



**MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO SOSTENIBLE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA
DIRECCION TERRITORIAL ANDES NORORIENTALES**

PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL RADICADO No. 001 DE 2010

AUTO NÚMERO 001 DE FECHA: 26 AGO 2014

**"POR EL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE ADOPTAN OTRAS
DISPOSICIONES"**

El Director Territorial Andes Nororientales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias atribuidas por el artículo 2, numeral 13 del Decreto 3572 de Septiembre veintisiete (27) de dos mil once (2011), del Departamento Administrativo de la Función Pública, Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011, Resolución 091 del 09 de Septiembre de 2011 de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

ANTECEDENTES

Que mediante Auto No. 001 de Abril 22 de 2010 la Administradora del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce, se ordenó la apertura de proceso sancionatorio ambiental contra los señores JULIO CESAR CORREA SANABRIA, identificado con la cédula de ciudadanía número 7.211.733 expedida en Duitama y GONZALO CARO BARRERA, identificado con la cédula de ciudadanía número 7.210.495 expedida en Duitama, por presuntamente estar infringiendo lo establecido en el Decreto 622 de 1977, capítulo VIII, Obligaciones de los Usuarios, artículos 27, numerales 1 y 3; artículo 29 y Capítulo IX Prohibiciones, artículo 31, numerales 8 y 10.

Que a través Auto No. 002 de Noviembre 30 de 2010 la Administradora del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce, se formularon cargos por las infracciones al Decreto 622 de 1977, capítulo VIII, Obligaciones de los Usuarios, artículos 27, numerales 1 y 3; artículo 29 y Capítulo IX Prohibiciones, artículo 31, numerales 8 y 10.

Que por Auto No. 001 de Abril 11 de 2011 la Administradora del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce, no se aceptó la recusación hecha, se decretó la recepción de los testimonios de Joaquín Cely Mesa, Rodolfo Camargo, German Boada Guarín y Carlos Hernando Berdugo Téllez y se ordenó inspección ocular con fines técnicos en el sector donde se presentó la conducta.

Que en virtud de la resolución 0476 del 18 de Diciembre de 2012 de Parques Nacionales Naturales, mediante Auto No. 001 del 21 de Enero de 2013 la Administradora del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce ordeno remitir el expediente sancionatorio ambiental a la Dirección Territorial Andes Nororientales.

Que mediante Auto No. 001 de Junio 13 de 2013 corregido por Auto No. 005 del 21 de Octubre de 2013, la Dirección Territorial Andes Nororientales declaro la responsabilidad de JULIO CESAR CORREA SANABRIA y GONZALO CARO BARRERA por infringir la normatividad ambiental establecida en Decreto 622 de 1977, capítulo VIII, Obligaciones de los Usuarios, artículos 27, numerales 1 y 3; artículo 29 y Capítulo IX Prohibiciones, artículo 31, numerales 8 y 10. En igual forma se sanciono con multa de DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN

condiciones en la práctica y señalan que no existe ningún tipo de señalización respecto de la existencia del área protegida y sus límites, lo que converge a determinar que ante la existencia de dicha duda y la ausencia de elementos de prueba fehacientes respecto de ocurrencia de la infracción, la única determinación posible es la exoneración de toda responsabilidad. En igual forma, agregan que no se analizó en su totalidad los elementos de prueba que reposan en el plenario, como quiera que los mismos de manera inequívoca concurren en señalar que su actuar no se llevó a cabo al interior del Área Protegida y en ningún momento causó un daño o deterioro al medio ambiente, toda vez que el sitio al que ingresaron es el predio denominado "Las Laguna Encantadas" el cual es de su propiedad y se encuentra afiliado RESNATUR desde diciembre de 2009, dando lugar a la estructuración de la causal eximente de responsabilidad denominada "Inexistencia del Hecho Investigado".

De otra parte, exponen los recurrentes que el proceso sancionatorio seguido en su contra se surtió con el fin específico de aplicar la sanción, ya que la funcionaria que para la época actuaba como juzgador se encontraba incurso en una causal de impedimento, lo que desembocó en que se presentaran violaciones al debido proceso en temas como lo son la recusación alegada y la omisión al trámite en la indagación preliminar. A su vez, solicitan se declare la caducidad del proceso, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 del Decreto 001 de 1984, transcurrieron más de tres años desde la fecha en que se presentaron los hechos generadores del proceso sancionatorio hasta el acto por el cual se interpuso la sanción.

