



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

AUTO NÚMERO (127)

Santiago de Cali, treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés
(2023)

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014"

El Director Territorial Pacífico, en ejercicio de la facultad policiva y sancionatoria delegada mediante la Resolución 0476 de 2012, potestades enmarcadas en la Ley 1333 de 2009, el Decreto 3572 de 2011, y:

I. CONSIDERANDO

1. Constitución Política.

Que la Constitución Política de 1991 en su artículo 4 inciso segundo establece: *"Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades"*.

Que en este orden de ideas, y de conformidad con los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política, son deberes constitucionales del Estado, entre otros, garantizar el acceso y goce a un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente; conservar las áreas de especial importancia ecológica; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y restauración, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados; y garantizar la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlas. No obstante lo anterior, los particulares están llamados, de igual forma, a salvaguardar la riqueza natural de la Nación y a acatar las normas que el legislador imparta para alcanzar dicho fin.

2. Competencia.

Que el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, le otorga la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, tanto a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia (en adelante "Parques Nacionales") como a otras entidades.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, por medio del cual se crea Parques Nacionales Naturales de Colombia como Unidad Administrativa Especial adscrita al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, este organismo tiene la facultad tanto de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como la de coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014"

A su vez, el artículo 2 numeral 13 del Decreto ibídem, le otorga a Parques Nacionales funciones policivas en los términos dispuestos por la ley.

Que mediante la Resolución 0476 del 28 de diciembre de 2012, expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia y publicada en el diario oficial el día 05 de marzo de 2013, se le otorgó la facultad a los Directores Territoriales, en materia sancionatoria, para conocer en primera instancia los procesos que se adelanten por la comisión de infracciones a la normatividad ambiental y por los daños que se generen en las área protegidas asignadas a la Dirección a su cargo, para lo cual expedirá los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieren.

II. HECHOS

PRIMERO. El 3 de junio de 2014, mediante recorrido de prevención, vigilancia y control en el sector de Pueblo Nuevo, vereda Los Andes, corregimiento Los Andes, municipio de Santiago de Cali, en jurisdicción del PNN Farallones de Cali, en las coordenadas N 03° 25' 33,3" W 076° 37' 32,9" a 1826 msnm, se pudo evidenciar una construcción nueva consistente en un beneficiadero de café, con dimensiones de 32 metros cuadrados, el cual constaba de 10 columnas realizadas en ferro-concreto y guadua, y techo de zinc. También se observó una estructura realizada con guadua y ladrillo con dimensiones de 4,2 metros cuadrados, una plantación de café en un área de 1 ½ hectáreas aproximadamente; y se evidenció la siembra de cultivos de pan coger tales como maíz, tomate de árbol y chapolas (plántula de café que ha emitido el primer par de hojas primarias) en una extensión de una hectárea aproximadamente.

SEGUNDO. Durante visita de seguimiento del 18 de junio de 2014, se evidenció tala, socla y adecuación de terreno para siembra de café y uso de productos químicos para mantenimiento del cultivo.

TERCERO. Se individualizó al señor FRANCISCO ANTONIO GÓMEZ, identificado con cédula de ciudadanía núm. 6.156.887, como presunto infractor de los hechos evidenciados durante las visitas de prevención, vigilancia y control.

CUARTO. Por medio del Auto núm. 047 del 12 de agosto de 2014, se le impuso al señor FRANCISCO ANTONIO GÓMEZ, medida preventiva consistente en la suspensión y cesación de actividades de construcción, de siembra, socla, rocería, de excavación, de uso de productos químicos, de desarrollo de actividades agropecuarias y, de depósito de residuos sólidos; así mismo se ordenó retirar los elementos utilizados para la construcción de la infraestructura. Este auto fue notificado personalmente el 12 de mayo de 2014.

QUINTO. El grupo de sistemas de información geográfica elaboró un mapa de ubicación de los hechos investigados, con el cual se pudo determinar que la presunta infracción se encuentra al interior del PNN Farallones de Cali.

SEXTO. El día 15 de septiembre de 2014, se realizó visita de seguimiento y se pudo evidenciar la continuidad en el desarrollo de actividades agropecuarias y la suspensión en la continuidad de las obras correspondientes al beneficiadero de café.

SÉPTIMO. Mediante recorrido de seguimiento del 20 de febrero de 2015, se pudo evidenciar *"que el señor acató los requerimientos realizados por la administración del PNN Farallones como se puede observar en una de las fotos, el predio se encontraba*

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014"

sembrado con dos mil quinientas plántulas de café aproximadamente, el predio se encontraba en estado de restauración con vegetación arbustiva, antes de realizarse la compra y venta de este predio por parte de uno de los herederos de la familia."

OCTAVO. través del concepto técnico inicial núm. 20157660001316 del 2 de julio de 2015, se identificaron como afectaciones negativas: provisión de agua, regulación hídrica, protección de cuencas hidrográficas, ecosistemas de especial importancia, entre otros.

NOVENO. Mediante el Auto núm. 036 del 17 de julio de 2015 se abrió investigación en contra del señor FRANCISO ANTONIO GÓMEZ, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 6.156.887; este auto fue notificado personalmente el 12 de mayo de 2014.

