



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE
COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN No. 174 del 09 de diciembre
de 2020**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO
SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN
SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

En ejercicio de las atribuciones legales y en especial las conferidas mediante la Resolución 476 de 2012, en concordancia con el Decreto 1076 de 2015 (que compiló el Decreto 3572 de 2011), de conformidad con la Ley 99 de 1993, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 2811 de 1974 y Ley 1333 de 2009 y,

CONSIDERANDO:

HECHOS:

El día 13 de mayo de 2016 se recibe a través del gestor documental Orfeo con radicado No. 20162300003743 denuncia anónima interpuesta en la Personería Local de Sumapaz, radicada bajo el No. 20164600025702, en la cual manifiestan que se están adelantando gestiones acerca de una intervención vial en la vereda Santa Rosa del Corregimiento de Nazareth, Localidad de Sumapaz.

ANTECEDENTES

Con base en la titularidad de la potestad sancionatoria que se encuentra en cabeza del Estado, a través de la Dirección Territorial Orinoquía de Parques Nacionales Naturales de Colombia y en atención a lo preceptuado en el artículo 18 de la ley 1333 de 2009, mediante Auto No. 008 del 1° de febrero de 2017 se inició proceso sancionatorio ambiental, en contra de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, representada legalmente por CARLOS ARTURO PULIDO, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.412.720, por los hechos ocurridos al interior del área protegida Parque Nacional Natural

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO
SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN
SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Sumapaz y por la presunta vulneración a las normas que sobre la materia el legislador previó para la protección de tal área natural.

Asimismo, en concordancia con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, se notificó personalmente al representante legal mencionado el día 5 de agosto de 2017 de conformidad con el artículo 67, Ley 1437 de 2011, visible a folio 80 del expediente.

Por otro lado, se ordenó advertir a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, a través de su representante legal, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, con amonestación consistente en la abstención de continuar con las actividades causantes de la afectación ambiental en el PNN Sumapaz y suspender de manera inmediata la intervención vial y todas las acciones que para ello se requieran realizar, tales como la tala y destrucción de la cobertura vegetal y se le ordenó la asistencia a curso obligatorio de educación ambiental (folios 81 y 82). De igual forma, se ordenó practicar todas las pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos objeto de esta investigación.

Mediante Auto No. 004 del 17 de enero de 2018, visible a folios 89 a 101 del expediente, la Dirección Territorial Orinoquía en uso de sus facultades conferidas por el Decreto 3572 de 2011, los artículos 337 y 339 del Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto Único 1076 de 2015, la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009 y, por último, las otorgadas por la Resolución No. 476 del 28 de diciembre de 2012, formuló pliego de cargos en contra de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, con Personería Jurídica No. 3780 de fecha 1° de noviembre de 1084 y representada legalmente por el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, tras considerar que de la información obtenida y obrante en el expediente, se observa la existencia de la infracción a la normativa ambiental efectuada por parte de dicha organización social en el Parque Nacional Natural Sumapaz y existe mérito para continuar con la investigación. En dicha decisión se formularon tres cargos fundados en las conductas descritas en los numerales 4, 6 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, que indican:

“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:

(...)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías.

6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice Parques Nacionales Naturales de Colombia por razones de orden técnico o científico.

8. Toda actividad que Parques Nacionales Naturales de Colombia o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

Dicho acto administrativo fue notificado personalmente, previo oficio citatorio, a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, el día 2 de mayo de 2018 a través de su representante legal, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES (folio 108). Asimismo, se advirtió sobre el término de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación personal, para presentar descargos por escrito, lapso dentro del cual podía solicitar y aportar las pruebas que considerara pertinentes y conducentes para efectos de ejercer su defensa (Artículo 25, Ley 1333 de 2009).

Vencido el término concedido para presentar descargos, esto es, el día 17 de mayo de 2018, **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, guardó silencio.

