



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

RESOLUCIÓN NÚMERO 146 DEL 02 DE DICIEMBRE DE 2024

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE DE FONDO EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER SANCIONATORIO AMBIENTAL No. DTOR-JUR 16.4 No. 14 DE 2021 DEL PNN SUMAPAZ Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

EL DIRECTOR TERRITORIAL ORINOQUÍA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, EN EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE LE HAN SIDO CONFERIDAS MEDIANTE LA LEY 99 DE 1993, LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024, EL DECRETO LEY 2811 DE 1974, EL DECRETO 3572 DE 2011, EL DECRETO 1076 DE 2015, LA RESOLUCIÓN 476 DE 2012, LA LEY 2387 DE 2024, Y

CONSIDERANDO:

COMPETENCIA

El artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, establece que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce a través de diferentes autoridades ambientales, entre ellas la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con las competencias establecidas por la Ley y los reglamentos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 3572 de 2011 y en el artículo 2.2.2.1.10.1 del Decreto 1076 de 2015, Parques Nacionales Naturales de Colombia es una unidad administrativa especial adscrita al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible que tiene a su cargo la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Asimismo, el artículo 2.2.2.1.16.3 del Decreto 1076 de 2015 establece que los funcionarios a quienes designe la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales para ejercer el control y vigilancia, tendrán funciones policivas, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2811 de 1974 y el numeral 13 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, norma esta última que también asigna el ejercicio de funciones sancionatorias en los términos fijados por la ley.

El artículo 8 del Decreto 3572 de 2011, contempla en la estructura de la Entidad las Direcciones Territoriales, y el artículo 16 señaló sus funciones, entre las que se encuentra "*10. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos*".



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Mediante la Resolución 476 del 28 de diciembre de 2012, expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, se otorgó la potestad a los Directores Territoriales en materia sancionatoria para conocer en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la Dirección a su cargo, para lo cual expedirá los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieren.

ANTECEDENTES

Mediante memorando radicado N.º 20217190000803 del 19 de marzo de 2021, el Jefe del área protegida PNN Sumapaz, remite a la Dirección Territorial Orinoquia (DTOR), Formato de actividades de Prevención, Vigilancia y Control, Ruta Sede los Pinos, vereda Taquecitos de la Localidad de Sumapaz del PNN Sumapaz del 11 de febrero de 2021, Informe de campo para proceso sancionatorio ambiental del 15 de marzo de 2021 del PNN Sumapaz, en el sector Bogotá, Ruta Sede los Pinos, vereda Taquecitos e Informe Técnico Inicial para proceso sancionatorio No. 20217190000336 del 19 de marzo de 2021.

Que como consecuencia de lo referido anteriormente, se emite el Auto N.º 157 del 29 de octubre de 2021, por medio del cual se inicia un proceso sancionatorio ambiental en contra del señor Nilson Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía N.º 11.386.622, por los hechos acontecidos al interior del PNN Sumapaz, en las coordenadas geográficas referidas en el Informe Técnico Inicial para proceso sancionatorio No. 20217190000336 del 19 de marzo de 2021, y por la presunta vulneración a la normatividad ambiental de conformidad a lo establecido en la parte considerativa del acto administrativo.

Dando cumplimiento a la parte dispositiva del Auto N.º 157 del 29 de octubre de 2021, el día 05 de noviembre de 2021 mediante los Oficio radicado No. 20217030007461, se comunica a la Procuraduría 4 Judicial II Ambiental y Agraria de Bogotá. De igual manera, se procede a comunicar al área protegida a través de memorando No. 20217030002833 instando al cumplimiento de los artículos tercero del auto en mención.

Asimismo, se notifica de manera personal señor Nilson Contreras Torres, el día treinta (30) de noviembre de 2021 y a la señora Ingrid Pinilla, en calidad de tercero interviniente el día cinco (5) de noviembre de 2021.

Que mediante el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, se formulan pliego de cargos en contra del señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622, por infracción a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015 y lo señalado en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009; se corrió traslado por el termino de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del auto, para presentar sus descargos por escrito,



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

directamente o por intermedio de apoderado; término dentro del cual podrían solicitar y aportar las pruebas que consideraran pertinentes y conducentes de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009.

Que cumpliendo lo dispuesto dentro del mencionado auto, el día 5 de septiembre de 2022, se notificó a la señora Ingrid Pinilla.

Mediante memorando con radicado N.º 20227030002903 del 1 de septiembre de 2022, la DTOR comunica y solicita al Jefe de PNN Sumapaz, se sirva dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tercero del Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022.

Que el Jefe del PNN Sumapaz, en cumplimiento de lo mencionado en el memorando con radicado N.º 20227030002903, allega el Memorando con Radicado N.º 20227190002813 del 21 de septiembre de 2022, mediante el cual informa que se realizó la notificación personal del Auto N.º 137 del 29 de agosto del 2022, al señor Nilson Darío Contreras. Consecuentemente, remite el acta de notificación personal y escrito de descargos allegados a la sede Pinos del área protegida por parte del investigado.

Que mediante Auto N.º 177 del 25 de octubre de 2022 se ordena la apertura del periodo probatorio, se decreta la práctica de pruebas, y se adoptan otras determinaciones.

El 1 de noviembre de 2022, se notifica por medio electrónico a la señora Ingrid Pinilla, del auto de practica de pruebas.

Que mediante memorando con radicado N.º. 20227030003573, la Dirección Territorial, comunica al Jefe del PNN Sumapaz la expedición del Auto N.º 177 del 25 de octubre de 2022 y solicita apoyo para dar cumplimiento con lo establecido en el artículo cuarto del referido Auto, relacionado con la notificación del acto administrativo en mención al señor Nilson Darío Contreras.

Seguidamente, mediante memorando con radicado N.º. 20227190004213 del 16 de diciembre de 2022, el Jefe del PNN Sumapaz, remite al Director Territorial Orinoquia, acta de notificación personal del señor Nilson Contreras, realizada el día 24 de noviembre de 2022.

Que mediante el Auto N.º 027 del 21 de marzo de 2023, se ordena el traslado por el término de 10 días contados a partir de la notificación del acto administrativo para que el investigado presente los alegatos de conclusión, dentro del proceso sancionatorio ambiental DTOR 014 de 2021, entre otras disposiciones.

Mediante memorando con radicado N.º 20237030000333 del 21 de marzo de 2023, el día 24 de marzo de 2023, se comunica al jefe del PNN Sumapaz el Auto N.º 027 del 21 de marzo de 2023, y se solicita apoyo para la notificación personal del referido auto al investigado.

El día 24 de marzo de 2023, se notifica por medio electrónico del auto de traslado para alegatos a la señora Ingrid Pinilla.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Mediante memorando No. 20237190000923 del 27 de abril de 2023, la jefatura del PNN Sumapaz, allega acta de notificación personal del día 25 de abril de 2023 al señor Nilson Darío Contreras Torres.

Mediante memorando No. 20237190001203 del 15 de mayo de 2023, el jefe del PNN Sumapaz, traslada a la DTOR, escrito de fecha 08 de mayo de 2023, a través del cual el investigado allega alegatos de conclusión a la sede Pinos del área protegida el día 10 de mayo de 2023.

Acta No 001 del 12 de julio de 2024, que soporta la reunión sostenida entre el PNN Sumapaz y DTOR para revisar casos sancionatorios del PNN Sumapaz en proceso de determinación de responsabilidad y se acuerda que se requiere para el Expediente DTOR 014 de 2021, una visita técnica al predio de la afectación.

Memorando con radicado N.º 20247190002553 del 05 de agosto de 2024, por medio del cual el Jefe del PNN Sumapaz, remite a la DTOR, Informe de Visita No. 20247190000266 del 1 de agosto de 2024, resultado de la visita técnica de seguimiento al predio de la afectación, ubicado al interior del PNN Sumapaz, asociados a una actividad de arado para actividades agropecuarias.

Que el Grupo de Prevención Vigilancia y Control de la Dirección Territorial Orinoquia, emitió el **INFORME TÉCNICO No. 20247030000316 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2024**, contentivo de las conclusiones de la visita de seguimiento al área objeto de interés, la valorar técnica de las pruebas y demás piezas que hacen parte del expediente que conforma el proceso bajo examen y del cual se destaca:

“(…)

CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA

El PNN Sumapaz creado el 6 de junio de 1997, cuenta actualmente con una extensión aproximada de 210,738.76 hectáreas distribuidas en los municipios de Cubarral, Lejanías, El Castillo, Acacias y Guamal en el departamento del Meta, Gutiérrez, Pasca, San Bernardo y Arbeláez en el departamento de Cundinamarca y en dos localidades de Bogotá DC, Usme y Sumapaz.

El plan de Manejo del PNN Sumapaz fue adoptado mediante Resolución N.º 032 del 26 de enero de 2007, en el cual en el Artículo segundo se señala que la vigencia del plan de Manejo es de cinco (5) años. Sin embargo, el 19 de junio de 2012, mediante la Resolución N.º 0181 de 2012 de PNN, se resuelve en el Artículo primero: “Ampliar la vigencia del componente de ordenamiento de los Planes de Manejo de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales hasta tanto se adopten los nuevos planes de manejo o se protocolicen reglamentos, acuerdos o adiciones a los planes de manejo vigentes” En este sentido, el plan de Manejo del PNN Sumapaz que se encuentra vigente a la fecha corresponde al Plan de Manejo Ambiental adoptado mediante la Resolución N.º 032 de 2007.

De acuerdo con la Resolución N.º 032 de 2007, los objetivos de conservación del PNN Sumapaz son: 1) Conservar los arreglos ecosistémicos de superpáramo, páramo húmedo y bosque Andino del macizo de Sumapaz representados en el área protegida y 2) Conservar los sistemas hídricos relacionados con las cuencas altas de los ríos Tunjuelo, Cabrera y Sumapaz, Ariari, Guape, Duda y Blanco, presentes en el PNN como



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

oferentes de servicios ambientales para el Distrito Capital, Cundinamarca y el Meta y 3) Conservar los escenarios paisajísticos de valor histórico y cultural del macizo de Sumapaz representados en el área protegida.

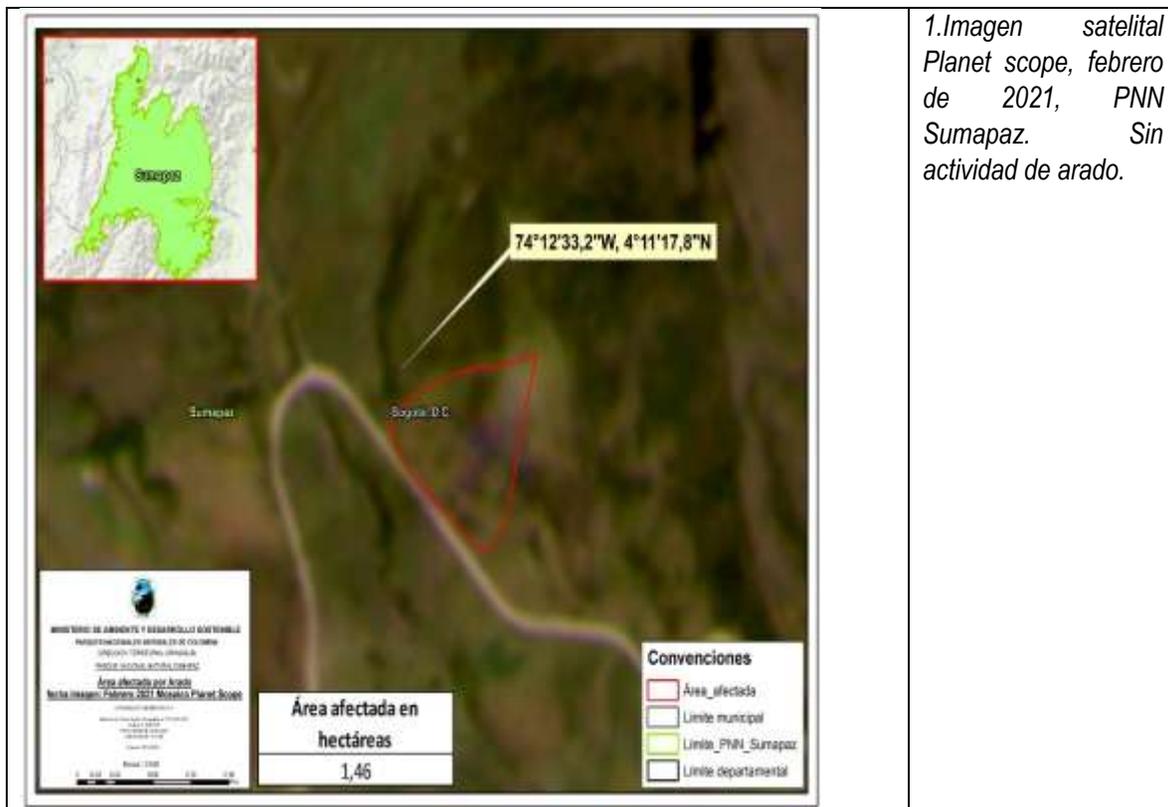
Según el informe técnico inicia para proceso sancionatorio con radicado N°. 20217190000336 del 19 de marzo de 2021, “el área afectada por la realización de un arado se localiza al interior del Parque Nacional Natural Sumapaz en jurisdicción de la Localidad de Sumapaz del Distrito Capital, en la vereda Taquecitos (Corregimiento de Nazaret). La zona se encuentra a una altura de 3.491 msnm en el ecosistema de páramo.”

Así mismo se señala que, “con la actividad de arado se afectó 1,59 hectáreas aproximadamente las cuales se encuentran en la Zona de Recuperación Natural según la zonificación vigente del PNN Sumapaz”.