DÉCIMO. El 24 de febrero de 2016, se realizó un recorrido de seguimiento a la presunta infracción y se pudo evidenciar que la infraestructura permanece en el sitio, no se evidencian actividades recientes y el cultivo sigue su crecimiento.

DÉCIMO PRIMERO. A través del Auto núm. 068 del 10 de septiembre de 2018, se formuló pliego de cargos contra de la señora FRANCISO ANTONIO GÓMEZ; este auto se notificó de manera personal el 27 de diciembre de 2018.

"I. El Artículo 8 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, incluyó factores que deterioran el ambiente entre los que están:

- a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*
- b) La degradación, la erosión y el revenimiento de suelo y tierras;*
- j) La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;*
- p) La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud*

II. Los numerales 1, 2, 4, 6, 8, 12 y 14 del Artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, los cuales se relacionan a continuación:

- 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.
(...)*
- 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.
(...)*
- 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.
(...)*
- 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 OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014"

8. *Toda actividad que el INDERENA 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, esta actividad se sustenta primero en contravía de las actividades permitidas en el sistema de Parques Nacionales Naturales.*

(...)

12. *Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o pro-pábulos de cualquier especie.*

(...)

14. *Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.*

(...)

"II. *Por la violación de la Resolución No. 049 del 26 de enero de 2007, mediante el cual se adopta el plan de manejo del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, y por ir en contra de los establecidos en la misma.*"

DÉCIMO SGUNDO. Por medio de escrito con radicado núm. 20187570029562 del 27 de diciembre de 2018, el señor GÓMEZ presentó escrito de descargos, y, anexó documentación relacionada con los hechos objeto de investigación, entre otros: escritura pública núm. 75 del 4 de febrero de 1933; escritura pública núm. 2718 del 15 de diciembre de 1949.

DÉCIMO TERCERO. A través de escrito con radicado núm. 20197570000302 del 15 de enero de 2019, el señor GÓMEZ indicó lo siguiente:

1. *Recipiente vacío, la cual lo utilizaba para echarle agua al semillero.*
2. *El producto glifosol no fue utilizado en la finca, en el artículo anterior mencioné que era un tarro vacío.*
3. *El glifosol nunca fue utilizado dentro del terreno.*
4. *Lo único que se corta en el predio es la maleza para despejar el cultivo.*
5. *La construcción de la beneficiadora se realizó con el fin de procesar el café, pero nunca se ha utilizado.*
6. *La excavación del beneficiadero de 2 metros x 1.50 fue para nivelar el terreno del beneficiadero.*
7. *Estos productos yo los cultivo para comercio alguno, son para el sostenimiento de mi consumo de familia.*
8. *Se desechos desocupados que están recogidos para darle su proceso sanitario, so fue en la renovación del café en el año 2014."*

DÉCIMO CUARTO. Por medio del Auto núm. 028 del 11 de junio de 2019, se abrió periodo probatorio en el marco del expediente núm. 021 de 2014; en el auto se dispuso tener como documentos probatorios, lo contenidos en el expediente y los aportados por el investigado. Así mismo, se ordenó la práctica de un interrogatorio de parte.

DÉCIMO CURTO. El 22 de agosto de 2019, se llevó a cabo una visita de seguimiento al lugar de los hechos objeto de investigación, en la cual se logró identificar "actividades agrícolas de cultivos de café en estado de productividad con poco sombrío de árboles nativos, además de una infraestructura de beneficiadero de café en deterioro, con un techo colapsado.

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

• Del Procedimiento Sancionatorio Ambiental

La facultad sancionatoria del Estado responde en materia ambiental a la necesidad de prevenir, corregir, y controlar todas aquellas conductas que ponen en riesgo o lesionan los bienes jurídicos cuya protección está reservada a las autoridades ambientales, en el marco de la prevalencia del interés general sobre el particular como valor fundante de nuestro Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución Política) y en cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado como lo es la efectividad de los derechos y deberes establecidos en la Carta Política (artículo 2 de la Constitución Política).

El 21 de julio de 2009 entró en vigor la Ley 1333 con la cual el Legislador reguló íntegramente el procedimiento sancionatorio ambiental, regulado con anterioridad a través de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1594 de 1984.

El artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 señala que «son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993».

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 establece que «se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de los Recursos Naturales Renovables, Decreto 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 (...)».

El artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 señala que «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 de Procedimiento y de lo 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».

Indica de igual manera que, en caso de existir mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental procederá a formular cargos contra el presunto infractor tal y como lo establece el artículo 24 de la ley en comento.

En el mismo contexto el artículo 25 de la ley en cita señala que «dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, este directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes».

Continúa indicando que, vencido el término anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de pruebas que hubieren sido solicitadas, así mismo ordenará de oficio las que considere necesarias, por el término de 30 días prorrogables por un término igual, según las voces del artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014”

No obstante todo el procedimiento referido, la Ley 1333 de 2009 guardó silencio en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular. Aun así, se entiende que dicha omisión ha sido suplida por la norma general, a partir de la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, pues en su artículo 48, aplicable a las faltas de mandato especial, se establece que una vez vencido el período probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos.