Mediante auto No. 018 de fecha 13 de julio de 2018, la Dirección Territorial Orinoquía ordenó la apertura del periodo probatorio de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 y, luego de realizar un análisis sobre el concepto de la prueba y sus requisitos, su conducencia, pertinencia y necesidad, a fin de determinar la existencia de la infracción a la normativa ambiental por parte de la organización social investigada **JAC VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS**, le otorgó valor probatorio a las siguientes pruebas:

- Documentales:

- Memorando No. 20177190000243, visible a folio 1 del expediente.

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

- Auto No. 008 del 1° de febrero de 2017, por medio del cual se inicia proceso sancionatorio ambiental, visible a folios 19 a 23 del expediente.
 - Oficio No. 20177020000243 del 22 de marzo de 2017, visible a folio 25 del expediente.
 - Los oficios No. 20177020001541 y 20177020001531 de fecha 22 de marzo de 2017, visibles a folios 26 y 27 del expediente, respectivamente.
 - Auto No. 038 del 13 de julio de 2017, por medio del cual se establece un nuevo término para el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 7° del Auto No. 008 del 1° de febrero de 2017, visible a folios 34 a 36 del expediente.
 - Informe Técnico inicial No. 20177190005086 de fecha 22 de septiembre de 2017, visible a folios 45 a 61 del expediente.
 - Informe de visita técnica No. 20177190006096 de fecha 13 de diciembre de 2017, visible a folios 66 a 77 del expediente.
 - Auto No. 004 del 17 de enero de 2018, por medio del cual se formula pliego de cargos, visible a folios 89 a 101 del expediente.
- **Declaración:** Rendida por el representante legal de **LA JAC VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS**, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, el día 18 de agosto de 2017, visible a folio 42 y 42 Vto. del expediente.

También decretó de oficio orden a la Jefatura del PNN Sumapaz de requerir al presidente de **LA JAC VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS**, a fin de allegar los Estados financieros a fecha 31 de diciembre de 2016 de la organización que representa, junto con sus estatutos vigentes.

El auto que ordenó abrir a pruebas el proceso sancionatorio ambiental fue notificado personalmente a **LA JAC VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS**, a través de su representante legal, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, el día 2 de octubre de 2018, informándole que contaba con los recursos establecidos en la Ley 1437 de 2011.

Mediante oficio de fecha 10 de octubre de 2018, el presidente de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, señor CARLOS ARTURO PULIDO, allegó los Estados financieros a 31 de diciembre de 2016 y los estatutos vigentes de

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO
SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN
SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

esa organización comunitaria investigada, visibles a folios 132 a 146 del expediente.

Mediante Auto No. 124 de fecha 16 de octubre de 2020, esta Dirección Territorial ordenó el traslado por el término de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, para que **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, alegara de conclusión. Tal organización, indicó que rechazaban el inicio del presente proceso sancionatorio ambiental, ya que lo realizado por ellos, fue el mantenimiento de una vía que existe hace más de 100 años. Asimismo, señaló que mediante un convenio entre el Fondo de Desarrollo Local de Sumapaz y el Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal en el año 2008, se realizó el mantenimiento de dicha vía, por lo que ya llevaban 9 años sin realizar arreglo alguno. Finalmente, reclamaron el artículo 64 de la Constitución Política y solicitaron el cierre del proceso sancionatorio que esta Dirección Territorial sigue en su contra.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, establece que *“El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.”*

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 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

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ejercicio de funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Que Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformado por 6 Direcciones Territoriales, Caribe, Pacífico, Andes Occidentales, Amazonía, Orinoquía y Andes Nororientales. La Dirección Territorial Orinoquía coordina la gestión para la conservación de 7 áreas protegidas de orden nacional, distribuidas en 2 tipos de categorías de áreas protegidas, que son: 1 Distrito Nacional de Manejo Integrado Cinaruco y 6 Parques Nacionales Naturales, a saber: Cordillera de Los Picachos, Chingaza, Sumapaz, Tinigua, El Tuparro y Sierra de La Macarena.