De otra parte, se señaló en dicho informe que “según revisión realizada por el parque de las coberturas de la tierra a través de la metodología Corine Land Cover (escala 1: 100.000) con base en imágenes satelitales, el área afectada ha tenido coberturas relacionadas con producción agropecuaria desde hace varios años”

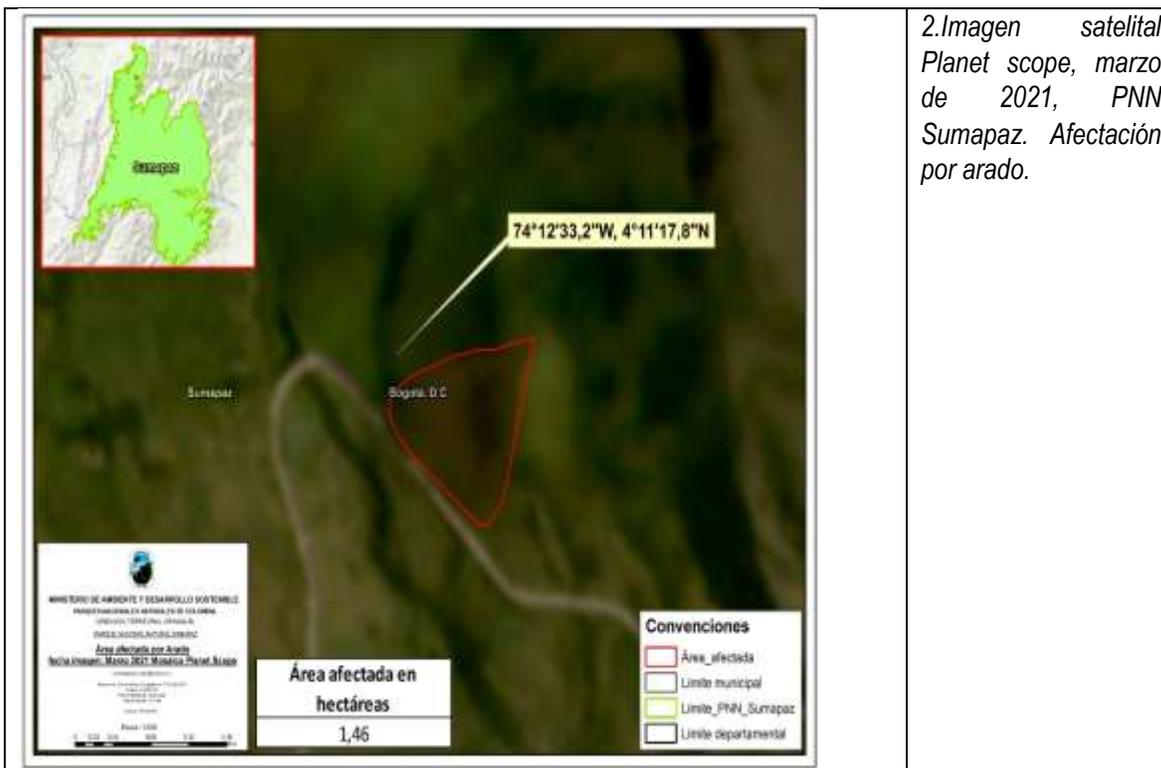
Para validar la esta información, así como la extensión del área afectada, desde el grupo de Sistemas de información geográficas de la DTOR se realizó una verificación de imágenes satelitales de planet scope del año 2021 antes y después del arado. De lo anterior, se identificó que la actividad de arado se dio en un área de 1,46 hectáreas en un área que se encontraba en pastos, con presencia de vegetación baja, como se muestra en las imágenes a continuación:

Tabla 6. Verificación del área de afectación





**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**



Sobre la afectación a algunos individuos de flora en un área en procesos de sucesión natural en el PNN Sumapaz no se logró identificar a través de la imagen satelital. Esta información fue recogida por el equipo del PNN Sumapaz en el momento de la afectación. De acuerdo con el informe técnico inicial de procesos sancionatorios con Radicado No. 20217190000336, en el subtítulo 2.2. Caracterización de especies de flora y fauna silvestre presuntamente afectadas con las conductas realizadas, se reporta evidencia concreta de afectación directa a especies de flora, que se señalan a continuación:

- Frailejón (*Espeletia argétea*): 10 individuos aprox.
- Chite o Guardarrocío (*Hypericum spp*): 50 individuos aprox
- Gramíneas (pastos) : 1,583 hectáreas
- Musgo: 70 m2 aprox.

Al cruzar las coordenadas geográficas de la afectación, se identificó que estos se encuentran en la Zonificación de manejo denominada “Zona de Recuperación Natural”, la cual se define como una “Zona que ha sufrido alteraciones en su ambiente natural y que está **destinada al logro de la recuperación de la naturaleza que allí existió** o a obtener mediante mecanismos de restauración un estado deseado del ciclo de evolución ecológica”.¹ (Figura 1)

¹ Plan de Manejo del PNN Sumapaz, 2007 - 2012 (p.191)



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

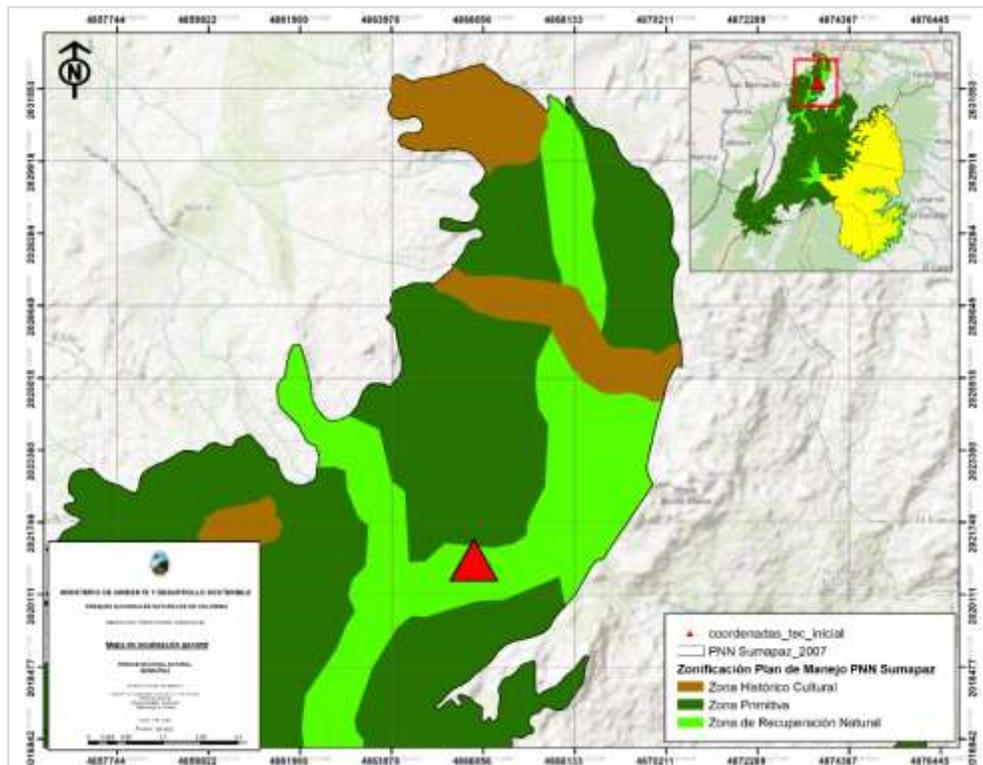


Figura 1. Localización general de la infracción establecida en el expediente DTOR 014-2021. Fuente: DTOR - PNN, 2024

Si bien en el plan de Manejo del PNN Sumapaz, se señala que esta zona ya ha sufrido alteraciones en su ambiente natural, el uso principal es la restauración para la preservación. Se encuentra como uso relacionado la educación y cultura, y como usos prohibidos las actividades productivas, establecimiento de infraestructura, alta velocidad de tránsito vehicular y las demás actividades contempladas en los artículos 30 y 31 del Decreto Ley 622 de 1977, compilados en los artículos 2.2.2.1.15.1 y 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015.

INFRACCIÓN AMBIENTAL – ACCIÓN IMPACTANTE

CIRCUNSTANCIAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR

De acuerdo con el informe técnico inicial para proceso sancionatorio con radicado N°. 20217190000336 del 19 de marzo de 2021, “el día 11 de febrero de 2021 durante recorrido de Prevención, Vigilancia y Control, los funcionarios del PNN Sumapaz Adriana Fúneme y Eduardo Orjuela junto con el contratista Fernando Torres detectaron que se había arado un área al interior de un predio en el sector de Taquecitos de la Localidad de Sumapaz, Distrito Capital, cerca de la vía Troncal Bolivariana”

Así mismo se señala que, “en el sitio son atendidos por el Señor Nilson Darío Contreras Torres quien manifiesta que el predio era de su suegra quien falleció y él lo está administrando actualmente. Indica que está preparando ese terreno para cultivar papa, llevaba cinco años sin cultivarlo, pero si tenía ganado bovino pastando en ese sitio. Adiciona que el predio se viene trabajando desde hace años y que necesita trabajarlo porque depende económicamente de él”

De igual manera se señala en el informe técnico inicial que, “Por parte de los funcionarios del parque se constató que no se realizó tala de arbustos o vegetación de porte alto, pero se evidenció pérdida de flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, debido a que han pasado unos cinco años desde la última vez que fue cultivado. La flora afectada consiste principalmente en vegetación herbácea y pequeños arbustos, más que todo individuos de chite (*Hypericum spp*) de bajo porte y unos pocos individuos de frailejón plateado (*Espeletia argentea*) que se encontraban en etapas iniciales de desarrollo.”



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

A continuación, se adjunta registro fotográfico que se encuentra en el informe técnico inicial para proceso sancionatorio con radicado N.º 20217190000336 remitido por el PNN Sumapaz, 19 de marzo de 2021:

Tabla 1. Fotos del área afectada por arado en predio de la vereda Taquecitos, PNN Sumapaz, 2021.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA



Con conocimiento de estos hechos, el jefe del PNN Sumapaz remite a la DTOR memorando con radicado N.º 20217190000803 por medio del cual se informa del desarrollo de actividades no permitidas de arado de un terreno en la vereda Taquecitos de la localidad de Sumapaz, Bogotá, DC. Así mismo se adjunta, recorrido de prevención, vigilancia y control, informe de campo e informe técnico inicial para procesos sancionatorio.

En consecuencia, por medio del Auto N.º 157 del 29 de octubre de 2021, la DTOR inicia una investigación sancionatoria ambiental en contra del señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con CC. 11.386.622 por las presuntas infracciones a la normatividad ambiental vigente.

Teniendo en cuenta los anteriores hechos y la información que reposa en el expediente, mediante el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022 se formula pliego de cargos en contra del señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con CC. 11.386.622, para continuar con el desarrollo de las etapas del proceso sancionatorio ambiental.

TIPO DE INFRACCIÓN AMBIENTAL

Mediante el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, la DTOR resuelve formular los siguientes cargos en contra del Señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con CC. 11.386.622:

CARGO PRIMERO: “Por desarrollar actividad agropecuaria y/o agrícola a través del arado de 1,59 hectáreas aproximadamente dentro del área protegida zona de recuperación natural según zonificación del Parque Nacional Sumapaz, predio “Las Brisas” ubicado en el sector de Taquecitos de la Localidad de Sumapaz, Distrito Capital, cerca de la vía Troncal Bolivariana, ubicado en las coordenadas 74° 12' 33.2" W - 4o 11'17.8" N, infringiendo presuntamente lo estipulado en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015”

CARGO SEGUNDO: “Por infracción de lo dispuesto en el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Sumapaz adoptado mediante la Resolución No. 032 del 26 de enero de 2007, al realizar una actividad prohibida consistente en el arado de 1,59 hectáreas aproximadamente y con ello remoción de la flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, las cuales correspondían a vegetación herbácea y pequeños arbustos, principalmente individuos de chite (*Hypericum* spp) de bajo porte e individuos de frailejones plateado (*Espelatia argéntea*), los cuales se encontraban en etapa inicial de desarrollo, dicha actividad se realizó presuntamente con el objeto de cultivar papa al interior del área protegida Parque Nacional Natural Sumapaz zonificación de recuperación natural, predio “Las Brisas” ubicado en jurisdicción de la localidad de Sumapaz del Distrito Capital, vereda Taquecitos (corregimiento de Nazaret), coordenadas 74° 12' 33.2" W - 4o 11'17.8" N, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.”

Corresponde en primer momento mencionar que los cargos formulados por las conductas evidenciadas deben ser analizados a la luz de lo dispuesto en el Artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, el cual señala que: “En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e **individualizadas** las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado”. En consecuencia, se observa que en relación con el cargo segundo del artículo primero del Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022,



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

no se cumple con los requisitos señalados en el aparte citado de la Resolución No. 032 de 2007, por cuanto se omitió individualizar el artículo que se infringía, así las cosas, solo se evaluarán los hechos en relación con el cargo primero.

Es importante aclarar que, la formulación de cargos soportada en el informe técnico inicial con radicado No. 20217190000336 se realizó por el desarrollo de unas conductas prohibidas al interior del PNN Sumapaz, que generan una afectación ambiental producto de las actividades realizadas. Estas actividades generaron unas afectaciones ambientales que serán valoradas en capítulos posteriores del presente informe técnico de criterios que soportan la sanción. Para efectos de esta valoración de la afectación, se aclara que, en 2024 desde el grupo de Sistemas de información geográficas de la DTOR, se realizó una verificación de imágenes satelitales de planet scope del año 2021 antes y después del arado. De lo anterior, se validó que la actividad de arado se dio en un área de 1,46 hectáreas y no en 1,59 ha; en una zona que se encontraba en pastos, con presencia de vegetación baja.

IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

La determinación de los impactos ambientales identificados por el Parque Nacional Natural Sumapaz en el Informe Técnico Inicial para procesos sancionatorios con radicado No. 20217190000336, y que dieron lugar a los cargos formulados en el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022 son los siguientes:

1. Generación de procesos erosivos
2. Remoción o pérdida de cobertura vegetal
3. Disminución en la provisión del recurso hídrico
4. Alteración o modificación del paisaje
5. Alteración de cantidad y calidad de hábitats
6. Alteración fisicoquímica del suelo

Sin embargo, el presente informe técnico de criterios difiere en algunos de los impactos relacionados en el informe técnico inicial con radicado No. 20217190000336 teniendo en cuenta que los impactos relacionados por el PNN Sumapaz, a pesar de poder ser un efecto de las actividades desarrolladas, no se prueban en el caso concreto. Solo se validan y tienen en cuenta aquellos en cuyo caso se evidencian como efecto de la conducta los cuales son:

1. Remoción o pérdida de cobertura vegetal
2. Generación de procesos erosivos
3. Cambio en el uso del suelo.

BIENES DE PROTECCIÓN - CONSERVACIÓN PRESUNTAMENTE AFECTADOS

Los bienes de protección-conservación son aquellos factores ambientales que justifican o merecen ser protegidos. Pueden ser aquellos factores del ambiente tales como recursos naturales (bienes) o servicios ambientales, aspectos socioculturales y económicos de la población humana y en general, todos los procesos fundamentales de funcionamiento del medio ambiente. En esta fase se identifican los diferentes componentes o elementos afectados como producto de las conductas identificadas.