CONSIDERACIONES

Previo a decidir de fondo, advierte el despacho la necesidad de pronunciarse respecto de tres aspectos mencionados por el recurrente, los cuales si bien no se refieren de forma directa al fin perseguido por la reposición, pertinente se estatuye manifestarse frente a estos en aras de dar plena aplicación a los principios generales del derecho dentro del presente proceso sancionatorio garantizando lo dispuesto por el Artículo 29 de la constitución política de Colombia.

De conformidad con lo reseñado en líneas anteriores, los temas a desarrollar previo a decidir de fondo son: (i) La recusación formulada, (ii) Caducidad de la Acción y (iii) Omisión de tramitar la indagación preliminar (Artículo 17 Ley 1333 de 2009) y superación del término probatorio (Artículo 26 Ley 1333 de 2009).

En lo tocante a la recusación formulada al Administrador de Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce, encuentra el despacho que para la época en que la misma fue presentada, el respectivo trámite debía surtirse según lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley 446 de 1998, empero, visto el procedimiento aplicado, halla el despacho la inobservancia de la autoridad administrativa frente a la norma antes referida, toda vez que la funcionaria únicamente se limitó a rechazar la recusación y proseguir con el trámite omitiendo el proceso establecido por el legislador.

Ahora bien, aunque en su momento la omisión por parte de la autoridad se estructuraría como pretermisión de una instancia, observa el despacho que su declaratoria no generaría efectos jurídicos en cuanto al fin ulterior perseguido por la institución jurídica, toda vez que a partir de la Resolución No. 0476 del 28 de Diciembre de 2012 el Jefe o Administrador de Área Protegida únicamente conocerá de la imposición y/o legalización de las denominadas medidas preventivas, lo que implica que actualmente este carecería de competencia para continuar con el proceso sancionatorio y el resolver favorable o desfavorable dicha pretensión no revestiría de mayor importancia, como quiera que a la fecha el proceso sancionatorio es adelantado por la Dirección Territorial Andes Nororientales y por tanto las causas que en su momento dieron lugar a estructurar el impedimento han desaparecido. En igual forma debe tenerse en cuenta que la posición adoptada por este despacho frente al tema en comento se halla coadyuvada por el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 en concordancia con los principios de legalidad, celeridad y eficiencia, como quiera que aunque se transgredió la referida norma, es claro que a la fecha las actuaciones adelantadas posteriormente se hallan direccionadas de conformidad con el fin dispuesto por la Ley 1333 de 2009 para el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y es deber de las autoridades remover de oficio los obstáculos puramente formales que se presenten en material procesal y que impidan la prevalencia del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la caducidad de la acción, de entrada advierte el despacho que dicha pretensión será desestimada de plano, atendiendo a que la norma citada por el recurrente ya no se encuentra vigente puesto que fue derogada por la Ley 1437 de 2011. Así mismo dando un alcance mayor a lo deprecado, es deber señalar que la Ley 1437 de 2011 consagra en su artículo 52 que *"salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho..."*; empero, no debe obviarse que la Ley 1333 de 2009 en su artículo 10 de forma especial contempla que *"La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción..."* por lo que sin requerir de mayores operaciones matemáticas evidente resulta que a la fecha, de ninguna manera pudiese operar la pretendida caducidad de la acción.

Por último, pretenden los recurrentes estructurar irregularidades dentro del procedimiento seguido con fundamento en la presunta vulneración al debido proceso, puesto que no se surtió la denominada "Indagación Preliminar" y se dilato el término máximo probatorio, petitum que por sí solo carece de todo fundamento jurídico como se corroborara en líneas posteriores.

Sea lo primero señalar, que aunque si bien existen cuerpos normativos que establecen los procedimientos a seguir, estos mismos facultan a la autoridad para que en casos taxativos determine de forma discrecional la procedencia o no de determinados estadios procesales, aunque se debe tenerse cuidado ya que dicha discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe aplicarse el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria. Por tanto, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.