Que el Parque Nacional Natural Sumapaz fue creado mediante el Acuerdo No. 14 del 2 de mayo de 1977, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, el cual fue aprobado en la Resolución No. 153 del 6 de junio del mismo año, expedida por el Ministerio de Agricultura y publicada en el Diario Oficial No. 34.810 del 22 de junio de 1977. El Parque Nacional Natural Sumapaz abarca aproximadamente el 43% del complejo de paramos más grande del mundo, el complejo de Cruz Verde – Sumapaz, el cual, según datos del Instituto Alexander von Humboldt (2012), tiene una extensión total de 333.420 Ha, de las cuales solo 142.112 Ha se encuentran protegidas bajo la figura de Parque Nacional Natural Sumapaz; es conocido como uno de los sitios de alta montaña más rico en géneros y especies de flora colombiana, ya que posee un gran número de organismos y allí se encuentran representados dos de los principales ecosistemas de las montañas tropicales: el páramo y los bosques andinos.

Que de acuerdo con 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 y control, investigación, educación, recreación y cultura.

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, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran"*.

En virtud de lo anterior, la Dirección Territorial Orinoquía de Parques Nacionales Naturales de Colombia es competente para resolver el presente asunto.

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Problema jurídico:

Se determinará ¿si **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, representada legalmente por el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, es responsable de la infracción a la normativa ambiental por los hechos ocurridos al interior del área protegida Parque Nacional Natural Sumapaz?

Fundamentos constitucionales y legales

La Constitución Política de Colombia consagró principios rectores y reglas que el Estado colombiano debe garantizar por ser de obligatorio cumplimiento, en la medida que buscan la protección del medio ambiente y del territorio, en cuanto a su diversidad e integridad.

El artículo 2° de la Constitución Política, indica:

*“**Artículo 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”* (Subrayas fuera del texto original).

A su vez, el artículo 79 ibídem, prevé:

*“**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

En ese sentido, cabe destacar que el derecho a un ambiente sano debe considerarse como un derecho de carácter fundamental, es decir, aunque no lo es, sí tiene la misma importancia, en la medida en que su afectación puede tener repercusiones negativas en derechos fundamentales en estricto sentido, como son la vida, la integridad física, la salud, etc.

Por su parte, el artículo 6° y 95 Superior, prevén la responsabilidad de los particulares ante el Estado sobre la infracción de normas constitucionales y legales y el deber de cumplimiento de estas:

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

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

“Artículo 95. (...) Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

De igual forma, el artículo 8° preceptúa la obligación del Estado respecto de la protección del medio ambiente, al decir:

“Artículo 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

Que, por su parte, el artículo 80 ibid., señala que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; asimismo, mismo se le impone el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Por otro lado, la Ley 23 de 1973 en su Artículo 2° establece que *“el medio ambiente es un patrimonio común, cuyo mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en la que deben participar el Estado y los particulares, y así mismo, define que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables.*

Que de igual forma el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente consagra en su artículo 1° que, el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, por ser de utilidad pública e interés social.

Que a sí mismo el artículo 8 del Decreto Ley 2811 de 1974 considera como factores que deterioran el ambiente, entre otros, la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables; entendiéndose por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares, la

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO
SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN
SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

cual puede ser física, química o biológica. (Subrayado fuera del texto original).

Que el inciso segundo del artículo 107 de la ley 99 de 1993, establece que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares. Que la normatividad ambiental es de obligatorio cumplimiento y la violación de la misma acarreará la imposición de las sanciones legales vigentes. Así mismo, los actos administrativos que expide la autoridad ambiental en desarrollo de esa normatividad deben ser observados en su integridad por parte del administrado y su desacato conlleva a la imposición de las respectivas sanciones legales.

Que el procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio se rige por la Ley 1333 de 2009, en armonía con lo establecido en el artículo 2.2.5.1.12.1 del Decreto 1076 de fecha 26 de mayo de 2015.

Que es deber de la autoridad ambiental verificar cualquier hecho que constituya un presunto incumplimiento a lo dispuesto en la normatividad actual vigente, en virtud de lo cual podrá imponer las medidas preventivas y sanciones consagradas en la ley 1333 de 2009 o las normas que la reglamenten o modifiquen.