IDENTIFICACIÓN DE BIEN(ES) DE PROTECCIÓN - CONSERVACIÓN (RECURSOS NATURALES)

Tabla 2. Identificación de bienes de protección presuntamente afectados

CLASIFICACIÓN	TIPO DE SERVICIO / BIEN o RECURSO	(x)	SUSTENTACIÓN DE LA MANERA COMO SE AFECTA PRESUNTAMENTE EL BIEN O SERVICIO
	Agua		
	Fauna		



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

CLASIFICACIÓN	TIPO DE SERVICIO / BIEN o RECURSO	(x)	SUSTENTACIÓN DE LA MANERA COMO SE AFECTA PRESUNTAMENTE EL BIEN O SERVICIO
RECURSOS NATURALES RENOVABLES	Flora	X	<p>De acuerdo con el informe técnico inicial para proceso sancionatorio No. 20217190000336 “con la actividad de arado se afectó 1,59 hectáreas aproximadamente las cuales se encuentran en la Zona de Recuperación Natural según la zonificación vigente del PNN Sumapaz”. De igual manera, se señala en el informe técnico inicial que “se evidenció pérdida de flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, debido a que han pasado unos cinco años desde la última vez que fue cultivado. La flora afectada consiste principalmente en vegetación herbácea y pequeños arbustos, más que todo individuos de chite (<i>Hypericum spp</i>) de bajo porte y unos pocos individuos de frailejón plateado (<i>Espeletia argentea</i>) que se encontraban en etapas iniciales de desarrollo” **Se valida por el grupo SIG de la DTOR un área afectada de 1,46 ha.</p> <p>Teniendo en cuenta estas actividades, se evidenció afectación a la flora del PNN Sumapaz, por la remoción o pérdida de la cobertura vegetal, posibilitando la erosión del suelo producto de esta, en una zonificación de manejo destinada a la recuperación del ambiente natural.</p> <p><i>Llambí et al., 2012, señala que las plantas, con sus raíces, estabilizan los suelos, previniendo la erosión y ayudando a mantener en su sitio a la esponja que representan los suelos Además, las plantas participan en la formación del suelo, a través del aporte de hojarasca.</i></p> <p><i>La eliminación de la vegetación natural que protege el suelo disminuye el ingreso de materia orgánica al mismo e incrementa la tasa de descomposición de los residuos vegetales y, por consiguiente, esta transformación suele causar una rápida pérdida de carbono de la biomasa, acompañada de pérdida de carbono del suelo (Castañeda-Martín y Montes-Pulido, 2017, En: Carbono almacenado en páramo andino).</i></p>
RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	Paisaje		
	Suelo	X	<p>De acuerdo con el informe técnico inicial para proceso sancionatorio No. 20217190000336 “con la actividad de arado se afectó 1,59 hectáreas aproximadamente las cuales se encuentran en la Zona de Recuperación Natural según la zonificación vigente del PNN Sumapaz” **Se valida por el grupo SIG de la DTOR un área afectada de 1,46 ha.</p> <p>Estas actividades pueden derivar en erosión por pérdida de la capa vegetal y cambio en el uso del suelo, ya que afectación se da sobre el curso de la sucesión ecológica en una zonificación de manejo destinada a la recuperación del ambiente natural</p> <p><i>Los cambios o la eliminación de la vegetación afectan la evapotranspiración y pueden provocar cambios en las propiedades del suelo. El drenaje produce suelos más secos y, por lo tanto, reduce la evaporación, pero puede aumentar la escorrentía y la erosión. Después del drenaje, los suelos orgánicos pueden inicialmente moderar los flujos de</i></p>



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

CLASIFICACIÓN	TIPO DE SERVICIO / BIEN o RECURSO	(x)	SUSTENTACIÓN DE LA MANERA COMO SE AFECTA PRESUNTAMENTE EL BIEN O SERVICIO
			<p>inundación en condiciones secas debido al mayor almacenamiento en el suelo (Buytaert <i>et al.</i>, 2006).</p> <p>“La vegetación ofrece protección física al suelo frente al impacto de la lluvia y la escorrentía y reduce la velocidad del agua al aumentar la resistencia hidráulica del terreno, por lo tanto, disminuye la capacidad erosiva del agua” “El crecimiento de gramíneas reduce la escorrentía del 50 al 60% y las pérdidas de suelo por erosión del 60 al 80%” (Morgan, 1986).</p> <p>En el documento “Manejo de tractores forestales” se señala que: <i>El principal impacto que causan los tractores forestales sobre el suelo es el efecto de desgarramiento y compactación que llevan a su vez a la formación de rodadas y el efecto de la erosión.</i> (Laina Relaño, Vignote Peña, Tolosana Esteban, Ambrosio Torrijos, & González, 2012)²</p>
	Aire		

CARACTERIZACIÓN DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE PRESUNTAMENTE AFECTADOS
(Diligenciar únicamente si se vieron involucrados en la presunta infracción).

Conforme a la información consignada en el informe técnico inicial de procesos sancionatorios con Radicado No. 20217190000336, en el subtítulo 2.2. Caracterización de especies de flora y fauna silvestre presuntamente afectadas con las conductas realizadas, se reporta evidencia concreta de afectación directa a especies de flora, que se señalan a continuación:

- Frailejón (*Espeletia argétea*): 10 individuos aprox.
- Chite o Guardarrocío (*Hypericum spp*): 50 individuos aprox
- Gramíneas: 1,583 hectáreas **Se valida por el grupo SIG de la DTOR un área afectada de 1,46 ha.
- Musgo: 70 m2 aprox.

Esta información ya se tuvo en cuenta en la sustentación de los bienes de protección presuntamente afectados por el desarrollo del arado, (**Tabla 2**), por lo cual no se valorarán adicionalmente.

(...)”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Estando en la etapa procesal prevista en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 modificado por el artículo 9 de la ley 2387 de 2024, esta Autoridad Ambiental procede a finalizar la actuación sancionatoria ambiental, decidiendo el fondo del asunto.

Es importante mencionar que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 79 consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, y establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

² Laina Relaño, R., Vignote Peña, S., Tolosana Esteban, E., Ambrosio Torrijos, Y., & González, V. (2012). *Manejo de tractores forestales*. España: Ediciones Parainfo.



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

El artículo 80 ídem, establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Adicionalmente, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

El Decreto Ley 2811 de 1974, en su artículo 331 señala que las actividades permitidas en los Parques Nacionales son las de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.

De conformidad con el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 modificado por el artículo 6 de la ley 2387 de 2024, se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya inobservancia de las normas contenidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás disposiciones ambientales, incluyendo las normas reglamentarias y los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, así como la comisión de un daño ambiental. La citada norma prevé, igualmente, que en las infracciones ambientales se presumirá la culpa o el dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL ORINOQUIA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

a). Análisis de los cargos formulados.

El procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia, se encuentra reglado por la Ley 1333 de julio 21 de 2009 la cual fue modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones, en consecuencia, se analizarán los cargos formulados a la luz de lo dispuesto en el artículo 24.

Tenemos que la Dirección Territorial Orinoquia, formuló dos cargos tal y como se enunciaran y citaran a continuación:

*"(...) **CARGO PRIMERO:** Por desarrollar actividad agropecuaria y/o agrícola a través del arado de 1,59 hectáreas aproximadamente dentro del área protegida zona de recuperación natural según zonificación del Parque Nacional Sumapaz, predio "Las Brisas" ubicado en el sector de Taquecitos de la Localidad de Sumapaz, Distrito Capital, cerca de la vía Troncal Bolivariana, ubicado en las coordenadas 74° 12' 33.2" W - 4° 11' 17.8" N, infringiendo presuntamente lo estipulado en el **numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1** del Decreto 1076 de 2015.*

***CARGO SEGUNDO:** Por infracción de lo dispuesto en el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Sumapaz adoptado mediante la Resolución No. 032 del 26 de enero de 2007, al realizar una actividad prohibida consistente en el arado de 1,59 hectáreas aproximadamente y con ello remoción de la flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, las cuales correspondían a vegetación herbácea y pequeños arbustos, principalmente individuos de chite (*Hypericum spp*) de bajo porte*



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

*e individuos de frailejones plateado (*Espelatia argéntea*), los cuales se encontraban en etapa inicial de desarrollo, dicha actividad se realizó presuntamente con el objeto de cultivar papa al interior del área protegida Parque Nacional Natural Sumapaz zonificación de recuperación natural, predio "Las Brisas" ubicado en jurisdicción de la localidad de Sumapaz del Distrito Capital, vereda Taquecitos (corregimiento de Nazaret), coordenadas 74° 12' 33.2" W - 4° 11' 17.8" N, conforme a lo dispuesto en el **artículo 5** de la Ley 1333 de 2009. (...)"*

La formulación de los cargos previamente citados se decidió con base en la información contenida en el Informe Técnico Inicial No. 20217190000336 del 19 de marzo de 2021, en donde se señaló entre otras cosas lo siguiente:

"(...) CONCLUSIONES TÉCNICAS

Se realizó arado al interior de un predio en la vereda Taquecitos de la localidad de Sumapaz del Distrito Capital, al interior del PNN Sumapaz. La zona afectada se encuentra en el ecosistema de páramo en la cuenca del río Taquecitos el cual pertenece a la subzona hidrográfica del río Guayuriba.

La zona afectada por la actividad agrícola evidenciada ya ha venido siendo trabajada durante los últimos años, en ciertas ocasiones con agricultura (cultivo de papa) y en otras con ganadería bovina. Antes de la realización del arado había ganado en la zona afectada. Según tiene conocimiento el área protegida no se había realizado cultivo en aproximadamente 5 años, esto permitió el desarrollo de flora nativa la cual había alcanzado una primera etapa de sucesión para cuando fue realizado el arado en el suelo. Por lo tanto, se generó pérdida de algunos individuos de frailejón y de chite principalmente.

- El presunto infractor indica que depende económicamente de las actividades agropecuarias que realiza en el predio e indica que evitó causar daño a la vegetación nativa. El equipo del área protegida constató que, si se evitó causar daño a la flora nativa, pero de todas maneras hubo afectación a esta.

- Teniendo en cuenta la información recopilada en el recorrido realizado el 11 de febrero de 2021 el cual dio los insumos para evaluar el impacto ambiental negativo generado por la actividad de tala de vegetación nativa por arado del suelo en el predio, y después de correr la matriz de valoración de atributos se obtuvo como resultado un valor de doce (12) que califica la presión como LEVE.

- Así mismo, teniendo en cuenta la información recopilada en el recorrido el cual dio los insumos para evaluar el impacto ambiental negativo generado actividades agropecuarias en el predio, y después de correr la matriz de valoración de atributos se obtuvo como resultado un valor de veinte (20) que califica la presión como LEVE (...)"

Las normas que sirvieron como fundamento para la imputación jurídica fueron el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.1.15.1 numeral 3 y la Resolución No. 032 del 26 de enero de 2007.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Con cimiento en lo mencionado, es importante tener presente que la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, establece el procedimiento sancionatorio ambiental, es decir, se establece un régimen sancionatorio especial, instituido concretamente a sancionar las conductas que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales; del mismo modo, con los objetivos de evitar el daño ambiental y la compensación encaminada a volver las cosas a su estado anterior cuando sea posible.

Esta misma ley, en su artículo 3 indica que las actuaciones administrativas se desarrollarán acorde a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Aludido lo anterior, es importante señalar que el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, impone a la autoridad ambiental competente unos requisitos al momento de la formulación de los cargos; al respecto, dispone que cuando concurra el mérito, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. Al mismo tiempo, exige que en el pliego de cargos estén expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se consideran violadas o el daño causado. Lo anterior, en desarrollo del principio de legalidad, según el cual las infracciones y correspondientes sanciones deben estar consagradas en la ley³. Además, guardando relación directa con la aplicación del principio de tipicidad. En este sentido, en la sentencia C-219 de 2017, con ponencia del Honorable Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCRÍA MAYOLO se indicó:

"(...) El otro principio que integra el derecho administrativo sancionador y que se encuentra incorporado en el de legalidad, es el de tipicidad. Según este principio "el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición". De acuerdo con esta definición, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción específica y precisa de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) la determinación por la ley de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (iv) la autoridad competente para aplicarla; y (v) el procedimiento que debe seguirse para su imposición."

Acorde con lo mencionado, a la Autoridad Ambiental le corresponde establecer las normas vulneradas con la conducta presuntamente atribuible al investigado,

³ García Pachón y Montes Cortes, "El Procedimiento Para La Imposición...".



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

así como los actos administrativos que darían lugar a la imposición de sanciones ante su desconocimiento.

Igualmente, es necesario una ley preexistente que consagre el comportamiento considerado como infracción y la sanción a imponer por la ejecución de dicha conducta, quiere decir lo anterior que el destinatario de las normas debe comprender con claridad la prohibición, condición o mandato para que adecue su actuar a las exigencias normativas.

En el concreto asunto, era deber de la autoridad administrativa ambiental, la adecuación típica de la conducta a la luz de la Ley 1333 de 2009; respecto de los cargos formulados en el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, en el caso concreto, el cargo primero, se sostuvo que el señor Nilson Darío Contreras Torres, infringió el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, al llevar a cabo acciones relacionada con actividad agropecuaria y/o agrícola a través del arado de 1,59 hectáreas aproximadamente dentro del área protegida zona de recuperación natural según zonificación del Parque Nacional Sumapaz, predio denominado "Las Brisas" ubicado en el sector de Taquecitos de la Localidad de Sumapaz, Distrito Capital, cerca de la vía Troncal Bolivariana, ubicado en las coordenadas 74º 12' 33.2" W - 4º 11' 17.8" N.

Ahora bien, en cuanto al cargo segundo, se indicó que se infringió lo dispuesto en el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Sumapaz adoptado mediante la Resolución No. 032 del 26 de enero de 2007, al llevarse a cabo el arado de 1,59 hectáreas aproximadamente y con ello remoción de la flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, las cuales correspondían a vegetación herbácea y pequeños arbustos, principalmente individuos de chite (*Hypericum spp*) de bajo porte e individuos de frailejones plateado (*Espelatia argénte*a), que se encontraban en etapa inicial de desarrollo; sin embargo, respecto del presente cargo, esta autoridad ambiental al revisar el cumplimiento de los mencionados requisitos, observa que en relación con Resolución 032 de 2007, se omitió especificar y/o individualizar los artículos propios que se presumían quebrantados. En consecuencia, el cargo segundo, será desestimado en la calificación de la responsabilidad del presunto infractor, por cuanto como se señaló no se individualizada la norma infringida, siendo este un imperativo impuesto en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.

b). Descargos

Como se señaló en acápite de antecedentes, en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, se corrió traslado por el término de diez (10) días para efectos de presentar descargos y solicitar o aportar las pruebas que estimaran pertinentes y conducentes encaminada a la defensa del investigado. En este sentido, tenemos que el señor Nilson Darío Contreras Torres, haciendo uso del derecho de defensa y contradicción, presenta dentro del término concedido en



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, escrito de descargos contra los cargos formulados en el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022.

Se menciona en el escrito de descargos lo siguiente:

“(…)

*MARCO NORMATIVO
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA*

*ARTÍCULO 2 (...)
ARTÍCULO 13 (...)
ARTÍCULO 25 (...)
ARTÍCULO 63 (...)
ARTÍCULO 64 (...)
ARTÍCULO 62 (...)*

SENTENCIA C-077 DE 2017 CORTE CONSTITUCIONAL

DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS-*Corpus iuris orientado a garantizar la subsistencia y relación del proyecto de vida/CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES... Sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia Constitucional/POBLACIÓN CAMPESINAS Y LA TIERRA-Relación.*

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. (...)

DESARROLLO SOSTENIBLE-Finalidad/DESARROLLO SOSTENIBLE-Elementos
El desarrollo sostenible. busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: (i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones (...)

Con sustento en lo expuesto en el marco normativo, me permito declarar que la actividad agrícola por la cual me formular los cargos por presuntamente infringir el Decreto 1076 de 2015 y la resolución 032 de 2007, la venimos desarrollando desde hace más de 80 años en un área reducida de la finca denominada Las Brisas, ubicada en la vereda Taquecitos, del corregimiento de Nazareth, localidad 20 Sumapaz - Bogotá; D.C.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Que la actividad agrícola por la cual me formulan cargos la desarrollamos con base en el concepto de desarrollo sostenible que busca la exclusión socio económica y la protección de los recursos naturales, la diversidad y prácticas culturales.

Que la actividad agrícola la desarrollamos en un área del 10% del área total de la finca Las Brisas y el restante 90% de la finca se encuentra en estado de protección y restauración del ecosistema de paramo, del cual no recibimos ningún reconocimiento económico o simbólico por esta labor de proteger el páramo y el agua.

