la falta y estuvieron prestos a colaborar con la autoridad en la verificación de los documentos y el decomiso de las bicicletas, y que de conformidad con lo que consta en el Informe de campo y en el Informe técnico inicial, no se evidencian efectos o impactos ambientales producto de la infracción, este Despacho encuentra viable levantar la medida preventiva de decomiso preventivo de las bicicletas descritas anteriormente, con el compromiso de no utilizarlas en el PNN Los Nevados en contravía de lo dispuesto en las normas correspondientes, y así se ordenará en el presente Auto. Dicha entrega se realizará mediante Acta con la firma de los presuntos infractores. En cuanto a la medida de amonestación escrita está continuará vigente mientras dure el presente proceso administrativo sancionatorio ambiental.

Que el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 establece: *“La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”*.

Que el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009 establece: *“Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental”*.

Que en mérito de lo anterior,

**DECIDE**

**ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR** el acta de medida preventiva del 19 de Abril de 2016, en el sentido de **ACLARAR** que el segundo apellido correcto de JOAN FARUK CASTILLO es OSORIO y no SALGADO, de conformidad a lo establecido en la parte motiva de este acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR** el Auto 001 del 19 de Abril de 2016 “por medio del cual se legaliza una medida preventiva y se adoptan otras disposiciones” en el sentido de **ACLARAR** que el segundo apellido de JOAN FARUK CASTILLO es OSORIO y no SALGADO, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de este proveído.

**ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR** la apertura de la investigación sancionatoria ambiental en contra de los señores **SANTIAGO GUTIERREZ SALGADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.053.834.308 y **JOAN FARUK CASTILLO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.060.647.016, por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Levantar la medida preventiva de decomiso preventivo de dos bicicletas, con las siguientes especificaciones:

- a. Una (1) bicicleta todo terreno modelo HRXC color café con gris, tamaño 19” con serie ICSP7F03293.
- b. Una (1) bicicleta todo terreno talla S especial negro con café serie M5JL26480.

**PARAGRAFO:** Las mencionadas bicicletas se entregaran mediante Acta, con el compromiso por parte de los presuntos infractores de no utilizarlas en el PNN Los Nevados en contravía de lo dispuesto en las normas correspondientes, de conformidad con lo consignado en la parte motiva de este Auto.

Respecto a la mencionada diligencia se comisiona al Jefe del área del PNN Los Nevados para lo pertinente. Cumplido el trámite de entrega de las bicicletas, remitir copia de la diligencia a la DTAO, área jurídica para continuar con el procedimiento sancionatorio.

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER SANCIONATORIA AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**ARTÍCULO QUINTO:** Tener como pruebas para que obren dentro del proceso las siguientes:

1. Acta de medida preventiva impuesta por los funcionarios del PNN Los Nevados Mario Humberto Franco, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.990.432 y Gustavo Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.322.011 fechada el 19 de abril de 2016 (fls. 4-7).
2. Formato actividades de prevención, vigilancia y control que incluye registro fotográfico de la presunta infracción ambiental y el estado en el que se encontraban las bicicletas al momento del decomiso (fls. 8-12).
3. Informe de campo para procedimiento para procedimiento sancionatorio ambiental (fls.36-38).
4. Informe técnico inicial para procedimientos sancionatorios (fls. 39-42).

**ARTÍCULO SEXTO:** Ordenar la notificación a los señores **SANTIAGO GUTIERREZ SALGADO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.053.834.308 y **JOAN FARUK CASTILLO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.060.647.016, del contenido del presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 19 de la ley 1333 de 2009, en concordancia con el artículo 66 y subsiguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo.

**ARTICULO SEPTIMO: 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 OCTAVO: COMUNICAR** a la Fiscalía General de la Nación del lugar, del contenido del presente Auto, para que actúe dentro del marco de sus competencias, de conformidad con lo establecido en el artículo

**ARTICULO DECIMO:** Publicar en la Gaceta Oficial Ambiental de Parques Nacionales Naturales de Colombia el encabezado y la parte resolutive de la presente providencia, de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la ley 1333 de 2009.

**ARTICULO DECIMO PRIMERO:** Comisionar al Jefe del Parque Nacional Natural Los Nevados para realizar las diligencias ordenadas en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO:** Contra el presente acto Administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con el Artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dado en Medellín, a los

01 JUL 2016

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**JORGE EDUARDO CEBALLOS BETANCUR**

Director Territorial  
Dirección Territorial Andes Occidentales

Proyectó: M. Santodomingo  
Revisó: L. Ceballos  
Exp. DTAO-JUR 16.4.006 DE 2016 PNN Los Nevados