Que en el título IV artículos 17 al 31 de la ley 1333 del 21 de julio de 2009, se encuentra establecido el procedimiento sancionatorio ambiental, el cual debe surtirse como consecuencia de la comisión de infracciones en esta materia¹, al cual le son aplicables los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, así como los principios ambientales prescritos en el artículo 1º de la ley 99 de 1993.

Del caso concreto:

Con apego al procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la ley 1333 de 2009 y no advirtiendo vicios procesales que afecten la presente investigación administrativa sancionatoria ambiental o que necesite corrección alguna, procede esta Dirección Territorial, mediante el presente acto administrativo, a determinar la responsabilidad o no de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, representada legalmente por el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, respecto de los cargos formulados mediante auto No. 004 de fecha 17 de enero de 2018.

Análisis de los cargos formulados y las pruebas obrantes en el expediente:

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

De los cargos formulados:

- **Cargo Primero:** Verificada la ocurrencia de la conducta constitutiva de infracción ambiental, mediante Auto No. 004 de fecha 17 de enero de 2018, la Dirección Territorial Orinoquía formuló como cargo primero la establecida en el numeral 4 del artículo 2.2.2.1.15.1, sobre las prohibiciones por alteración del ambiente natural, que indica:

“4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías.”

Al respecto, esta Dirección consideró que *“esta acción se realizó a través de la tala de vegetación nativa y se produjo pérdida de cobertura vegetal a lo largo de una extensión aproximadamente de 6.088 m². (...) en varios sitios se produjo volcamiento y remoción de especies que se encontraban en el costado del camino, en otros sitios se produjo aplastamiento con el suelo removido y desplazados hacia los costados de ésta y en un caso el material removido fue arrojado por la ladera contigua derribando y aplastando flora nativa del sector...”*.

- **Cargo segundo:** La Dirección Territorial formuló como cargo segundo la conducta contenida en el numeral 6 del artículo antes mencionado, que prevé:

“6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice Parques Nacionales Naturales de Colombia por razones de orden técnico o científico.”

Respecto del cargo, esta Dependencia estimó que dicha *“actividad se refleja en que pasó maquinaria, (...) al parecer un buldócer, removió el suelo del camino y lo redistribuyó afectando también la cobertura vegetal aledaña.”*

- **Cargo tercero:** Este cargo estuvo fundamentado en el numeral 8 del mismo artículo sobre prohibiciones por alteración del ambiente natural, que preceptúa:

“8. Toda actividad que Parques Nacionales Naturales de Colombia o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

En este punto, esta Dirección determinó que esta actividad *“se ve reflejada en la pérdida de la cobertura vegetal del sector, afectó al ecosistema de bosque alto andino y los servicios ecosistémicos que éste presta. (...) La pérdida de cobertura vegetal también disminuyó el aporte de humedad y*

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO
SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN
SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

oxígeno a la atmósfera y la retención de suelos que evita los procesos erosivos y de sedimentación de los cuerpos de agua”.

De las pruebas que obran en el expediente:

La Dirección Territorial Orinoquía en uso de sus facultades conferidas en especial por el Decreto 3572 de 2011 y demás normas que la complementen y de conformidad con la Ley 1437 de 2011, decretó las pruebas documentales obrantes en el expediente y la declaración del representante legal de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, además, las decretadas de oficio, que son los Estados financieros de esa organización social y sus estatutos vigentes, relacionados en el numeral 2.3. de este acto administrativo.

Esta Dependencia pasará a analizar tales probanzas a fin de determinar si **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL** investigada incurrió en infracción de la normatividad ambiental sobre Parques Nacionales Naturales como áreas protegidas por el Estado, y si tal actuación ilegal es atribuible a esa organización.