Que la constitución política protege la producción de alimentos y la actividad agrícola por parte de los campesinos, así como el derecho al trabajo como actividad económica por parte de los trabajadores rurales, de la cual es mi subsistencia económica.

Que desde la carta política se invoca el derecho de la participación de las decisiones que afecten los territorios, en este caso particular desde la declaración del Parque Nacional Natural Sumapaz y lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental del mismo. En este sentido se requiere adelantar un dialogo con el fin de resolver los conflictos socio ambientales que se presentan al interior del Parque Sumapaz.

Que en la actualidad se está llevando a cabo un proceso de diálogo y concertación con la Junta de Acción Comunal Santa Rosa Placitas, de la cual hace parte la vereda Taquecitos, donde se encuentra el predio en cuestión y el Parque Nacional Natural Sumapaz, con miras a construir un acuerdo donde no haya vulneración de los derechos del campesinado, la búsqueda del reconocimiento por la conservación del Parque Nacional Natural Sumapaz y la producción de la economía campesina en armonía con el ecosistema de paramo.

Con merito en lo expuesto y el marco normativo, me permito expresar de manera respetuosa que no acepto los cargos formulados por presuntamente infringir lo estipulado en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto Único del Sector Ambiente 1076 de 2015 y la presunta infracción a lo dispuesto en el Plan de Manejo Ambiental del Parque Nacional Natural Sumapaz, mediante la resolución 032 del 26 de enero de 2007. (...)"

c). Consideraciones Técnicas y Jurídicas a los Descargos

Expuesto lo anterior, este Despacho procederá al análisis de la conducta presuntamente constitutiva de infracción ambiental atribuida a señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622, de conformidad con el cargo primero imputado mediante Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022 y las pruebas obrantes en el expediente.

De conformidad con lo antes mencionado, le correspondía al presunto infractor entrar a desvirtuar o demostrar en contrario la presunción de dolo del vinculó a este proceso, ante lo cual se tiene que el señor Nilson Darío Contreras Torres, haciendo uso de su derecho de defensa y contradicción presento escrito de descargos y sobre los cuales la autoridad ambiental se permite manifestar.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

La Corte Constitucional en Sentencia C-077 del 2017, consolida la idea de un "conjunto de derechos" para los campesinos que hacen posible el respeto de su dignidad humana, considera que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional; además, explica la corte que la creación legal y regulación de las zonas de interés de desarrollo rural económico y social (Zidres) no requería de la realización de una consulta previa a las comunidades étnicas. No obstante, estableció que la identificación, delimitación y aprobación de estas zonas deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales. Lo anterior, tras la demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de la Ley 1776 del 2016 la cual crea y desarrolla las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres), afirmaban los accionantes que algunos apartes de esta ley, vulneraban los artículos 1º, 7º, 8º, 13º, 64º, 287º y 313º de la Constitución Política y desconocía el bloque de constitucionalidad, por presuntamente afectar la relación entre el territorio y las comunidades nativas y ello hacía obligatorio tramitar la consulta previa; según expusieron, la Ley 1776 del 2016 desconocía la igual protección que ostentan los grupos indígenas y las comunidades negras, por cuanto no excluía de la constitución de estas zonas los territorios que son objeto de un proceso de ampliación de resguardo indígena. Cabe mencionar que el marco legal de esta ley señala que no podrá constituirse las Zidres en áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales, entre otras.

En este mismo pronunciamiento, se indicó:

DESARROLLO SOSTENIBLE-Finalidad/DESARROLLO SOSTENIBLE-Elementos

El desarrollo sostenible, busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: "(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones".

Lo anterior permite colegir, que si bien, la Corte ha reconocido los derechos de los campesinos y los trabajadores rurales, también ha referido, que el desarrollo sostenible deberá darse en el marco de un desarrollo agrario sostenible y equitativo que sea acorde con los "mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado [sostenibilidad social y cultural], equilibrio en las contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección [sostenibilidad económica]"; (...)"



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Como se mencionó previamente, habiéndose realizado la evaluación de los cargos formulados al señor Nilson Darío Contreras Torres, mediante el Auto No. 137 de 2022 a la luz de lo dispuesto en la Ley 1333 de 3009, se desestimó el cargo segundo, por lo que la determinación de la responsabilidad del investigado será dada con base en el análisis y/o estudio del cargo primero. Así las cosas, es de recordar que en el cargo segundo se indilgo al investigado, la comisión de la actividad agropecuaria y/o agrícola a través del arado de 1,59 hectáreas aproximadamente dentro del área protegida zona de recuperación natural según zonificación del Parque Nacional Natural Sumapaz, predio "Las Brisas" ubicado en el sector de Taquecitos de la Localidad de Sumapaz, Distrito Capital, cerca de la vía Troncal Bolivariana, ubicado en las coordenadas 74° 12' 33.2" W - 4° 11' 17.8" N, acción que se prohíbe en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible - Decreto 1076 de 2015, al señalar lo siguiente: "**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:*

...

3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras..."

Dicho lo anterior, el desarrollar actividades agropecuarias al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es considerada una actividad que puede traer como consecuencia la alteración del ambiente natural; en este respecto, se colige que la acción desplegada por el investigado guarda relación directa e indubitable con la actividad señalada y que a su vez infringe el ordenamiento jurídico ambiental vigente, particularmente, el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015.

En la legislación medioambiental colombiana se encuentra establecido que las áreas protegidas (AP) son incompatibles con cualquier tipo de tenencia de la tierra, excepto territorios indígenas legalmente establecidos, esto impide la formalización de derechos individuales o comunitarios de propiedad de tierras dentro de los Parques Nacionales Naturales. La Constitución Política Colombiana, en su artículo 63 establece que los Parques Nacionales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Asimismo, existe instrumentos como es el Plan de Manejo Parque Nacional Natural Sumapaz, el cual establece que en la Zona Recuperación Ambiental del área protegida, se encuentra como uso prohibido las siguientes actividades: "*Agropecuarios, industriales, mineros, urbanos, institucionales, Infraestructura, construcción de vivienda, y los demás usos descritos en el decreto*". Como se desprende de lo mencionado, la ejecución de actividades relacionadas con la actividad agropecuaria y/o agrícola en Zona de Recuperación Natural, se encuentra prohibida conforme lo establecido en el Plan de Manejo PNN Sumapaz.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Es de anotar que, a través de los instrumentos de planificación del área protegida, se hace la gestión del parque, limitando la posibilidad de adelantar su apropiación. No obstante, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la estrecha relación que existe entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el campo un bien jurídico de especial protección constitucional.

Valga decir que respecto de los Parques Nacionales Naturales, se ha venido buscando la creación de mecanismos que permitan dar solución a los conflictos por uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas; en el particular asunto, en busca de resolver estos conflictos ambientales se han venido adelantado escenarios participativos legítimos para que las comunidades campesinas que se encuentra en áreas protegidas, logren en el menor plazo posible ejercer plenamente sus derechos y se logre así una convergencia entre bienestar humano y derechos de naturaleza en el marco del buen vivir. Es necesario que se ejerza los derechos a través de la armonización de la producción en economías campesinas bajo sistemas productivos sostenibles con estrategias de conservación de los ecosistemas; igualmente es ineludible la incorporación e implementación de estrategias y medidas que permitan la construcción de bienestar en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de influencia.

Ahora bien, expuesto lo anterior, de acuerdo con la valoración de los hechos técnica y jurídicamente, con base en la información y material probatorio recopilado durante la presente investigación, se formuló el **INFORME TÉCNICO No. 2024703000316 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2024**, que de manera concluyente determino lo siguiente:

“(...) CARACTERIZACIÓN DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE PRESUNTAMENTE AFECTADOS (*Diligenciar únicamente si se vieron involucrados en la presunta infracción*).

Conforme a la información consignada en el informe técnico inicial de procesos sancionatorios con Radicado No. 20217190000336, en el subtítulo 2.2. Caracterización de especies de flora y fauna silvestre presuntamente afectadas con las conductas realizadas, se reporta evidencia concreta de afectación directa a especies de flora, que se señalan a continuación:

- *Fraillejón (Espeletia argétea): 10 individuos aprox.*
- *Chite o Guardarrocío (Hypericum spp): 50 individuos aprox*
- *Gramíneas: 1,583 hectáreas **Se valida por el grupo SIG de la DTOR un área afectada de 1,46 ha.*
- *Musgo: 70 m2 aprox.*

Esta información ya se tuvo en cuenta en la sustentación de los bienes de protección presuntamente afectados por el desarrollo del arado, (Tabla 2), por lo cual no se valorarán adicionalmente...

- ✓ *El predio donde se realizó el arado por parte del señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622**, al interior del PNN Sumapaz se encontraba con una cobertura de pastos con algunos rebrotes vegetales puesto que se encontraba en descanso antes del desarrollo de la actividad.*
- ✓ *Desde el grupo de Sistemas de información geográficas de la DTOR, se realizó una verificación de imágenes satelitales de planet scope del año 2021 antes y después del arado. De lo anterior, se validó*



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

que la actividad de arado se dio en un área de 1,46 hectáreas y no en 1,59 ha como se indicó en la formulación de cargos. La actividad de arado se realizó en una zona que se encontraba en pastos, con presencia de vegetación baja.

- ✓ De conformidad con las conclusiones del Informe técnico con Radicado N.º 20247190000266, resultado de la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024 a la zona presuntamente afectada, se evidenció que el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622** detuvo la actividad de arado en el predio y que se evidencia procesos de recuperación natural en el área antes intervenida, encontrándose rebrote y crecimiento de gramíneas y especies arbustivas propias del páramo. Por lo anterior, se considera que no se requiere una medida de compensación para este caso, pues los procesos de recuperación en la zona continuarán de manera natural.
- ✓ De acuerdo con la valoración de la afectación ambiental se encuentra que calificación de la importancia de la afectación es **LEVE**, ya que no se presentó afectación grave al medio ambiente, y que, al detenerse la actividad de arado en el predio, el área intervenida se ha venido recuperando de manera natural como se evidenció en la visita de campo.
- ✓ Frente a la capacidad socioeconómica del señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622**, se encontró que no tiene predios a su nombre, ni comercios registrados, así mismo está afiliado al sistema de salud como beneficiario de su hijo. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado del factor de capacidad socioeconómica para el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622** es de **Cs: 0,01**, lo que indica que no cuenta con los recursos necesarios para pagar sanción pecuniaria.

(...)"

Cabe resaltar que, el grupo de Sistemas de Información Geográficas de la DTOR, realizó la verificación de imágenes satelitales de planet scope del año 2021 antes y después del arado, lo que permitió evidenciar que la actividad de arado se dio en un área de 1,46 hectáreas y no en 1,59 ha, en una zona que se encontraba en pastos, con presencia de vegetación baja.

Que esta Dirección en aras de cumplir con el procedimiento sancionatorio establecido en la normativa ambiental vigente y de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del presunto infractor, tuvo en cuenta el material probatorio que reposa en el expediente sancionatorio PNN Sumapaz DTOR 014 de 2021.

Conforme a las pruebas que reposan en el expediente, esta Dirección llega a la certeza, de que el señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No 11.386.622, realizó la actividad no autorizada al interior del Parque Nacional Natural Sumapaz, contraviniendo con su conducta la normativa ambiental, quiere decir esto, que las actividades en mención son de aquellas que se consideran infracciones ambientales, tal como lo indica el artículo 5 de la ley 1333 de 2009.

d). Pruebas obrantes dentro del Proceso DTOR-JUR 16.4 No. 014 de 2021.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, este despacho, abrió a pruebas el proceso a través del Auto N.º 177 del 25 de octubre



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

de 2022, ante lo cual se tuvo como pruebas las relacionadas en los artículos primero y tercero del acto administrativo.

e). Traslado para alegatos de conclusión

Mediante Auto N.º 027 del 21 de marzo de 2023, esta Territorial ordenó dar traslado por el término de diez (10) días al investigado para presentar alegatos de conclusión, acto administrativo que fue debidamente notificado.

f). Alegatos de conclusión

En el presente asunto, el señor Nilson Darío Contreras Torres, presenta escrito de fecha 08 de mayo de 2023, a través de cual allega alegatos de conclusión a la sede Pinos del área protegida el día 10 de mayo de 2023, dentro del término dispuesto en el artículo el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, siendo objeto de análisis en esta etapa. No obstante, es pertinente indicar que lo manifestado en alegatos de conclusión, guarda similitud con lo expuesto es descargos y sobre los cuales esta Dirección Territorial se manifestó y sostiene su tesis como quiera que a la fecha no existe medio de prueba que desvirtúe el hecho investigado.

Alegatos de conclusión del investigado:

"De acuerdo con el auto de referencia, me permito presentar los alegatos de conclusión sustentados en los descargos del auto 137 de 2022, dentro del proceso sancionatorio ambiental por la presunta infracción del numeral 8 y 14 del artículo 2.2.2.1.15.1, del decreto 1076 de 2015, manifestando lo siguiente:

- 1. ¿Cómo se reconoce la economía campesina para las comunidades que habitamos dentro del Parque Nacional Natural Sumapaz?*
- 2. ¿Cómo se desarrolló el proceso de participación para realizar la delimitación del Parque Nacional Natural Sumapaz, en el año 1977?*
- 3. ¿Cómo se desarrolló el proceso de participación del Plan de Manejo Ambiental del ¿Parque Nacional Natural Sumapaz?*
- 4. Como buenos ciudadanos realizamos los tributos al Estado Colombiano, para gozar y hacer uso de los bienes privados.*
- 5. Que el derecho a gozar de un ambiente y concurrir con la protección del medio ambiente se transpone sobre el derecho la propiedad privada y el derecho a la tierra para los campesinos.*

6

El derecho a la vida es un derecho universal, es decir, que le corresponde a todo ser humano, es un derecho necesario para poder concretizar todos los demás derechos universales. El derecho a la vida significa tener la oportunidad de vivir nuestra propia vida. Si no hay vida, no tiene sentido que existan los demás derechos fundamentales" En este sentido si se limita el derecho a la economía campesina se viola el derecho a la vida.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

7. Como deber ciudadano, la finca Las Brisas, ubicada en la vereda Taquecitos está en un 99% en protección y conservación y este servicio ambiental no ha sido reconocido por ninguna autoridad ambiental o administrativa.

8. Finalmente, para resolver estos conflictos socio ambientales que se generan porque la norma otorga unos derechos y desconoce otros, por las generalidades que se aplican y desconocen las particularidades de las comunidades y de los territorios, es necesario adéntranos en proceso público y de organización para generar consensos y se reconozca la actividad de los trabajadores agrarios y campesinos.

De acuerdo con lo anterior, me permito expresar, respetuosamente, que con base en los derechos constitucionales no he infringido los preceptos normativos, porque siempre he sido respetuoso del ordenamiento jurídico con base en la protección de los derechos humanos y los derechos del campesinado, sin trasgredir los límites, dentro de los cuales reconocemos que demos proteger el medio ambiente, pero también debemos producir alimentos para el sustento, para recoger recursos del usufructo de las propiedades para cumplir con los tributos al estado y la economía familiar y campesina..."