Ahora bien, para la primera de las hipótesis, de la interpretación del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 (Indagación Preliminar) dentro del contexto del espíritu establecido por el legislador, nos encontramos con que los fines para la misma son: (i). Determinar los presuntos infractores, (ii) Determinar si el hecho es constitutivo de infracción ambiental o (iii) Establecer si se actuó bajo causal eximente de responsabilidad; razón por la cual, dicho trámite en ningún momento puede estatuirse como requisito de procedibilidad para dar apertura al proceso sancionatorio ambiental, puesto que a los ojos de lo establecido por el artículo 18 de la citada ley, este se entiende iniciado de manera formal únicamente con el auto de apertura de investigación que busca verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, es decir que es solo a partir de este momento en el que puede predicarse como vulneradora del debido proceso, cualquier determinación arbitraria de pretermitir los estadios procesales establecidos en la Ley 1333 de 2009 en concordancia con la Ley 1437 de 2011, arbitrariedad que para el caso concreto no se configura ya que efectivamente el director del proceso para la época actuó de conformidad con la facultad otorgada por el legislador, toda vez que a su juicio contaba con los elementos necesarios para dar apertura a la investigación sin requerir de etapas previas, dejando ver que efectivamente su actuar se alindero dentro respeto al debido proceso, el cual cabe recordar, se considera uno de los pilares fundamentales del Estado social y constitucional de

comparados con un rito procedimental, puesto que requiría que dicha acción estuviese impidiendo que se proferiese una decisión que resuelva dar continuidad a la siguiente fase del proceso, situación que para el asunto sub examine no se advierte, como quiera que efectivamente la situación jurídica de los investigados ha sido resuelta mediante el proveído objeto de recurso, conllevándonos así sin lugar a duda a desestimar de plano lo expuesto por los recurrentes. En aras de dar sustento a lo expuesto, es preciso traer a colación el pronunciamiento T - 578 de 1998 de la H. Corte Constitucional, el cual reza:

“En tratándose de la dilación injustificada de términos, es preciso destacar la obligación que tienen las autoridades judiciales del cumplimiento de los deberes y de los términos previstos para cada procedimiento, como quiera que la dilación injustificada conlleva indudablemente a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso...”

“El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en nuestro Estatuto Fundamental en su artículo 29, se encuentra en armonía con el derecho a que se administre pronta y cumplida justicia, es decir, en la vigencia y realización del principio de celeridad procesal que debe regir las actuaciones de todos los funcionarios de la Rama Judicial. Por ende, cuando los funcionarios investidos de la potestad de administrar justicia dilatan indefinidamente las decisiones judiciales que deben proferir, incumplen los deberes que les son propios, conculcan el derecho fundamental mencionado y, ocasionan perjuicios a la parte afectada con esa dilación”.

Sin requerir de mayor explicación, es claro que aunque efectivamente en su momento se presentó una dilación injustificada del término probatorio, esta desapareció al proferirse el Auto No. 001 de Junio 13 de 2013 mediante el cual se declaró responsables a los investigados, permitiéndonos con toda certeza afirmar que en este momento no media al interior de este procedimiento sancionatorio ambiental un vicio que pudiese impedir dar continuidad al trámite del recurso presentado.

Evacuadas las cuestiones previas, procederá este despachado a pronunciarse frente a la responsabilidad de los investigados frente a la infracción de las disposiciones contenidas en el Decreto 622 de 1977, capítulo VIII, Obligaciones de los Usuarios, artículos 27, numerales 1 y 3; artículo 29 y Capítulo IX Prohibiciones, artículo 31, numerales 8 y 10.

Así las cosas, sea lo primero recordar que de conformidad con el parágrafo 1, Artículo 1 y el parágrafo 1 Artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, se presume la culpa o el dolo del infractor, quien tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales para desvirtuarla; empero, de conformidad con lo apreciado en la Sentencia C - 595 -2010 de la H. Corte Constitucional, la presunción legal consagrada en las normas antes referidas se establece solamente en el campo de la culpa o dolo y 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, por lo que a lo largo de los siguientes considerandos se analizará los elementos de prueba arrojados, en aras de establecer si efectivamente se demostró la existencia de la infracción y si la misma fue llevada a cabo bajo la existencia de un eximente de responsabilidad debidamente probado.