Se advierte por parte de la Dirección Territorial, que de las pruebas obtenidas en el proceso sancionatorio se observa, sin lugar a dudas, la ocurrencia de un hecho que se encuentra prohibido por la normativa ambiental del país. Nótese que en el Informe Técnico inicial No. 20177190005086 de fecha 22 de septiembre de 2017, visible a folios 45 a 61 del expediente, se determinó por esta Dependencia, la afectación al ecosistema de bosque altoandino por tala, excavación y pérdida de cobertura vegetal a lo largo de aproximadamente 504 m², por mantenimiento de un camino que se desprende de un ramal de la troncal Bolivariana que conecta a Usme con la localidad de Sumapaz, con maquinaria pesada, al parecer un buldócer, y recuérdese que tales conductas se encuentran prohibidas en los numerales 4, 6 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, sobre prohibiciones por alteración del ambiente natural.

Sin embargo, esta Dirección considera que no puede atribírsele dicha infracción ambiental a la organización social investigada, **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, por lo siguiente:

- ❖ Obsérvese que en la declaración rendida por el representante legal de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, al preguntársele sobre *“si conocía que el*

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

área donde se estaba efectuando el trabajo hacía parte de un área protegida”, adujo que “Como JAC, desconocíamos que esa zona se encontraba al interior del Parque...” manifestó que allí “no había ninguna señalización (...). De hecho hace apenas ocho (8) días que colocaron los mojones que indican a nosotros los habitantes del lugar, cuáles son los linderos del parque.”

- ❖ Al respecto, en el artículo 8° de la Constitución Política de Colombia, se prevé que es obligación del Estado proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Esa obligación comprende, no solamente expedir normas que imponga deberes a los habitantes del territorio nacional sobre el cuidado de esas áreas protegidas, sino también delimitar en lo posible, su área visiblemente, a fin de que para los habitantes del sector y visitantes no haya duda de que se encuentran en una zona protegida por el Estado, y que conductas contrarias a las que son permitidas allí realizar, son sancionables.
- ❖ También declaró que ellos residen allí *“desde toda la vida...”* y que *“ninguna autoridad nunca nos ha manifestado que esas actividades no se pueden realizar...”*. Es importante resaltar el artículo 79 de la norma superior, en cuanto a que es deber del Estado fomentar la educación que permita lograr la conservación de áreas de especial importancia ecológica, ya que su deber es proteger la diversidad e integridad del ambiente. Tal norma, indica:

“Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.” (Subrayas fuera del texto original).

- ❖ Esta Dirección considera que no es aceptable endilgar la infracción de las normas ambientales invocadas en el Auto No. 004 de fecha 17 de enero de 2018, por medio del cual se formuló pliego de cargos a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, toda vez que, es conocido que los habitantes de este lugar, son personas que, en su mayoría, no han tenido posibilidades de asistir a una institución educativa, o tener los mínimos de formación, que se desempeñan en los oficios de ganadería y agricultura, entre otros, por lo que el Estado no

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

puede exigir que, en esas circunstancias, dicha población cumpla normas que no son por ellos conocidas, menos cuando en la zona de la infracción, es decir en la vereda santa rosa corregimiento de nazareth del PNN Sumapaz, no presentaba vallas, paneles de información, avisos o cualquier otra herramienta que a los habitantes de la vereda Santa Rosa les permitiera concluir que se encuentran dentro de una zona protegida.