Sobre lo disertado por el señor Nilson Darío, la Dirección Territorial, se permite manifestar como ya se expuso en análisis de los descargos, las normas en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales, son claras y sin excepción alguna prohíbe que se adelanten actividades tales como las agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras, artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015. Aunado, como se manifestó anteriormente, desde la Dirección Territorial Orinoquia de Parques Nacionales Naturales, se viene adelantando acciones que logren así una convergencia entre bienestar humano y derechos de naturaleza en el marco del buen vivir, tal es el caso de los acuerdos de conservación con la población campesina al interior del área protegida.

Es de mencionar que, en el presente caso, se respetaron las garantías del debido proceso administrativo. En otras palabras, se dio cumplimiento a cada una de las etapas del proceso sancionatorio ambiental, establecidas en la Ley 1333 de 2009 modificado por la Ley 2387 de 2024, salvaguardando el derecho que tiene el investigado a conocer de sus actuaciones, presentar descargos, aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estimen pertinentes y que sean conducentes, así como alegatos de conclusión. Así mismo, se dio cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 24 de la referida Ley.

g). Análisis de la Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad

Que 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.

La **tipicidad** de la conducta implica que el comportamiento reprochado esté prohibido expresamente por una ley (Lex Scripta, Lex Previa y Lex Certa). La



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

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. Así mismo, 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 esta, para que el destinatario de la norma comprenda la prohibición, mandato o condición y pueda adecuar su comportamiento a las exigencias normativas.

En el presente caso, después de adelantar la investigación correspondiente y después de analizar las pruebas existentes dentro del proceso, se logra determinar que, efectivamente se configura este primer elemento de la **Tipicidad**, toda vez que existen normas ambientales previas, escritas y ciertas que prohíben la realización de ciertas actividades dentro de las áreas protegidas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre ellas el Decreto 1076 de 2015. Esta norma contiene unas prohibiciones claras, expresas y exigible de no realizar ciertas conductas dentro del conjunto de áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, las cuales puedan traer como consecuencia la alteración del ambiente natural y la alteración a la organización de dichas áreas.

Mediante el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, esta Dirección Territorial ordenó formular el cargo primero en contra del señor Nilson Darío Contreras Torres, por violación del numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015. Así mismo, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 5º consagra que se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las normas ambientales; también en el artículo 40 esta misma Ley consagra las sanciones a imponer al responsable de la infracción ambiental; lo que permite demostrar que dentro del presente proceso sancionatorio ambiental se encuentra inmerso el primer elemento de la tipicidad.

La **antijuridicidad** de la conducta es el segundo requisito que debe analizarse después de la tipicidad, 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.

En efecto, analizadas las pruebas obrantes dentro del caso que nos ocupa, es preciso establecer que, los informes de campo para procedimiento sancionatorio



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

ambiental, el informe técnico inicial para procesos sancionatorios y los descargos rendidos dentro de este proceso por el investigado, son material probatorio suficiente para configurar la antijuridicidad de la conducta, puesto que con la realización de su acción se configuró el incumplimiento de la prohibición consagrada en la normatividad ambiental, logrando evidenciar actividad agrícolas a través del arado en un área de 1,46 hectáreas en el PNN Sumapaz, en la vereda Taquecitos de la localidad de Sumapaz, Bogotá, DC; poniendo en peligro el bien jurídico tutelado, por cuanto, actuó en contravía de las normas que establece estas prohibiciones, es decir, el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, que para el caso bajo análisis, es el PNN Sumapaz y los valores naturales existentes dentro de esta área protegida.

De acuerdo con lo anterior, se materializa, el segundo elemento de la antijuridicidad de la conducta cometida por el investigado, por cuanto 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. Así mismo, el Parágrafo 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.

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 desprende de 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 en varias jurisprudencias 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, buscando con ello impedir y erradicar la arbitrariedad y el autoritarismo, y buscando que prevalezcan los principios de legalidad y de justicia social en todo tipo de actuación administrativa. Elemento que fue decantado por la Corte Constitucional con M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en la sentencia C-595 de 2010.

En cuanto a este último elemento de la **culpabilidad**, según lo consignado en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 y en la jurisprudencia arriba referida, se



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

establece la presunción de culpa o dolo del infractor, pero eso no exime a la administración del importante deber de probar la existencia de la infracción ambiental, en los términos consignados en la norma y de acuerdo con las reglas de la sana crítica; además se trata de una presunción legal que admite prueba en contrario.

En el presente caso, después de adelantar la investigación correspondiente y de analizar las pruebas existentes, se logra inferir razonablemente que, efectivamente el señor Nilson Darío Contreras Torres, realizó a título de dolo la infracción, habiéndose probado con ello, la violación de la norma o disposiciones ambientales legales que protegen, amparan y conservan los recursos naturales y el medio ambiente colombiano; por ello, se debe proceder a determinar la responsabilidad del infractor y a adoptar una decisión de fondo, según las circunstancias de tiempo, modo, lugar y gravedad de la lesión o daño ambiental.

h). Determinación de la Responsabilidad

Que no habiéndose configurado ninguna causal de eximente de responsabilidad señalada en el artículo 8º de la Ley 1333 de 2009, y con base en la información fáctica, probatoria y jurídica recabada en el expediente sancionatorio ambiental **DTOR-JUR -16.4 No. 014-2021 PNN SUMAPAZ**, se procederá a dar aplicación al artículo 27 de la citada ley, declarando la responsabilidad del señor Nilson Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía N.º 11.386.622, por el cargo primero formulado en el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022; y por ello, esta Dirección Territorial procede a imponer la sanción correspondiente, con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, según los cuales se busca la ecuanimidad entre el comportamiento de los infractores y la sanción a imponer.

i). Sanción a Imponer

Las autoridades ambientales deben asegurar que las normas ambientales se cumplan, pues de no ser así, el mandato del constituyente y el contenido normativo del legislador o la autoridad administrativa reguladora o reglamentaria quedaría vulnerado si se obrase de modo permisivo y ajeno, tolerando que sus normas sean desconocidas por la persona, natural o jurídica a quien van dirigidas.

Sin embargo, y tratándose de los criterios para la imposición de sanciones, las autoridades ambientales deberán basar su decisión en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tipificación indirecta, que rigen la declaratoria de responsabilidad, sobre los cuales ha hecho alusión la Corte Constitucional en la Sentencia C-703 de 2010: *"la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción*



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa", debiéndose entender, entonces, "que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción".

Igualmente estableció la Corte Constitucional en la sentencia de referencia que:

"Es evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores, como sucede en algunos ordenamientos con las multas, cuya fijación se efectúa con el propósito de que superen los beneficios que, a veces los infractores obtienen de la comisión de las infracciones.

Todos los elementos involucrados son susceptibles de evaluación a partir del principio de proporcionalidad, que también en este caso actúa como límite y puede ser causa de reclamación, por cuanto el mismo artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 señala que la sanción se impondrá mediante resolución motivada al paso que el artículo 30 prevé que "contra el acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo".

Precisado lo anterior, es necesario mencionar que el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 modificado por el numeral 2 del artículo [17](#) de la ley [2387](#) de 2024, señala taxativamente las sanciones (principales o accesorias) que se deben imponer al responsable de la infracción ambiental, de acuerdo con la gravedad de la infracción. Y para establecer la gradualidad de la sanción debemos tener en cuenta lo dispuesto en el parágrafo segundo de la mencionada norma, esto es, atender lo señalado en el Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, por medio del cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones.

De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso sancionatorio ambiental, y según el **INFORME TÉCNICO No. 20247030000316 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2024**, el cual se acoge en el presente acto administrativo, la sanción a imponer será la establecida y determinada en el presente documento técnico, sustentado en lo siguiente:

"(...)

DESARROLLO METODOLÓGICO

A. BENEFICIO ILÍCITO (B)

Se refiere a la ganancia económica que obtiene el infractor fruto de su conducta. La fórmula para determinar el beneficio ilícito (B) que se cobra vía multa sería: beneficio ilícito que debe cobrarse vía multa, capacidad de detección de la conducta.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

El valor del beneficio ilícito se consigue a partir de los datos obtenidos como ingresos y/o costos, en conjunto con la capacidad de detección:

Y	=	ingreso o percepción económica (costo evitado)
B	=	beneficio ilícito que debe cobrarse vía multa
p	=	capacidad de detección de la conducta

$$B = \frac{y * (1 - p)}{p} \quad \text{Donde:}$$

Se requiere primero calcular Y (ingreso directo o costo evitado del infractor), que corresponderá a la suma simple de los ingresos y/o costos implícitos (Y1 + Y2 + Y3).

✓ **Ingresos directos de la actividad (Y₁)**

De conformidad con el expediente, no se logró comprobar que el presunto infractor haya obtenido ingresos directos producto de la actividad ilícita, por ende, **Y1 = 0**.

✓ **Costos evitados (Y₂)**

Costos por inversiones que debió realizar en capital: Ninguno para este caso

Costos por inversión en mantenimiento: Ninguno para este caso

Costos por inversión en operación: Ninguno para este caso

Teniendo en cuenta que esta actividad no cuenta con un trámite administrativo legal que permita su ejecución al interior de un área protegida, no es posible estimar que el presunto infractor haya evitado costos, por ende, **Y2 = 0**.

✓ **Costos (por ahorro) de retraso (Y₃)**

No se logró identificar dentro del proceso sancionatorio que el presunto infractor haya tenido costos por ahorro de retraso por efecto de la actividad ilícita, por ende, **Y3 = 0**

✓ **Capacidad de detección de la conducta (p)**

Se considera en este informe de criterios que la detección de la conducta por parte de la Autoridad Ambiental, en este caso PNNC es media; teniendo en cuenta que existe una dificultad por parte de PNNC de realizar, de manera permanente, recorridos en campo de prevención, vigilancia y control en toda el área, debido a que estos recorridos son programados de acuerdo con los recursos financieros y de personal con los que se cuenta en el momento.

Por anterior, el valor que se le asigna a la capacidad de detección de la conducta es: **(p = 0,45)**

✓ **Procedimiento para calcular el beneficio ilícito**

El valor del beneficio ilícito se consigue a partir de los datos obtenidos como ingresos y/o costos, en conjunto con la capacidad de detección:

Y	=	ingreso o percepción económica (costo evitado)
B	=	beneficio ilícito que debe cobrarse vía multa
p	=	capacidad de detección de la conducta



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

$$B = \frac{y * (1 - p)}{p} \quad \text{Donde:} \quad B = \frac{0 * (1 - 0,45)}{0,45} \quad B = 0$$

B. FACTOR DE TEMPORALIDAD (α).

El factor temporalidad considera la duración del hecho ilícito, identificando si éste se presenta de manera instantánea, continua o discontinua en el tiempo. La manera de calcularlo se encuentra asociada al número de días que se realiza el ilícito. De acuerdo con el Artículo 2 de la resolución N.º 2086 del 25 de octubre de 2010, por el cual se adopta la metodología para la tasación de multas se señala que “en aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo”.

En el caso de la actividad de arado, que da origen al cargo primero, esta actividad se desarrolló de manera instantánea, teniendo en cuenta que es un evento que se ejecutó una sola vez.

En consecuencia, con la información que se pudo obtener del expediente, al factor de temporalidad se le asigna un valor de (α) = 1

C. GRADO DE AFECTACIÓN AMBIENTAL (i).

Para determinar el Grado de Afectación Ambiental se tiene como referencia de análisis la información consignada en los capítulos anteriores de: Infracción Ambiental – Acción Impactante, Bienes de Protección-Conservación afectados y la Identificación de Impactos Ambientales. A partir de la información de estos tres (03) elementos se procede a elaborar la Matriz de Afectaciones que servirá como insumo en la priorización de las acciones impactantes, que serán calificadas posteriormente (valoración de la Importancia de la Afectación).

✓ Matriz de Afectaciones Ambientales (Infracción Ambiental – Bienes de Protección – Impactos Ambientales).

Luego de haber sido identificadas las acciones impactantes (infracciones ambientales), así como los bienes de protección afectados e impactos o efectos, se procede a realizar un análisis de las interacciones medio – acción, lo cual dará como resultado priorización de las acciones de mayor impacto ambiental.

Tabla 3. Matriz de Afectaciones Ambientales

Infracción / Acción Impactante	Bienes de protección-conservación					
	Paisaje	Flora	Fauna	Agua	Aire	Suelo
Por Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluídas las hoteleras, mineras y petroleras contraviniendo el Artículo 2.2.2.1.15.1 No 3 del decreto 1076 de 2015.		<p>“Con la actividad de arado se afectó 1,59 hectáreas aproximadamente las cuales se encuentran en la Zona de Recuperación Natural según la zonificación vigente del PNN Sumapaz” **Se valida por el grupo SIG de la DTOR un área afectada de 1,46 ha.</p> <p>“Se evidenció pérdida de flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, debido a que han pasado unos cinco años desde la última vez que fue cultivado. La flora afectada consiste</p>				<p>Potenciales procesos erosivos y cambio de uso del suelo de protección a producción agropecuaria producto del arado.</p> <p>El arado tiene potencial afectación sobre el curso de la sucesión ecológica en una zonificación de manejo destinada a la recuperación del ambiente natural que genera la erosión por pérdida de la capa vegetal.</p> <p>Llambí et al., 2012, señala que las plantas, con sus raíces, estabilizan los suelos, previniendo la erosión y ayudando a mantener en su sitio a la esponja que representan los suelos</p>



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Infracción / Acción Impactante	Bienes de protección-conservación					
	Paisaje	Flora	Fauna	Agua	Aire	Suelo
		<p>principalmente en vegetación herbácea y pequeños arbustos, más que todo individuos de chite (<i>Hypericum</i> spp) de bajo porte y unos pocos individuos de frailejón plateado (<i>Espeletia argentea</i>) que se encontraban en etapas iniciales de desarrollo”</p> <p>La eliminación de la vegetación natural que protege el suelo disminuye el ingreso de materia orgánica al mismo e incrementa la tasa de descomposición de los residuos vegetales y, por consiguiente, esta transformación suele causar una rápida pérdida de carbono de la biomasa, acompañada de pérdida de carbono del suelo (Castañeda-Martín y Montes-Pulido, 2017, En: Carbono almacenado en páramo andino).</p>				<p>.Además las plantas participan en la formación del suelo, a través del aporte de hojarasca.</p> <p>Los cambios o la eliminación de la vegetación afectan la evapotranspiración y pueden provocar cambios en las propiedades del suelo. El drenaje produce suelos más secos y, por lo tanto, reduce la evaporación, pero puede aumentar la escorrentía y la erosión. Después del drenaje, los suelos orgánicos pueden inicialmente moderar los flujos de inundación en condiciones secas debido al mayor almacenamiento en el suelo (Buytaert <i>et al.</i>, 2006).</p>

✓ **Priorización de acciones impactantes.**

A partir de este cruce de información se determinan las afectaciones más relevantes o con mayores impactos sobre los Bienes de Protección-Conservación

Tabla 4. Priorización de Acciones Impactantes

Prioridad	Acción Impactante	Justificación
1º	Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras contraviniendo el Artículo 2.2.2.1.15.1 No 3 del decreto 1076 de 2015.	El arado para el desarrollo de las actividades agropecuarias contribuye al cambio del uso del suelo y efectos sobre el ambiente natural como pérdida de individuos especies de flora por la intervención en los procesos ecológicos y de sucesión natural del ecosistema y potencial erosión en los suelos. **Se valida por el grupo SIG de la DTOR un área afectada de 1,46 ha.