- **Posición de Parques Nacionales Naturales frente a la etapa de Alegatos de Conclusión**

Esta entidad mediante Concepto Jurídico del 30 de octubre de 2019, emitido por la Jefatura de la Oficina Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia, recalca la importancia de los alegatos de conclusión en el marco del procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009 de acuerdo con la sentencia número 23001-23-31-000-2014-00188-01 de 17 de noviembre de 2017 emitida por el Consejo de Estado, para lo cual estudió la aplicabilidad del citado fallo en la entidad, concluyendo que:

«De acuerdo a lo preceptuado por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional relacionado con la importancia de la etapa de alegatos de conclusión, se concluye que esta se considera fundamental dentro del procedimiento establecido por la Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones". En consecuencia de lo anterior, Parques Nacionales Naturales deberá dar traslado de los alegatos de conclusión dentro de los procesos que estén en curso y los nuevos procesos sancionatorios ambientales, lo anterior teniendo en cuenta la aplicación analógica del principio de irretroactividad de la Ley" (...) "Por esta razón, el precedente del Consejo de Estado en el marco de la sentencia número 23001-23-31-000-2014-00188-01 de 17 de noviembre de 2017, no tiene efectos retroactivos, sobre los procesos sancionatorios ambientales culminados por Parques Nacionales Naturales».

- **Posición Doctrinal acerca de los vacíos normativos de la Ley 1333 de 2009.**

Si bien la Doctrina destaca el valioso aporte de la Ley 1333 de 2009, al estructurar por primera vez un conjunto organizado y sistemático de mandatos sustantivos y procedimentales, encaminado a definir los mecanismos a implementar por parte de las autoridades ambientales frente a quienes infringen las normas ambientales o generan daños al medio ambiente, también destaca que son muchos los vacíos que han quedado en esta norma positiva especial sin que en ella se estipule claramente la forma en que deben ser llenados. Es así como, la profesora Gloria Lucía Álvarez Pinzón indica que:

[...] el orden lógico que se impone para llenar estos vacíos de la ley especial del procedimiento sancionatorio ambiental es la aplicación de las normas generales en materia sancionatoria inmersas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), cuyo sustento legal está contenido en el artículo 2º, el cual determina que las normas de la parte primera de dicho Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas, a todos los cuales se denominan, en general, "autoridades", concepto dentro del cual quedan incluidas, por supuesto, las autoridades ambientales, entre ellas el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. (...) Siendo el proceso sancionatorio ambiental

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014"

parte del ius puniendi del Estado, debe ser enteramente reglado, rodeado de amplias garantías y derechos para los investigados, y desarrollado, entre otros, bajo principios de imparcialidad, celeridad y debido proceso".¹

- **Obligatoriedad de los precedentes judiciales para las autoridades administrativas.**

Con relación a la aplicación de las normas legales que deben hacer las autoridades administrativas en acatamiento de los precedentes judiciales de las altas cortes, mediante sentencia C-539 de 2011 la Corte Constitucional señaló:

[...] "los fallos de la Corte Constitucional tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas; (xi) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales. (Negrillas fuera del texto)

En este sentido, el precedente emitido por el Consejo de Estado debe ser aplicado por Parques Nacionales Naturales, teniendo en cuenta: (i) La sentencia número 23001-23-31-000-2014-00188-01 de 17 de noviembre de 2017, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, es un precedente vertical al cual está sujeto Parques Nacionales Naturales; (ii) Las autoridades administrativas carecen de la autonomía funcional de los jueces y en consecuencia, respecto de estas se predica una obligación reforzada de acatamiento de la ley y los precedentes de las altas cortes.

Así las cosas y en virtud del principio de integración normativa antes citado, al encontrarse agotada la etapa probatoria y con el fin de garantizar el derecho de contradicción y debido proceso, se dará aplicación al último inciso del artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, y, por lo tanto, se otorgará un término de 10 días contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, para que el investigado presente sus alegatos de conclusión.

En virtud de lo anterior, el Director Territorial:

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO. OTORGAR el término de diez (10) días contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo para que el señor FRANCISO ANTONIO GÓMEZ, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 6.156.887, formule por escrito sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**, de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente acto administrativo.

¹ Derecho Procesal Ambiental. Compiladores: María del Pilar García Pachón y Oscar Darío Amaya Navas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2014. Página 331 – 333.

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 021 DE 2014”

ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR el contenido el presente acto administrativo al señor FRANCISO ANTONIO GÓMEZ, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 6.156.887, de acuerdo con lo establecido en los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o, de conformidad con el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. PUBLICAR el contenido del presente acto administrativo en un lugar visible de Dirección Territorial Pacífico y en la página web de la entidad.

ARTÍCULO CUARTO. CONTRA el presente Auto no procede recurso alguno de conformidad con lo establecido en el Artículo 75 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dado en Santiago de Cali, a los treinta y un (31) días del mes de agosto de dos mil veintitrés (2023).

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Robinson Galindo T.

ROBINSON GALINDO TARAZONA
Director Territorial Pacífico

Proyectó: PGALVIS – Profesional jurídica DTPA.

PG