- ❖ Aunado a lo anterior, en la declaración rendida por el representante legal de **LA JUNTA**, señor CARLOS ARTURO PULIDO, se avizora que allí expone circunstancias de vida de algunos habitantes del sector, cuando dice que *“necesariamente tenemos que movilizarnos de alguna manera, **más con los inconvenientes de las familias de discapacitados**”*. (Negrilla fuera del texto original).
- ❖ Al respecto, cabe evocar la Sentencia T-806 de fecha 4 de noviembre de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en la que fue revisado un caso de particularidades semejantes al debatido en esta Dependencia. Allí, fue interpuesta Acción de Tutela por cinco padres de familia en representación de sus hijos menores estudiantes de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena, con el fin de garantizar la permanencia en el centro educativo en condiciones dignas, acorde con el medio ambiente y la salud, toda vez que, dicha institución contaba con un internado que les permitía tomar sus clases de manera permanente, por la distancia entre los núcleos familiares de los mismos y la falta de un transporte escolar, pero con ocasión de un incendio fueron
- ❖ En esa oportunidad, la Corte Constitucional adujo que es desproporcionado anular un derecho y sobreponer el otro, en la medida que se debe valorar la situación fáctica en cada caso en particular y sopesar uno respecto del otro, a fin de que exista armonización entre los mismos, no dejando el Estado la carga a los particulares de gestionar, individualmente, actividades que procuren la realización del derecho buscado, sino que la materialización del derecho se convierte en un deber, en tanto que es el Estado quien debe garantizarlo.
- ❖ En ese sentido, es importante resaltar lo indicado por **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, sobre el camino objeto de esta investigación, toda vez que aducen que el mismo ya existía hace más de 100 años, y que en el año 2008, en convenio celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Sumapaz y el Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal, se realizó el mantenimiento de dicha vía;

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

camino que es del tránsito natural de esa comunidad, ya que es utilizado para el transporte de los productos que comercializan y de las personas con condiciones de discapacidad que hacen parte de la población.

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

En primer lugar, una conducta es típica cuando el comportamiento reprochado se encuentra 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 son, el sujeto activo, el verbo rector y los elementos descriptivos y normativos. Asimismo, 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 segundo lugar, una conducta es antijurídica cuando es contraria a derecho 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. De la misma manera, el Parágrafo

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1° del artículo 5° de la citada Ley 1333 de 2009 establece que en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

Y, en tercer lugar, 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 indica en 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. Sin embargo, la Corte Constitucional, ha precisado que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias.

Al analizar el presente caso, se encuentra que la conducta realizada por **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, representada legalmente por el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, es:

- ❖ **Típica:** Por cuanto existe norma ambiental previa, escrita y cierta que prohíbe su realización dentro de las áreas protegidas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, esto es, las contenidas en los numerales 4, 6 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, que prevé:

“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.

(...)

6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice Parques Nacionales Naturales de Colombia por razones de orden técnico o científico.

(...)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

8. Toda actividad que Parques Nacionales Naturales de Colombia o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.” (Subrayas fuera del texto original).

Atendiendo a lo expuesto anteriormente, las conductas objeto de reproche formuladas en los cargos mediante auto No. 004 de fecha 17 de enero de 2018, presenta una acertada imputación jurídica, toda vez que la norma infringida corresponde a la conducta realizada por **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ.**

- ❖ **Antijurídica:** Por cuanto, una vez analizadas las pruebas obrantes en el expediente, específicamente el Informe Técnico inicial No. 20177190005086 de fecha 22 de septiembre de 2017, visible a folios 45 a 61 del expediente, se pudo constatar que con la actividad desplegada por **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL** investigada, se contradijo el ordenamiento jurídico invocado (numerales 4, 6 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015) se generó una afectación al bien jurídico tutelado que en este caso son los valores naturales que se conservan al interior del PNN Sumapaz.
- ❖ Sin embargo, tal conducta **NO ES CULPABLE**, toda vez que las actuaciones de **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, se surtieron con el pleno desconocimiento e ignorancia de la existencia de la norma invocada, esto es, los numerales 4, 6 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, y que dieron origen a esta investigación, como tampoco conocían que se trataba de una norma prohibitiva, pues al no conocer su existencia, mucho menos llegarían a conocer que se trataba de una prohibición y que suponía sanciones que el mismo ordenamiento jurídico ambiental prevé aplicar para tales casos.
- ❖ Aunado a que, en el lugar, para la fecha de los hechos, no existía señalización, paneles de información o cualquier otro dispositivo, que les permitiera determinar o llegar a la convicción de que esa zona, en la cual se estaba adelantando los trabajos de mantenimiento de la vía, hacía parte del área protegida PNN Sumapaz, porque, como se indicó anteriormente, se trata de un grupo poblacional de escasos recursos, campesinos que trabajan la tierra y se dedican a la ganadería, que no han tenido oportunidad de asistir a un centro educativo, como tampoco

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ser instruidos sobre tales prohibiciones por parte de las autoridades ambientales competentes, tal y como quedó demostrado con la declaración rendida por el representante legal de dicha organización social y que fue analizada exhaustivamente por esta Dependencia.