✓ **Valoración de los atributos de la Afectación.**

A continuación, se califican los criterios de la afectación conforme al efecto de las acciones impactantes priorizadas sobre bien de protección identificado, del cual se hizo la precisión en la **Matriz de identificación de bien(es) de protección – conservación presuntamente afectados**

Para la valoración de los atributos de la afectación, se tienen en cuenta los criterios establecidos en el artículo 7 de la Resolución 2086 de 2010 (Tabla 4). Los atributos de la afectación a saber son: intensidad (IN), extensión (EX), persistencia (PE), reversibilidad (RV) y recuperabilidad (MC).



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

A continuación, se presenta el resultado de la valoración de los atributos de la afectación de acuerdo con la validación de lo valorado por el PNN Sumapaz en el informe técnico inicial para proceso sancionatorio:

Tabla 5. Criterios para valorar la importancia de la afectación ambiental.

Atributos	Calificación	Ponderación	Desarrollar actividades agropecuarias
Intensidad (IN)	Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 0 y 33%.	1	1
	Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 34 y 66%.	4	
	Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 67% y 99%.	8	
	Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma igual o superior o al 100%	12	
Extensión (EX)	Cuando la afectación puede determinarse en un área localizada e inferior a una (1) hectárea.	1	4
	Cuando la afectación incide en un área determinada entre una (1) hectárea y cinco (5) hectáreas.	4	
	Cuando la afectación se manifiesta en un área superior a cinco (05) hectáreas.	12	
Persistencia (PE)	Si la duración del efecto es inferior a seis (6) meses.	1	1
	Cuando la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación entre seis (06) meses y cinco (05) años.	3	
	Cuando el efecto supone una alteración indefinida en el tiempo de los bienes de protección o cuando la alteración es superior a 5 años.	5	
Reversibilidad (RV)	Cuando la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año.	1	1
	Aquel en el que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en el mediano plazo, debido al funcionamiento de los procesos naturales de la sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio. Es decir, entre uno (1) y diez (10) años.	3	
	Cuando la afectación es permanente o se supone la imposibilidad o dificultad extrema de retornar, por medios naturales, a sus condiciones anteriores. Corresponde a un plazo superior a diez (10) años.	5	
Recuperabilidad (MC)	Si se logra en un plazo inferior a seis (6) meses.	1	1
	Caso en que la afectación puede eliminarse por la acción humana, al establecerse las oportunas medidas correctivas, y así mismo, aquel en el que la alteración que sucede puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años.	3	
	Caso en que la alteración del medio o pérdida que supone es imposible de reparar, tanto por la acción natural como por la acción humana.	10	

Fuente: Resolución 2086 de octubre 25 de 2010; Art. 7°.

En consecuencia, se presenta la sustentación de la valoración de los atributos de la afectación ambiental y se hace una comparación respecto a la evaluación identificada en Informe técnico Inicial No. 20217190000336.

- **Intensidad (IN):**

De acuerdo con el Instructivo de informe técnico para tasación de multas ambientales de Parques Nacionales Naturales, para el atributo de Intensidad (IN), se debe considerar que las actividades que se prohíben en el



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Sistema de Parques Nacionales Naturales, no se encuentran reguladas por medio de la fijación de valores permisibles o máximos de orden normativo; por lo que la ponderación no se podría determinar en términos de desviación estándar del fijado por la norma.

Debido a que la Intensidad define el grado de incidencia de las conductas, la evaluación se realizó teniendo en cuenta lo siguiente:

Que con el desarrollo de la conducta de arado para el desarrollo de actividades agropecuarias se evidenció que la afectación se dio sobre una cobertura de pastos (gramíneas) en 1,46 hectáreas, y así mismo se dio pérdida de flora nativa la cual se encontraba en primeras etapas de sucesión, debido a que habían pasado unos cinco años desde la última vez que fue cultivado, con lo que intervinieron los procesos de sucesión del ecosistema que se dan de manera específica y con el tiempo, en una zonificación de manejo de recuperación natural cuya intención es recuperar los valores intrínsecos de los ecosistemas preexistentes en estas zonas. Sin embargo, es de considerar que cuando de manera inmediata se quita la presión, el área vuelve de manera natural a establecer procesos de sucesión natural.

De conformidad con las conclusiones del Informe técnico con Radicado N.º 20247190000266, resultado de la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024 a la zona presuntamente afectada, se evidenció que se detuvo la actividad y que a la fecha continúan los procesos de recuperación natural en el área antes intervenida.

En las conclusiones del informe con radicado N.º. 20247190000266, se señala que: “en la visita de seguimiento al área afectada se puede observar un estado ambiental en recuperación óptima de la vegetación que había sido afectada por el arado para actividades agropecuarias. Se observa cubrimiento total del polígono de flora nativa la cual se encuentra en primeras etapas de sucesión, esto gracias a que desde el momento del inicio del proceso sancionatorio no se han realizado más intervenciones con maquinaria agrícola, lo que ha permitido que se genere una recuperación natural”

*Teniendo en cuenta lo anterior, se considera el **valor de Intensidad (IN) de 1** para la conducta evaluada. Esta evaluación concuerda con el valor definido en el Informe Técnico Inicial No. 20217190000336 donde se calificó la Intensidad en con un valor de 1.*

- **Extensión (EX):**

Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno.

De acuerdo con el informe técnico inicial para proceso sancionatorio con Radicado N.º 20217190000336 del 19 de marzo de 2021, “el área afectada por la realización de un arado se localiza al interior del Parque Nacional Natural Sumapaz en jurisdicción de la Localidad de Sumapaz del Distrito Capital, en la vereda Taquecitos (Corregimiento de Nazaret). La zona se encuentra a una altura de 3.491 msnm en el ecosistema de páramo.”

Así mismo se señala que, “con la actividad de arado se afectó 1,59 hectáreas aproximadamente las cuales se encuentran en la Zona de Recuperación Natural según la zonificación vigente del PNN Sumapaz”.

Para validar esta información, desde el grupo de Sistemas de información geográficas de la DTOR se realizó una verificación de imágenes satelitales que permitiera verificar el área de afectación para el presente informe de criterios. De lo anterior, se identificó que la actividad de arado que afectó a algunos individuos de flora en procesos de sucesión natural en el PNN Sumapaz se dio en un área de 1,46 hectáreas como se muestra en las imágenes a continuación:

Tabla 6. Verificación del área de afectación



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

	<p>1.Imagen satelital Planet scope, febrero de 2021, PNN Sumapaz. Sin actividad de arado.</p>
	<p>2.Imagen satelital Planet scope, marzo de 2021, PNN Sumapaz. Afectación por arado.</p>

De acuerdo con la información anterior, se le asigna al criterio de **Extensión (EX)** un valor de 1 para la actividad de arado para el desarrollo de actividades agropecuarias, por afectar 1,46 hectáreas.

- **Persistencia (PE):**

Se refiere al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción.

En este caso, con los hechos identificados por el equipo de guardaparques del PNN Sumapaz, los efectos se verían reflejados continuamente en el tiempo mientras se mantenga el desarrollo de las actividades agropecuarias. Sin embargo, cuando de manera inmediata se quita la presión, el área vuelve de manera natural a establecer procesos de sucesión natural.

De conformidad con las conclusiones del Informe técnico con Radicado N.º 20247190000266, resultado de la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024 a la zona presuntamente afectada, se evidenció que las actividades se detuvieron y que continúan los procesos de recuperación natural en el área antes intervenida.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Por lo anterior, se le asigna al criterio de **Persistencia (PE) un valor de 1** para las conductas de desarrollo de actividades agropecuarias.

- **Reversibilidad (RV):**

Es la capacidad del bien de protección ambiental afectado de volver a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales, una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente.

De conformidad con las conclusiones del Informe técnico con Radicado N.º 20247190000266, resultado de la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024 a la zona presuntamente afectada, se evidenció que las actividades se detuvieron y que continúan los procesos de recuperación natural en el área antes intervenida.

En el documento *Restauración ecológica de los páramos de Colombia: Transformación y herramientas para su conservación*, (Cabrera y Ramírez. 2014) manifiestan: Una característica general del proceso de sucesión, es el recambio de especies vegetales a lo largo del tiempo; después del disturbio, en el cual generalmente hay remoción total o parcial de la capa vegetal, existen especies que son capaces de colonizar estos ambientes que se caracterizan por sus altas tasas de crecimiento, estrategias de reproducción tipo *r*, lo que confiere una mayor competitividad ante condiciones desfavorables (Grime 1979). Estas especies son las que colonizarán las áreas durante la fase temprana de la sucesión. Durante esta fase, las condiciones del suelo también se modifican, sobre todo en las bases de intercambio catiónico del suelo y en sus características físicas (Sarmiento et al. 1991). Esto mejora las condiciones microambientales para que otras especies puedan establecerse, dando lugar a la fase intermedia de la sucesión, en la cual también se recupera la necromasa y actividad microbiana del suelo (Mora et al. 2005). Una vez se restablece el ambiente y las condiciones del páramo, las especies de la fase tardía son capaces de arribar nuevamente, ya que tienen requerimientos más específicos para su crecimiento y desarrollo; durante esta etapa se ve favorecido el incremento de la riqueza de especies con distintas formas de crecimiento (Jaimes & Sarmiento 2002)⁴

Igualmente, en el documento “Evaluación y seguimiento de la restauración ecológica en el páramo andino” se señala que: “La restauración pasiva, también conocida como restauración espontánea, es el proceso de recuperación que ocurre sin intervención activa humana. Esta es la estrategia más sencilla para adelantar los procesos de restauración, se basa principalmente en la resiliencia del ecosistema o la capacidad para recuperarse mediante los procesos de sucesión-regeneración. La única acción humana es la neutralización de los factores limitantes y tensionantes, que se llevan a cabo comúnmente mediante el aislamiento físico del área a restaurar evitando cualquier perturbación antrópica, por lo general mediante el cercado del área”⁵

Lo anterior indica que al eliminarse el tensionante, como fue verificado por el equipo del PNN Sumapaz, el suelo se dejó descansar y empezó a reintegrarse, hubo la aparición de la vegetación, este bien de protección inició el retorno a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales, por tanto, se le asigna al criterio de **Reversibilidad (RV) un valor de 1** para las conductas evidenciadas, teniendo en cuenta que la alteración se detuvo y que continúa en el proceso de recuperación natural en la zona al eliminarse la presión.

- **Recuperabilidad (MC):**

Se refiere a la capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental.

De conformidad con las conclusiones del Informe técnico con Radicado N.º 20247190000266, resultado de la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024 a la zona presuntamente afectada, se evidenció que las actividades se detuvieron y que continúan los procesos de recuperación natural en el área antes intervenida.

Dentro de las técnicas de restauración activa usadas en los páramos sobre las áreas a restaurar se encuentran la descompactación del suelo, siembra directa, nucleación, formación de coberturas vivas, trasplante o transposición de suelo, residuos de material vegetal, reubicación o trasplante de individuos, acolchado o

⁴ Cabrera, M. y W. Ramírez (Eds). 2014. *Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Transformación y herramientas para su conservación*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D.C. Colombia. 296 pp.

⁵ Aguilar-Garavito M. y Ramírez W. (Eds.) (2021). *Evaluación y seguimiento de la restauración ecológica en el páramo andino*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

sombreado artificial; sin embargo, en el sitio se encuentra un proceso de restauración pasiva. Por lo anterior, se le asigna al criterio de **Recuperabilidad (MC) un valor de 1** para la afectación por la conducta desarrollada, ya que al eliminar la presión se ha logrado la recuperación del área afectada.

A continuación, se muestran fotografías tomadas en la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024, a la zona presuntamente afectada, donde se evidencian los procesos de recuperación natural en el área antes intervenida. Las imágenes se encuentran relacionadas en el Informe de visita técnica con Radicado N.º 20247190000266.

Tabla 7. Fotos de recuperación área afectada en la vereda Taquecitos, PNN Sumapaz, 2024.

		<p>1. Evidencia crecimiento de cobertura vegetal principalmente de gramíneas. Coordenadas 4° 11' 16,58 N - 74° 12' 33,19" W;</p>
		<p>2. Registro del nacimiento de vegetación arbustiva que fue afectada en un inicio (<i>Hypericum</i> sp. y <i>Espeletia argentea</i>). Coordenadas 4° 11' 15,72 N - 74° 12' 32,97" W</p>
		<p>3. Evidencia de vegetación arbustiva y <i>Espeletia argentea</i> en diferentes estadios y poblando el área de manera individual o en algunos focos. Coordenadas 4° 11' 14,03 N - 74° 12' 29,38" W</p>



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

		<p>4. Evidencia de individuos de <i>E. grandiflora</i> y <i>Escallonia</i> sp. (<i>Rodamonte</i>), desarrollándose alrededor del área afectada. Coordenadas 4° 11' 16.04 N - 74° 12' 29.45" W.</p>
--	--	--

✓ **Determinación de la importancia de la afectación.**

Una vez valorados los atributos, se procede a determinar la importancia de la afectación como medida cualitativa del impacto. La calificación de la importancia está dada por la ecuación:

$$I = (3 \cdot IN) + (2 \cdot EX) + PE + RV + MC$$

Donde:

IN: Intensidad

EX: Extensión

PE: Persistencia

RV: Reversibilidad

MC: Recuperabilidad

Entonces:

$$I = (3 \cdot IN) + (2 \cdot EX) + PE + RV + MC =$$

$$I = (3 \cdot 1) + (2 \cdot 4) + (1) + (1) + (1) = 14$$

Tabla 8. Determinación de la importancia de la afectación ambiental.

Acciones Impactantes Priorizadas	Intensidad	Extensión	Persistencia	Reversibilidad	Recuperabilidad	Importancia de la afectación (I)
Desarrollar actividades agropecuarias	3	8	1	1	1	14

El resultado de aplicar esta fórmula arroja una calificación de la importancia de la afectación en los siguientes rangos (Resolución 2086 de 2010):

Tabla 9. Calificación de la importancia de la afectación

Atributo	Descripción	Calificación	Rango
Importancia (I)	Medida cualitativa del impacto partir de la	Irrelevante	8
		Leve	9-20
		Moderada	21-40



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

	calificación de cada uno de sus atributos	Severa	41-60
		Crítica	61-80

Teniendo en cuenta la argumentación anterior y los hechos evidenciados, el rango de la afectación ambiental para la conducta de arado para el desarrollo de actividades agropecuarias da como resultado un nivel de importancia (I) **LEVE**

Una vez determinada la importancia de la afectación, se procede a su conversión en unidades monetarias, mediante el uso de un factor de conversión

En términos de modelación, la importancia de la afectación como variable independiente puede tomar un valor máximo en el proceso de monetización de 1.765 SMMLV (Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes), lo que equivale a decir que cada unidad de afectación equivale a 22.06 SMMLV, como se muestra en la siguiente fórmula:

$$i = (22.06 * SMMLV) * I$$

Donde:

i : Valor monetario de la importancia de la afectación

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente (pesos)

I: Importancia de la afectación

$$i = (22.06 * SMMLV) * I$$

$$i = (22.06 * 1.300.000) * 14 = \$401.492.000,00$$

D. CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES Y AGRAVANTES (A).

Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor. La Ley 1333 de 2009 – por medio de la cual se establece el procedimiento vigente sancionatorio administrativo de carácter ambiental, – establece las circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad en materia ambiental.