Siguiendo la línea que se trae, es menester fijar el centro neurálgico sobre el cual se adelantó el proceso sancionatorio ambiental, ya que si bien se produjo la sanción por diversas conductas, el asunto central de las mismas gira en torno a las visitas sin autorización por parte de JULIO CESAR CORREA SANABRIA y GONZALO CARO BARRERA junto con personal al interior del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce.

Establecido lo anterior, encuentra el despacho que el argumento vertido a lo largo del procedimiento por los recurrentes gira en torno a que la zona por ellos visitada no comprende ni hace parte del Área Protegida Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce, toda vez que las visitas se realizaban al predio denominado “Lagunas Encantadas” el cual hace parte de RESNATUR y que actualmente es de su propiedad. Agregan además, que se movilizaron por el departamento de Boyacá en jurisdicción del municipio de Duitama, sector que según la lectura de la Resolución 170 del 18 de Noviembre de

1993 del Ministerio de Agricultura no hace parte del SFF, ya que este únicamente se extiende por el sur hasta los límites del departamento de Santander con Boyacá.

En tal orden, considera pertinente el despacho iniciar el estudio del acervo probatorio aclarando que no serán objeto de esta decisión los límites precisos del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce ni los Departamentos de Santander o Boyacá, por lo que los testimonios de JOSE JOQUIN CELY MESA, RODOLFO CAMARGO y GERMAN BOADA GUARIN no serán de recibo para estudio, toda vez que los mismos giran en torno a determinar los límites del SFF dentro y fuera de los departamentos de Santander y Boyacá, medios estos que de conformidad con la naturaleza jurídica de la situación se constituyen como inidóneos, toda vez que tales asuntos ostentan un régimen probatorio especial, por lo que cualquier medio de prueba diferente no podrá si quiera ser tenido en cuenta.

Idéntica postura toma el despacho frente a las manifestaciones de CARLOS HERNANDO BERDUGO TELLEZ en lo que a la propiedad y ubicación del predio denominado "Las Lagunas Encantadas" se refiere, debido a que tratándose de inmuebles no debe de ninguna manera obviarse que nos encontramos sometidos probatoriamente a solemnidades ad solemnitatem o ad substantiam actus, las cuales implican que la voluntad de los agentes debe expresarse a través de un preciso cauce legal o convencional, de tal manera que su inobservancia hace que el acto se reputa inexistente, o que se transforme en otro acto (teoría de la conversión de los actos jurídicos); en virtud de lo anterior, es claro que la propiedad y ubicación del predio "Las Lagunas Encantadas" únicamente se podrá tener como probada mediante la inscripción en la oficina de instrumentos públicos de la escritura pública que acredita su propiedad, supuesto que para el caso concreto se cumple, como quiera que la Escritura Publica No. 867 de Mayo de 2010 obrante de folios 120 a 129 así lo estima.

En ese estado, debe decirse que luego de analizar la ubicación del predio anteriormente citado, imperioso resulta concluir que efectivamente el mismo se ubica fuera del Santuario de Flora y Fauna Guanenta Alto Rio Fonce, razón por la cual no puede tenerse como competente a Parques Nacionales Naturales como ente regulador frente a las practicas o actividades que allí se lleven a cabo, toda vez que es su propietario quien en legítimo ejercicio de su derecho ostenta tales facultades.

Continuando con la línea que se trae, en aras de continuar determinando los sitios que pudiesen ser o no visitados previa autorización de Parques Nacionales Naturales, considera pertinente el despacho precisar que de conformidad con la lectura del cuerpo normativo de la Resolución 170 del 18 de Noviembre de 1993 proferida por el Ministerio de Agricultura interpretada por el Informe de Legalización de Comisión presentado por BENEDICTO VILLAMIL PELÁEZ y la Certificación de Ubicación de las Lagunas Cachalu y Aguas Claras presentada por ADRIANA MALAVER ROJAS obrantes a folios 66 a 71 y 72 respectivamente, las referidas lagunas forman parte integral del Área Protegida, por lo que cualquier visita o actividad a las mismas deberá contar con los debidos permisos y autorizaciones por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia como entidad competente.