- ❖ Adicionalmente nótese que en diversas oportunidades el representante de la Junta de Acción comunal ha venido manifestando, como en efecto ocurrió, que el camino sobre el cual se efectuó mantenimiento es un camino de vieja existencia en la vereda y que ancestralmente ha venido siendo utilizado por las familias campesinas que allí residen.
- ❖ Por último, nótese que en dicha declaración visible a folio 42 y 42 Vto. del expediente, el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, en calidad de representante legal, indicó que el mantenimiento de la vía se realizó con recursos oficiales. Tal accionar del Estado aleja aun más a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, sobre la existencia de la prohibición, en tanto que las mismas autoridades gubernamentales prestaron su apoyo para llevar a cabo la conducta infractora de la normativa ambiental y no precavieron sobre su prohibición.
- ❖ No obstante, se le advertirá a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**, que su reincidencia en las actuaciones desplegadas en el área protegida PNN Sumapaz u otras que realizare y que estén contempladas como prohibidas en la legislación ambiental, dará lugar a que esta Dirección Territorial, en uso de sus facultades otorgadas mediante el Decreto 3572 de 2011 y demás normas que le asigne funciones para tales casos y, en virtud de ser la entidad encargada de ejecutar acciones que eviten conductas que atenten contra el medio ambiente y su conservación, dará apertura a un nuevo proceso sancionatorio ambiental.

CONCLUSIONES:

Con fundamento en lo expuesto, se **declarará no responsable** a la organización comunitaria investigada por la infracción a la normativa ambiental, conforme a las consideraciones de este auto. **Se le advertirá**, que de reincidir en las actividades prohibidas en el ordenamiento jurídico ambiental, se dará apertura a un nuevo procedimiento sancionatorio. **Se notificará** el presente acto administrativo conforme lo establece la Ley 1437 de 2011. **Se comunicará** la presente decisión a las autoridades respectivas y, por último,

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

se ordenará la publicación de este acto administrativo en donde corresponda.

En consecuencia, la Dirección Territorial Orinoquía de Parques Nacionales Naturales de Colombia en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

DECÍDE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR NO RESPONSABLE a LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ, con Personería Jurídica No. 3780 de fecha 1° de noviembre de 1984 y representada legalmente por el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.412.720, por lo expuesto en la parte considerativa de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADVIÉRTASE a LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ, con Personería Jurídica No. 3780 de fecha 1° de noviembre de 1984 y representada legalmente por el señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.412.720, que en caso de reincidir en las conductas prohibidas en la normatividad ambiental y demás normas que la complementen, la Dirección Territorial Orinoquía ordenará de oficio la apertura de un nuevo procedimiento sancionatorio ambiental.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR la notificación del presente acto administrativo a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ,** con Personería Jurídica No. 3780 de fecha 1° de noviembre de 1084, a través de su representante legal, señor CARLOS ARTURO PULIDO TORRES, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.412.720, conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con el artículo 67 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: COMUNÍQUESE el contenido del presente acto administrativo a la Procuraduría Delegada de Asuntos Ambientales y Agrarios, conforme a lo establecido en el inciso 3° del artículo 56, Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR el presente acto administrativo al tercero interviniente-.

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE DE FONDO EL PROCESO
SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 001 DE 2017 – PNN
SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR a la jefatura del área protegida, con el fin de que realice la respectiva notificación del presente acto a **LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA SANTA ROSITA PLACITAS DE LA LOCALIDAD 20, SUMAPAZ**

ARTÍCULO SÉPTIMO: PUBLÍQUESE este 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 OCTAVO: 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 Orinoquía**, 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 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en Villavicencio, el 9 de diciembre de 2020,

EDGAR OLAYA OSPINA
Director Territorial Orinoquia