Se identificaron las siguientes circunstancias atenuantes y agravantes:

✓ Circunstancias de Agravación.

Tabla 10. Ponderadores de las causales de agravación

Agravantes	Valor
Reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar el RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.	0,2
Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.	Valorada en la importancia de la afectación
Cometer la infracción para ocultar otra.	0,15
Rehuir la responsabilidad o atribuir a otros.	0,15
Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.	Valorada en la importancia de la afectación
Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.	0,15
Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.	0,15



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Agravantes	Valor
Obtener provecho económico para sí o un tercero.	0,2 (En el evento en que el beneficio no pueda ser calculado)
Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales.	0,2
El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.	0,2
Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.	Valorada en la importancia de la afectación
Las infracciones que involucren residuos peligrosos.	Valorada en la importancia de la afectación

Se encontró una circunstancia de agravación: realizar la acción al interior de un área protegida como lo es el Parque Nacional Natural Sumapaz.

✓ **Circunstancias de Atenuación.**

Las causales de atenuación identificada por la autoridad ambiental son las siguientes:

Tabla 11. Ponderadores de las causales de atenuación

Atenuantes	Valor
Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.	-0,4
Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.	-0,4
Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.	Circunstancia valorada en la importancia de la afectación potencial

Se encontró una circunstancia de atenuación, por corregir el perjuicio causado, teniendo en cuenta que se detuvieron las actividades agropecuarias dentro del predio y con ello se evidenciaron procesos de recuperación natural en el predio.

✓ **Restricciones.**

En el evento en que se determine con fundamento, que confluyen dos o más circunstancias agravantes y/o atenuantes, se deben tener en cuentas las siguientes restricciones en el desarrollo matemático de este criterio:

Tabla 12. Restricciones en el modelo matemático para los agravantes y atenuantes

Escenarios	Máximo valor a tomar
Dos agravantes	0,4
Tres agravantes	0,45
Cuatro agravantes	0,5
Cinco agravantes	0,55
Seis agravantes	0,6
Siete agravantes	0,65
Ocho agravantes	0,7
Dos atenuantes	-0,6
Suma de agravantes con atenuantes	Valor de la suma aritmética
Si existe un atenuante donde no hay daño al medio ambiente	Valor de la suma aritmética



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Para este caso se encontró una circunstancia agravante calificada con el valor de 0,15 y una circunstancia de atenuación calificada con el valor de -0,4 por tanto las circunstancias atenuantes y agravantes dan como resultado **A = -0,25**

E. COSTOS ASOCIADOS (Ca)

La variable costos asociados, corresponde a aquellas erogaciones o gastos en las cuales incurre la autoridad ambiental, en este caso Parques Nacionales Naturales de Colombia, durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009 y en el deber constitucional de prevenir, controlar y sancionar.

No se generaron costos adicionales por parte de la autoridad ambiental dentro del proceso sancionatorio ambiental, por lo tanto, **Ca = 0**

F. CAPACIDAD SOCIOECONOMICA DEL PRESUNTO INFRACTOR (Cs).

A continuación, se describe la naturaleza jurídica del presunto infractor y se establece la capacidad socioeconómica según corresponda:

De acuerdo con la información consultada, la cedula N° 11.386.622 del señor Nilson Darío Contreras no se encuentra en la base de datos del SISBEN. Así mismo, realizando la consulta en el Ventanilla Única de Registro VUR, por el número de cédula N° 11.386.622 y por el nombre NILSON DARIO CONTRERAS TORRES (en cualquiera de sus combinaciones), no se encontraron datos, por lo cual no aparece predios a su nombre.

Por otra parte, de acuerdo con la solicitud realizada a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras a través de correo electrónico, esta entidad informó que: “con base en la solicitud remitida, se realizó la búsqueda dentro del Registro Único Empresarial y Social-RUES, tanto con el nombre como con el número de identificación aportado, arrojando el siguiente resultado: NILSON DARÍO CONTRERAS TORRES, identificado(a) con CC No. 11.386.622, no cuenta con registros ni coincidencias en el sistema”, lo que indica que no tiene ningún tipo de comercio registrado a su nombre.

2. Creación del RUES

Informamos que a partir de la creación del Registro Único Empresarial y Social RUES, integrado por el Registro Mercantil y los demás registros que llevan las Cámaras de Comercio en el país por disposición del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, todas las personas pueden consultar a través de la página web: www.rues.org.co, la información básica de las personas naturales, jurídicas y establecimientos de comercio inscritos en las Cámaras de Comercio del país.

Con base en la solicitud remitida, se realizó la búsqueda dentro del Registro Único Empresarial y Social-RUES, tanto con el nombre como con el número de identificación aportado, arrojando el siguiente resultado:

- LUIS EDUARDO DIMATE MILÁN, identificado(a) con CC No. 11.379.627, no cuenta con registros ni coincidencias en el sistema.
- NILSON DARÍO CONTRERAS TORRES, identificado(a) con CC No. 11.386.622, no cuenta con registros ni coincidencias en el sistema.

De otro lado, realizando la consulta la información de afiliación en la Base de Datos Única de Afiliados – BDU A en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de la página de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, se encontró que el señor Nilson Darío



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

Contreras con cédula N° 11.386.622 se encuentra afiliado al régimen de salud como **BENEFICIARIO**. A continuación, se muestra los resultados de la consulta del SGSSS⁶:

28/10/24 15:41 aplicaciones.adres.gov.co/bdus_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=90c0wqAG37H1V5oQJwT75g==

COLOMBIA POTENCIA DE LA **VIDA** **ADRES** Salud

ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

Información de afiliación en la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

Resultados de la consulta

Información Básica del Afiliado :

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	11386622
NOMBRES	NILSON DARIO
APELLIDOS	CONTRERAS TORRES
FECHA DE NACIMIENTO	01/02/1969
DEPARTAMENTO	CUNDINAMARCA
MUNICIPIO	FUSAGASUGA

Datos de afiliación :

ESTADO	ENTIDAD	RÉGIMEN	FECHA DE AFILIACIÓN EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACIÓN DE AFILIACIÓN	TIPO DE AFILIADO
ACTIVO	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.	CONTRIBUTIVO	02/03/2023	31/12/2999	BENEFICIARIO

Fecha de Impresión: 10/28/2024 15:40:48 Estación de origen: 2801:12:c800:2070::1

Así mismo, en el certificado de afiliación a la EPS del Señor Nilson Darío Contreras, dónde se evidencia que se encuentra afiliado como Beneficiario por uno de sus hijos.

E.P.S. Sanitas
Sanitas Internacional

CERTIFICADO DE AFILIACIÓN AL POS DE EPS SANITAS

La **EPS SANITAS** en desarrollo de su programa especial para la garantía y prestación del Plan Obligatorio de Salud denominado **EPS SANITAS**.

CERTIFICA

Que **Nilson Darío Contreras Torres** identificado(a) con **CEDULA DE CIUDADANIA** número **11386622**, está registrado(a) en el POS DE EPS SANITAS con la siguiente información:

TIPO Y NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	CC: 11386622
NOMBRES Y APELLIDOS	Nilson Darío Contreras Torres
TIPO DE AFILIADO	Beneficiario
PARENTESCO	Padres
FECHA DE NACIMIENTO	01/02/1969
ESTADO DE LA AFILIACIÓN	0 Tiene Derecho A Cobertura Integral
CAUSA ESTADO DE LA AFILIACIÓN	10 - Cobertura Integral
FECHA DE INGRESO A EPS SANITAS	02/03/2023
FECHA RETIRO LABORAL / EPS SANITAS	Activo(a)
SEMANAS COTIZADAS EN EPS SANITAS	Sin semanas reportadas en EPS SANITAS
SEMANAS COTIZADAS EN OTRA EPS	Sin semanas reportadas en EPS SANITAS
SEMANAS COTIZADAS EN ÚLTIMO AÑO	Sin semanas reportadas en EPS SANITAS
RÉGIMEN	Contributivo
FECHA DE AFILIACIÓN AL RÉGIMEN	02/03/2023
NIVEL SISBEN	No aplica

⁶ <https://servicios.adres.gov.co/BDUA/Consulta-Afiliados-BDUA>



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Teniendo en cuenta lo anterior, se establece para la capacidad socioeconómica del presunto infractor como **Cs= 0,01**

CONCLUSIONES

De acuerdo con la revisión del expediente, los resultados de la valoración de los criterios para la tasación de multas y con la valoración de la afectación, esta autoridad ambiental encuentra que:

- ✓ El predio donde se realizó el arado por parte del señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622**, al interior del PNN Sumapaz se encontraba con una cobertura de pastos con algunos rebrotes vegetales puesto que se encontraba en descanso antes del desarrollo de la actividad.
- ✓ Desde el grupo de Sistemas de información geográficas de la DTOR, se realizó una verificación de imágenes satelitales de planet scope del año 2021 antes y después del arado. De lo anterior, se validó que la actividad de arado se dio en un área de 1,46 hectáreas y no en 1,59 ha como se indicó en la formulación de cargos. La actividad de arado se realizó en una zona que se encontraba en pastos, con presencia de vegetación baja.
- ✓ De conformidad con las conclusiones del Informe técnico con Radicado N.º 20247190000266, resultado de la visita realizada por el equipo del PNN Sumapaz el día 01 de agosto de 2024 a la zona presuntamente afectada, se evidenció que el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622** detuvo la actividad de arado en el predio y que se evidencia procesos de recuperación natural en el área antes intervenida, encontrándose rebrote y crecimiento de gramíneas y especies arbustivas propias del páramo. Por lo anterior, se considera que no se requiere una medida de compensación para este caso, pues los procesos de recuperación en la zona continuarán de manera natural.
- ✓ De acuerdo con la valoración de la afectación ambiental se encuentra que calificación de la importancia de la afectación es **LEVE**, ya que no se presentó afectación grave al medio ambiente, y que, al detenerse la actividad de arado en el predio, el área intervenida se ha venido recuperando de manera natural como se evidenció en la visita de campo.
- ✓ Frente a la capacidad socioeconómica del señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622**, se encontró que no tiene predios a su nombre, ni comercios registrados, así mismo está afiliado al sistema de salud como beneficiario de su hijo. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado del factor de capacidad socioeconómica para el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622** es de **Cs: 0,01**, lo que indica que no cuenta con los recursos necesarios para pagar sanción pecuniaria.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, donde se evidencia que el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622** no cuenta con la capacidad socioeconómica para el pago de una multa pecuniaria, y que con la actividad no se generó da daño a la integridad ecológica del Parque Nacional Natural Sumapaz, esta autoridad ambiental define reemplazar la sanción de multa por trabajo comunitario que se alineen con los programas, proyectos o actividades que adelante el Parque Nacional Natural Sumapaz. Esto en concordancia con las consideraciones establecidas en la Ley 1333 de 2009, en el Artículo 40 numeral 7 que establece como sanción "El trabajo comunitario según condiciones establecidas por la entidad, y en el Artículo 49, donde se establece que: "Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales, a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá reemplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos".

De igual manera, con las consideraciones amparadas en el artículo décimo del Decreto 3678 de 2010 donde se establece que "El trabajo comunitario se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales, por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes, siempre que el mismo no cause afectación grave al medio ambiente". Así mismo,



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

cuando la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite a juicio de la autoridad ambiental, se impondrá el trabajo comunitario como sanción sustitutiva de la multa”.

En consecuencia, como parte de las líneas estratégicas de restauración ecológica y educación ambiental del área protegida y con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación y recuperación del área protegida; el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622** adelantará trabajo comunitario como sanción, donde deberá aportar al desarrollo de las actividades del vivero de la sede Los Pinos del PNN Sumapaz con la realización de las siguientes actividades:

1. Asistir a taller de inducción sobre el manejo de vivero y laboratorio del área protegida, asociada a la estrategia de Aula Ambiental, articulada con la línea de Educación Ambiental y Restauración.
2. Realizar el trasplante de plántulas desde camas de germinación a bolsas plásticas.
3. Realizar ahoyado y plantación de material vegetal en campo según el arreglo florístico designado por el área protegida.
4. Apoyar el beneficio y extracción de semillas de especies nativas proveniente del material recolectado por el equipo técnico del área protegida.
5. Apoyar en la elaboración de eras de crecimiento en madera para la nave 3 del vivero.
6. Apoyar el desarrollo de actividades de sensibilización y educación ambiental realizadas en el vivero.

Duración del trabajo comunitario: 80 horas distribuidas según cronograma de trabajo, el cual deberá ser concertado con la jefatura del PNN Sumapaz, previo inicio del trabajo comunitario.

Lugar de ejecución del trabajo comunitario: Parque Nacional Natural Sumapaz– Sector Bogotá, Finca Los Pinos, Vereda Santa Rosa, Localidad de Sumapaz, Bogotá.

Termino de cumplimiento de la sanción: El infractor deberá dar cumplimiento a la sanción de trabajo comunitario en un término no mayor a los seis (6) meses siguientes a la notificación del acto administrativo que acoja el presente informe.

Citación e inicio de la actividad: El Parque Nacional Natural Sumapaz indicará al infractor la fecha, hora y lugar al que se debe presentar para el cumplimiento de la sanción. Llegada la fecha y hora de señalada, se levantará un acta de inicio de cumplimiento de la sanción entre el Jefe del PNN Sumapaz y el señor **Nilson Darío Contreras Torres con CC. 11.386.622**, que deberá incluir como mínimo los siguientes elementos:

1. La identificación del acto administrativo al cual se le está dando cumplimiento.
2. Información básica de identificación del infractor.
3. Información básica de identificación del designado por parte del PNN Sumapaz para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción.
4. Plan de trabajo concertado con el cronograma y las actividades a ejecutar.
5. Plazo concedido para el desarrollo de la actividad incluyendo la fecha de inicio y de finalización de la actividad.
6. Lugar o lugares en donde se debe desarrollar la actividad.
5. Los medios por los cuales, se acreditará el cumplimiento de la actividad impuesta, tales como registros en planillas, especificando la cantidad de horas dedicadas al cumplimiento del trabajo comunitario por cada jornada de trabajo, listas de asistencia, bitácora de siembra, registros fotográficos y de video.
6. Y los demás que se consideren necesarios por parte del PNN Sumapaz.

Seguimiento del trabajo comunitario: El seguimiento al cronograma de trabajo concertado y al desarrollo de las actividades deberá ser realizado por la jefatura del PNN Sumapaz o su delegado.

Medios de verificación del cumplimiento de esta sanción: registros en planillas, especificando la cantidad de horas dedicadas al cumplimiento del trabajo comunitario por cada jornada de trabajo, listas de asistencia, bitácora de siembra, registros fotográficos y de video.

Supervisión: La supervisión de la presente sanción de trabajo comunitario estará a cargo del jefe del del PNN Sumapaz, quien deberá remitir a la Dirección Territorial Orinoquía el informe con los soportes de cumplimiento de la sanción, una vez finalicen las obras.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Finalización de la actividad: Una vez finalizadas las actividades dispuestas por esta autoridad ambiental, se suscribirá un acta de cierre del cumplimiento de la sanción que incluirá como mínimo los siguiente:

1. La identificación del acto administrativo al cual se le está dando cumplimiento.
2. Información básica de identificación del infractor.
3. Información básica de identificación del designado por parte del PNN Sumapaz para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción.
4. Información de los días y lugares donde se desarrollaron las actividades.
5. Información completa y detallada de las actividades realizadas por el infractor y las evidencias del desarrollo de estas. Se deberán adjuntar soportes (Registros de planillas, listas de asistencia, bitácora de siembra, registros fotográficos y de video.), con los cuales se compruebe que la sanción fue cumplida en los términos establecidos en el acto administrativo en el cual se impuso la sanción y por el acta de inicio.
6. Y los demás que se consideren necesarios por parte del PNN Sumapaz.

