



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

AUTO NÚMERO (012)

Santiago de Cali, cuatro (04) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN - EXP 011 DE 2013"

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 011 DE 2013"

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: que el 12 de febrero de 2013, el grupo operativo del PNN Farallones de Cali, mientras realizaba un recorrido de Prevención, Vigilancia y Control, detectaron la ejecución de una obra consistente en la construcción de una infraestructura en madera para uso habitacional.

La presunta infracción se ubicó en el municipio de Cali, corregimiento de Villacarmelo, vereda La Candelaria, en las siguientes coordenadas:

N	W	Altura
03° 21' 45.0"	76° 37' 48.3"	2052 msnm

SEGUNDO: que la infraestructura referenciada tiene las siguientes características:

Tipo de construcción	Dimensiones	Material
Vivienda	60 metros cuadrados.	Madera - especie nativa "Otobo" y tejas de zinc.

TERCERO: que, en la misma ocasión, los operarios del PNN Farallones de Cali, sostuvieron una conversación con el mayordomo del sitio; quien manifestó que los dueños de la casa construida eran los señores **OMAR LIZCANO** y **WALTER ADOLFO MONTOYA MURILLO** identificado con la cédula de ciudadanía 7.547.479; de quienes desconocía el domicilio.

CUARTO: que a través del Auto núm. 023 del 19 de febrero de 2013 se impuso medida preventiva contra los señores Omar Lizcano y Walter Montoya, , consistente en la interrupción, cesación y suspensión de actividades de construcción de la infraestructura de uso habitacional ya referenciada. Este acto administrativo fue notificado personalmente al señor Walter Adolfo Montoya Murillo el día 01 de marzo 2013.

QUINTO: que el 22 de febrero de 2013, mediante recorrido de Prevención, Vigilancia y Control - PVC con la finalidad de hacerle seguimiento a la

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 011 DE 2013”

infraestructura evidenciada, se pudo observar que se habrían adelantado más obras, así:

Tipo de construcción	Dimensiones	Características
Adecuación de camino lineal.	200 metros de largo x 1.50 metros de largo	Camino que va desde la parte exterior de la casa, realizado con pico y pala, y limpieza con machete.

SEXTO: que el 22 de marzo de 2013 a través de recorrido de seguimiento, se verificaron las coordenadas y se concluyó que el señor Montoya había continuado y terminado la obra que consistió en un camino lineal de 200 metros de largo por 1.5 metros de ancho.

SÉPTIMO: que por medio del Auto 085 del 24 de abril de 2013, se ordenó la apertura de investigación y se formuló el siguiente pliego de en contra del señor Walter Adolfo Montoya Murillo identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.547.479 de Armenia. Dicho acto administrativo fue notificado personalmente el 16 de junio de 2015.

"Artículo Primero [...]

Cargo: Numeral 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".

OCTAVO: que el 13 de noviembre de 2013, los operarios del PNN Farallones de Cali, realizan recorrido de seguimiento y no observan avances significativos en la obra; no obstante, logran evidenciar la instalación de servicio sanitario y la estructura de un pozo séptico.

NOVENO: que a través de recorrido del 8 de julio de 2014, se observó la siembra de 200 plantas de mora, 150 plantas de plátano, 45 plantas de tomate de árbol en una extensión de 2 hectáreas. De igual manera, se verificó la terminación de la construcción de i) la vivienda, ii) una cocina y, iii) una ramada para abonos.

DÉCIMO: que por medio del escrito con radicado núm. 2015-757-000684-2 del 26 de junio de 2015, el señor Walter Adolfo Montoya Murillo, dentro del término de ley, presentó escrito de descargos referentes al Auto núm. 085 del 24 de abril de 2013.

DÉCIMO PRIMERO: que en el escrito de descargos el señor Walter Montoya manifestó que,

- En el mes de julio de 2009, compró el "predio", el cual tenía una casa construida desde hace quince años; hecha en materiales de bahareque y madera rolliza, piso de tierra; el techo en madera rolliza y tejas de zinc.

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN - EXP 011 DE 2013"

- Que cuando lo adquirió, el inmueble se encontraba en precarias condiciones y con riesgo de colapso, por lo que decidió (sin consultar a Parques Nacionales Naturales) realizar unas mejoras; consistentes en el remplazo de algunos elementos y la introducción de un piso que aislara la humedad y mejorara las condiciones de vida del trabajador que habitaba la vivienda.
- Que el señor Walter Adolfo Montoya Murillo reemplazó la totalidad de los elementos que constituían la casa y la suplantó por una vivienda prefabricada hecha con tablas, cuarterones y vigas.

DÉCIMO SEGUNDO: Que el día 29 de julio de 2015 se le dio apertura al periodo probatorio mediante Auto Núm.037 en el marco del proceso sancionatorio ambiental 011 de 2013 iniciado en contra del señor WALTER MONTOYA MURILLO identificado con cédula de ciudadanía No.7.547.479 de Armenia. Este acto administrativo se notificó de manera personal el día 18 de agosto de 2015.

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 (...)».

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 011 DE 2013”

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.

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:

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN - EXP 011 DE 2013"

«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 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

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 011 DE 2013”

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 **WALTER ADOLFO MONTOYA MURILLO** identificado con la cédula de ciudadanía 7.547.479, formule por escrito sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**, de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR el contenido el presente acto administrativo al señor **WALTER ADOLFO MONTOYA MURILLO**, 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 la página web de la entidad.

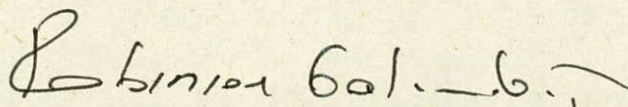
**"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA
PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN - EXP 011 DE 2013"**

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.

ARTÍCULO QUINTO. COMISIONAR al jefe del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, o quien haga sus veces para que realice las notificaciones, comunicaciones y todos los trámites necesarios para el cumplimiento de las disposiciones del presente acto administrativo.

Dado en Santiago de Cali, a los cuatro (04) días del mes de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



ROBINSON GALINDO TARAZONA

Director Territorial Pacífico

Elaboró: *Juan S Paz S*
Juan S. Paz.
Abogado.
DTPA

Revisó
Pablo Galvis.
Abogado
DTPA

Aprobó
Robinson Galindo Tarazona
Director Territorial
Director Territorial Pacífico