Ahora bien, Vistos los medio de prueba que reposan en el plenario, observa el despacho que efectivamente los recurrentes han desvirtuado la presunción que recaía sobre ellos, toda vez que de conformidad con el Informe de Veeduría Ambiental para la Defensa de los Recursos Naturales e Hídricos de Duitama obrante de folios 135 a 141 en el que se reviven los recorridos hechos, se concluye que JULIO CESAR CORREA SANABRIA, GONZALO CARO BARRERA y el personal que los acompañó en ningún momento descendieron hasta las Lagunas Cachalu y Aguas Claras, limitando su movilidad únicamente en el predio "Las Lagunas Encantadas", por lo que de conformidad con todo lo expuesto en los presentes considerandos, tales desplazamientos no pueden considerarse como infracción ambiental, toda vez que la disposición y circulación sobre el predio de la referencia se

destruir el ecosistema; situación que coadyuva aún más la determinación del despacho de exonerar a los investigados puesto que si se tiene en cuenta que la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente constituyen el punto de partida de la formulación de los principios que guían el derecho ambiental y que persiguen, como propósito último, dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante esas situaciones que comprometen gravemente el ambiente y también los derechos con él relacionados, para el caso sub examine la imposición de cualquier sanción no tiene lugar puesto que no se estructura ninguna de los supuestos que pudieren desembocar en la imposición de la misma.

En mérito de lo expuesto la Dirección Territorial Andes Nororientales,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- REPONER INTEGRALMENTE el Auto No. 001 de Junio 13 de 2013 corregido mediante Auto No. 005 del 21 de Octubre de 2013

ARTÍCULO SEGUNDO.- EXONERAR DE LOS CARGOS FORMULADOS por infringir la normatividad ambiental establecida en el Decreto 622 de 1977, capítulo VIII, Obligaciones de los Usuarios, artículos 27, numerales 1 y 3; artículo 29 y Capítulo IX Prohibiciones, artículo 31, numerales 8 y 10, a los señores JULIO CESAR CORREA SANABRIA, identificado con la cédula de ciudadanía número 7.211.733 expedida en Duitama y GONZALO CARO BARRERA, identificado con la cédula de ciudadanía número 7.210.495 expedida en Duitama, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFICAR el contenido del presente auto a los señores JULIO CESAR CORREA SANABRIA y GONZALO CARO BARRERA de conformidad con lo establecido por inciso segundo del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO.- COMISIONAR a la Personería Municipal de Duitama, para realizar el proceso de notificación, en los términos del artículo anterior.

ARTÍCULO QUINTO.- Contra el presente Auto no procede el recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

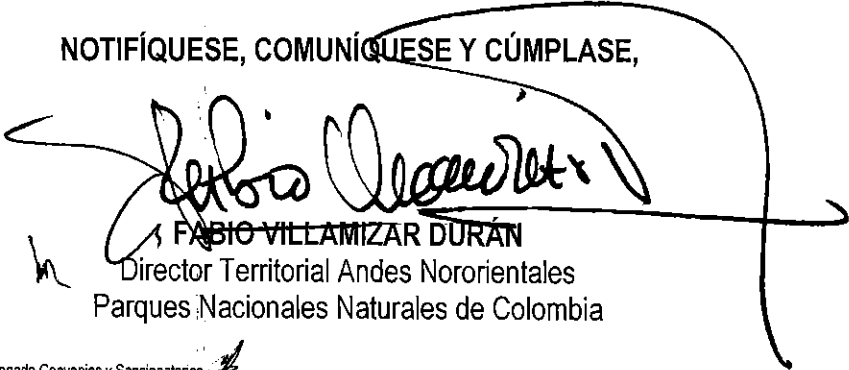
ARTÍCULO SEXTO.- REMITIR copia del presente Auto a la unidad de fiscalías de Duitama Boyacá, a la Procuraduría Judicial Ambiental Agraria de Boyacá y al señor Comandante del Batallón Silva Plazas de Duitama, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTICULO SEPTIMO.- ARCHIVAR el proceso sancionatorio ambiental seguido contra los señores JULIO CESAR CORREA SANABRIA y GONZALO CARO BARRERA bajo el Radicado No. 001 de 2010.

ARTICULO OCTAVO.- PLUBICAR en la Gaceta Ambiental el presente proveído

Dado en Bucaramanga, a los

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,


FABIO VILLAMIZAR DURÁN
Director Territorial Andes Nororientales
Parques Nacionales Naturales de Colombia