Certificación del cumplimiento de la sanción: Al finalizar el trabajo comunitario, el jefe del PNN Sumapaz remitirá a la Dirección territorial Orinoquia certificado de cumplimiento de la sanción de trabajo comunitario, donde se anexe el acta de cierre suscrita y las evidencias de las actividades ejecutadas.

(...)"

Que del análisis técnico - jurídico esta Autoridad ambiental concluye que se confirman los fundamentos de hecho de carácter técnico y de derecho que sirvieron de sustento para formular el cargo primero del Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, para establecer la responsabilidad del señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622.

En virtud de las anteriores consideraciones, una vez analizados los criterios definidos en el artículo 2.2.10.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, se estableció como sanción aplicar la siguiente multa, por el cargo primero formulado en el Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022:

$$\text{Multa} = \boxed{B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs}$$

Dónde:

B: Beneficio ilícito

α : Factor de temporalidad

i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo (Para este caso se toma evaluación del riesgo)

A: Circunstancias agravantes y atenuantes

Ca: Costos asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor

Cada una de las variables representa las condiciones que como mínimo, se deben tener en cuenta para el cálculo de la multa.

Entonces reemplazando los valores de las variables en el modelo matemático se tiene que:



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

$$\text{Multa} = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

$$\text{Multa} = \$0 + [(1 * \$401.492.000,00) * (1 + (-0,25)) + 0] * 0,01$$

$$\text{Multa} = \$0 + [(\$401.492.000,00) * (0,75) + 0] * 0,01$$

$$\text{Multa} = \$0 + [\$301.119.000,00] * 0,01$$

$$\text{Multa} = \$0 + [\$ 3.011.190,00]$$

$$\text{Multa} = \$3.011.190,00$$

Valor total de la multa es de **\$3.011.190.**

No obstante, en el caso particular, es de suma importancia tener en cuenta que habiéndose desarrollado la metodología para la resolución de la sanción al señor Nilson Darío Contreras Torres, se logró establecer que el infractor no cuenta con la capacidad socioeconómica para el pago de una multa pecuniaria tal como se encuentra sustentado en el título "**F. CAPACIDAD SOCIOECONOMICA DEL PRESUNTO INFRACTOR (Cs)**", que hace parte del documento técnico de criterios. Sumado a lo anterior, se pudo establecer que, con la actividad investigada en el concreto asunto, no se generó daño a la integridad ecológica del Parque Nacional Natural Sumapaz. Así las cosas, es de resaltar que el presente proceso sancionatorio ambiental, se originó con base en la información consignada en el informe técnico inicial que data del año 2021, que la Ley 1333 de 2009, antes de su modificatoria consagraba en su artículo 49 "*TRABAJO COMUNITARIO EN MATERIA AMBIENTAL. Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá reemplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos*".

Adicionalmente, el Decreto 3678 de 2010 "*Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones*", establece en relación con la sanción de trabajo comunitario:

Artículo Segundo. - Tipos de sanción. *Las autoridades ambientales podrán imponer alguna o algunas de las siguientes sanciones de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma:*

(...) 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Parágrafo 10. *El trabajo comunitario sólo podrá reemplazar la multa cuando, a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, pero podrá ser complementaria en todos los demás casos. (...)*".

Artículo Décimo. - Trabajo comunitario. *El trabajo comunitario se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales, por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes, siempre que el mismo no cause afectación grave al medio ambiente.*



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

Así mismo, cuando la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite a juicio de la autoridad ambiental, se impondrá el trabajo comunitario como sanción sustitutiva de la multa. (Subrayado fuera de texto).

Con base en lo expuesto, los criterios para la imposición de la sanción de trabajo comunitario son:

1. Que la afectación no se grave para el medio ambiente.
2. Que el infractor no cuente con la capacidad socioeconómica para cancelar el valor de una posible multa.
3. Que se interpongamos en los demás casos como sanción complementaria.

Cabe mencionar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha señalado en relación a la aplicación de la sanción ambiental de trabajo comunitario *"que si bien no se ha reglamentado la sanción de trabajo comunitario por parte del Gobierno Nacional tal y como lo preceptúa el parágrafo del artículo 49 de la precitada ley, mediante la expedición del Decreto 3678 de 2010, se determinó en qué casos puede ser impuesta dicha sanción por parte de las autoridades ambientales, lo que genera sin duda alguna la certeza necesaria para su imposición"*.⁷ Y para lo cual concluye que los lineamientos jurídicos y técnicos que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición de dicha sanción, son los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad.

Así las cosas, se puede afirmar que a pesar de que el Gobierno Nacional no ha expedido las actividades y el procedimiento para la aplicación de la sanción de trabajo comunitario, la misma se encuentra vigente para ser aplicada de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, más aún si se tiene en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010, en donde se afirmó

"... el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto."

Ahora bien, con referencia a los criterios para la imposición de la sanción, se determinó en los conceptos anteriores que al no existir un procedimiento

⁷ Oficio No. 2016-460-003319-2 de 10 de mayo de 2016 enviado por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con ocasión de una consulta elevada por la Subdirectora de Gestión y Manejo de Parques Nacionales Naturales en relación a la reglamentación del artículo 49 de la Ley 1333 de 2009. Radicado MADS No. E1-012649 de 3 de mayo de 2016.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

establecido por el Gobierno Nacional, las autoridades ambientales deberán basar su decisión en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tipificación indirecta, que rigen la declaratoria de responsabilidad, sobre los cuales ha hecho alusión la Corte Constitucional en la Sentencia C-703 de 2010: "la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa", debiéndose entender, entonces, "que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción".

Igualmente estableció la Corte Constitucional en la sentencia de referencia que:

"Es evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores, como sucede en algunos ordenamientos con las multas, cuya fijación se efectúa con el propósito de que superen los beneficios que, a veces, los infractores obtienen de la comisión de las infracciones.

Todos los elementos involucrados son susceptibles de evaluación a partir del principio de proporcionalidad, que también en este caso actúa como límite y puede ser causa de reclamación, por cuanto el mismo artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 señala que la sanción se impondrá mediante resolución motivada, al paso que el artículo 30 prevé que "contra el acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo"

Por lo anterior, se puede afirmar que los lineamientos jurídico y técnicos que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición de la sanción de trabajo comunitario, son los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad antes mencionados. En este orden de ideas, desde la parte técnica y jurídica se resuelve reemplazar la sanción de multa por trabajo comunitario que se alineen con los programas, proyectos o actividades que adelante el Parque Nacional Natural Sumapaz. En consecuencia, el trabajo comunitario será impuesto como sanción, será ejecutado siguiendo los lineamientos teóricos y técnico trazados en el **INFORME TÉCNICO No. 20247030000316 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2024.**

Por último, y en concordancia con lo consagrado en la Ley 1333 de 2009 y la Resolución MAVDT 415 de 2010, "por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y se toman otras determinaciones", una vez ejecutoriado, se procederá a ordenar el registro del presente acto administrativo conforme lo dispuesto en el artículo 9 de la mencionada resolución, el cual dispone:



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

"(...)

"ARTÍCULO NOVENO. - Permanencia del reporte. El reporte realizado por las autoridades ambientales contenido en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, se publicará desde la ejecutoria de la providencia que impuso la sanción respectiva y hasta que se cumplan:

(...)

2. Un (1) año contado a partir del inicio de las actividades relacionadas con el trabajo comunitario ordenadas por la autoridad ambiental."

Con base en lo anterior, la Dirección Territorial Orinoquia de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el ejercicio de sus competencias y con observancia plena del procedimiento sancionatorio establecido, está facultada legalmente para imponer en el presente caso, la sanción de Multa que consagra los artículos 40 y 43 de la Ley 1333 de 2009.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. ACOGER en su totalidad el Informe Técnico de Criterios para la sanción No. **20247030000316** del 13 de noviembre de 2024.

ARTÍCULO SEGUNDO. DECLARAR al señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622, responsable del cargo primero formulado a través del Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO TERCERO. IMPONER al señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622, como sanción la señalada en el numeral 2 del artículo 1333 de 2009 consistente en multa por el valor de TRES MILLONES ONCE MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$3.011.190), la cual será reemplazada por TRABAJO COMUNITARIO con la estrategia que se describe a continuación y de acuerdo con los argumentos expresados en la parte motiva de la presente resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO. El trabajo comunitario hará parte de las líneas estratégicas de restauración ecológica y educación ambiental del área protegida con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación y recuperación del área protegida, por lo cual adelantará trabajo comunitario donde deberá aportar al desarrollo de las actividades del vivero de la sede Los Pinos del PNN Sumapaz con la realización de las siguientes actividades:

1. *Asistir a taller de inducción sobre el manejo de vivero y laboratorio del área protegida, asociada a la estrategia de Aula Ambiental, articulada con la línea de Educación Ambiental y Restauración.*
2. *Realizar el trasplante de plántulas desde camas de germinación a bolsas plásticas.*
3. *Realizar ahoyado y plantación de material vegetal en campo según el arreglo florístico designado por el área protegida.*



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

4. *Apoyar el beneficio y extracción de semillas de especies nativas proveniente del material recolectado por el equipo técnico del área protegida.*
5. *Apoyar en la elaboración de eras de crecimiento en madera para la nave 3 del vivero.*
6. *Apoyar el desarrollo de actividades de sensibilización y educación ambiental realizadas en el vivero.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. El **lugar de ejecución** y **duración** del trabajo comunitario será el Parque Nacional Natural Sumapaz– Sector Bogotá, Finca Los Pinos, Vereda Santa Rosa, Localidad de Sumapaz, Bogotá DC., por 80 horas distribuidas según cronograma de trabajo, el cual deberá ser concertado con la jefatura del PNN Sumapaz, previo inicio del trabajo comunitario.

PARÁGRAFO TERCERO. El **termino de cumplimiento de la sanción** deberá de trabajo comunitario será en un plazo no mayor a los seis (6) meses contados a partir del día siguientes a la notificación del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO CUARTO. El trabajo comunitario impuesto como sanción al señor Nilson Darío Contreras Torres, en el presente artículo, por la realización de actividades infractoras ambientales al interior del PNN Sumapaz, no genera remuneraciones ni prestaciones sociales de ningún tipo; y Parques Nacionales Naturales de Colombia no se hace responsable de daños o perjuicios que pueda sufrir el infractor en el cumplimiento de la presente sanción.

ARTÍCULO CUARTO. Exonerar al señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622, del cargo segundo formulado a través del Auto N.º 137 del 29 de agosto de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO QUINTO. Designar al Jefe del Parque Nacional Natural Sumapaz, para que realice notificación personal de la presente Resolución al señor Nilson Darío Contreras Torres; conforme lo establece el artículo 28 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Parque Nacional Natural Sumapaz indicará al infractor la fecha, hora y lugar en la que se debe presentar el señor Nilson Darío Contreras Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.386.622, para el cumplimiento de la sanción, ante lo cual se levantará un acta de inicio de cumplimiento de la sanción entre el Jefe del PNN Sumapaz y sancionado, que deberá incluir como mínimo los siguientes elementos:

1. *La identificación del acto administrativo al cual se le está dando cumplimiento.*
2. *Información básica de identificación del infractor.*
3. *Información básica de identificación del designado por parte del PNN Sumapaz para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción.*
4. *Plan de trabajo concertado con el cronograma y las actividades a ejecutar.*
5. *Plazo concedido para el desarrollo de la actividad incluyendo la fecha de inicio y de finalización de la actividad.*
6. *Lugar o lugares en donde se debe desarrollar la actividad.*
5. *Los medios por los cuales, se acreditará el cumplimiento de la actividad impuesta, tales como registros en planillas, especificando la cantidad de horas dedicadas al cumplimiento del trabajo comunitario por cada jornada de trabajo, listas de asistencia, bitácora de siembra, registros fotográficos y de video.*



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

6. Y los demás que se consideren necesarios por parte del PNN Sumapaz.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El seguimiento al cronograma de trabajo concertado y al desarrollo de las actividades deberá ser realizado por la jefatura del PNN Sumapaz o su delegado.

PARÁGRAFO TERCERO. Respecto al **medios de verificación del cumplimiento de la sanción**, se deberá realizar registros en planillas, especificando la cantidad de horas dedicadas al cumplimiento del trabajo comunitario por cada jornada de trabajo, listas de asistencia, bitácora de siembra, registros fotográficos y de video.

PARÁGRAFO CUARTO. La supervisión de la presente sanción de trabajo comunitario estará a cargo del jefe del del PNN Sumapaz, quien deberá remitir a la Dirección Territorial Orinoquía el informe con los soportes de cumplimiento de la sanción, una vez finalicen las obras.

PARÁGRAFO QUINTO. Finalización de la actividad: Una vez finalizadas las actividades dispuestas por esta autoridad ambiental, se suscribirá un acta de cierre del cumplimiento de la sanción que contener como mínimo los siguiente:

1. La identificación del acto administrativo al cual se le está dando cumplimiento.
2. Información básica de identificación del infractor.
3. Información básica de identificación del designado por parte del PNN Sumapaz para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción.
4. Información de los días y lugares donde se desarrollaron las actividades.
5. Información completa y detallada de las actividades realizadas por el infractor y las evidencias del desarrollo de estas. Se deberán adjuntar soportes (Registros de planillas, listas de asistencia, bitácora de siembra, registros fotográficos y de video.), con los cuales se compruebe que la sanción fue cumplida en los términos establecidos en el acto administrativo en el cual se impuso la sanción y por el acta de inicio.
6. Y los demás que se consideren necesarios por parte del PNN Sumapaz.

PARÁGRAFO SEXTO. Al finalizar el trabajo comunitario, el jefe del PNN Sumapaz, remitirá a la Dirección territorial Orinoquía certificado de cumplimiento de la sanción de trabajo comunitario, donde se anexe el acta de cierre suscrita y las evidencias de las actividades ejecutadas.

ARTÍCULO SEXTO. Notificar la presente decisión al tercero interviniente señora INGRID PINILLA, en los términos de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Comunicar a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el contenido de la presente Resolución, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO OCTAVO. COMUNICAR el contenido del presente acto administrativo al Jefe del Parque Nacional Natural Sumapaz.



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

ARTÍCULO NOVENO. Publicar esta Resolución en la Gaceta Ambiental de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO DÉCIMO. Ordenar la inscripción de la sanción que se impone mediante esta Resolución, una vez ejecutoriada, en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición ante el funcionario de conocimiento, y el de apelación, directamente o como subsidiario del de reposición, los cuales deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Dada en Villavicencio, Meta, a los dos (2) días del mes de diciembre de 2024.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR OLAYA OSPINA
Director Territorial Orinoquia
Parques Nacionales Naturales de Colombia

Proyectó: PBERMÚDEZ
Revisó: Mauricio Gómez