

RESOLUCIÓN NÚMERO: 225 DE 13-12-2023

*"Por la cual se impone una sanción al señor **JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO** y se adoptan otras determinaciones"*

El suscrito Director Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales, en ejercicio de la función policiva y sancionatoria asignada mediante Decreto 3572 de 2011, Ley 1333 de 2009, Resolución 0476 de 2012 y

CONSIDERANDO:

COMPETENCIA

Que mediante Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sector al cual se encuentra adscrito Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con el Decreto 3572 de 2011.

Que el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011 asignó las funciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre las cuales se encuentran las relacionadas con la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y le atribuyó funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Que la Resolución 0476 del 28 de diciembre 2012, en su artículo quinto dispone. *"Los Directores Territoriales en materia sancionatoria conocerán en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por las infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generan en las áreas protegidas asignadas a la dirección territorial a su cargo, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran."*

Que el Parque Nacional Natural Tayrona es una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, declarado y delimitado mediante la Resolución Ejecutiva No. 191 de 1964 proferida por la Junta Directiva del INCORA, y aprobada mediante Resolución Ejecutiva No. 255, del mismo año, bajo la denominación de Parque Nacional Natural Los Tayrona; posteriormente, se refrendó la declaratoria del parque mediante Acuerdo No. 04 del 24 de abril de 1969 proferido por la Junta Directiva del INDERENA, el cual fue aprobado por la Resolución Ejecutiva No. 292 del 18 de agosto de 1969 del Ministerio de Agricultura, estableciendo sus linderos y nombre actual.

Que el artículo primero de la Ley 1333 de 2009 fija la potestad sancionatoria en materia ambiental, entre otras autoridades a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, hoy Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Que el artículo segundo de la Ley 1333 de 2009, faculta a prevención a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales para imponer medidas preventivas y sancionatorias consagradas en dicha ley, sin perjuicio de las competencias legales de otra autoridad.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Que el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, contempla que *"Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente..."*

Que el artículo 8 de la Constitución Política establece la protección de los bienes culturales y los recursos naturales, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Que el artículo 79 de la constitución política, dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, para lo cual la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, de tal manera, impone al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica, fomentando la educación para el logro de estos fines.

Que el artículo 80 ibídem, determina que el Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales exigiendo, cuando haya lugar, la reparación de los daños causados.

Que el artículo 95 numeral 8 de la citada Carta Política señala como deber de la persona y del ciudadano: *"Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*

Que de lo anterior, se colige que el deber de protección de los recursos naturales es un mandato constitucional para los particulares y para el Estado, y que al ser nuestro país un estado social de derecho sus preceptos son exigibles tanto a unos como a otros, y que constitucionalmente, se ha dado una mayor protección a las áreas consideradas de especial importancia ecológica, dentro de las cuales se encuentra Parques Nacionales Naturales, razón por la cual las restricciones de uso son mayores al interior de éstas, tal como lo prevé el artículo 331 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), y el Decreto 1076 de 2015.

Que *"la Constitución de 1991 ha sido catalogada como una Constitución ecológica en razón del lugar tan trascendental que la protección del medio ambiente ocupa en el texto superior y, por consiguiente, en el ordenamiento jurídico fundado en él, siendo así que en su articulado se prevé el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y 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, siendo el Estado el encargado del planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En estas condiciones, el medio ambiente es un bien jurídico que es a la vez un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio que permea la totalidad del ordenamiento"*¹

¹ Corte Constitucional, MP: MENDOZA MARTELO, Gabriel Eduardo. Sentencia C703 – 2010.

ANTECEDENTES

Que a través del Auto No. 727 de 17 de diciembre de 2015 la Dirección Territorial Caribe, inició una investigación administrativa ambiental sancionatoria al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, por posible violación a la normatividad ambiental vigente, expediente sancionatorio No. 071 de 2015.

Que el Jefe del Parque Nacional Natural Tayrona, mediante con oficio 20216720005061 del 19 de mayo de 2016 se citó al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO notificarse de forma personal del auto antes mencionado.

Que ante la no comparecencia del señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA, el contenido del Auto No. 727 del 17 de diciembre de 2015, se procedió a notificar por aviso siendo recibido el 15 de junio de 2016.

Que mediante oficio 20166720003233 del 15 de junio de 2016 se citó al señor JOAQUIN MENDOZA para que rindiera declaración el día 29 de junio de 2016, según lo dispuesto en el numeral primero del artículo tercero del Auto No. 727 de 2015, emitiéndose constancia por parte del Jefe del Área Protegida PNN Tayrona ante la no comparecencia.

Que mediante Auto No. 922 del 21 de diciembre de 2021 se formuló al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO el siguiente cargo:

- *Entrar al sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución N°0234 de 2004 y los numerales 7, 23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004.*

Que a través del oficio No. 20236720001001 del 17 de marzo de 2023 el Jefe del Parque Nacional Natural Tayrona cito al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO para que se procediera a notificar de manera personal del auto de formulación de cargos, siendo recibida dicha citación el 21 de abril de 2023.

Que ante la no comparecencia para la notificación personal, se procede a notificar por edicto, fijándose este en la cartelera de la Dirección Territorial Caribe el 28 de abril de 2023 y desfijándose el 02 de mayo de 2023 tal y consta en las evidencias que reposan dentro del proceso, informándole en el mismo que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes podría presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

Que mediante certificación del 19 de mayo de 2023, el jefe del Área Protegida PNN Tayrona certifica que no se allego escrito de descargos por parte del señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO.

Que a través del Auto No. 139 del 31 de julio de 2023, se decretó de oficio la práctica de una prueba y le otorgó carácter de pruebas a las diligencias practicadas en el expediente sancionatorio adelantado contra el señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO.

Que mediante oficio No. 20236720004901 del 24 de julio de 2023 se citó al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO a notificación personal, siendo recibido el 16 de agosto de 2023, que ante la no comparecencia, se procede a notificar por aviso, el cual se recibió el 13 de septiembre de 2023.

Que mediante oficio No. 20236720004191 del 01 de agosto de 2023 se citó al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, con el fin de darle cumplimiento a lo ordenado en el artículo primero del Auto No. 139 del 24 de julio de 2023, siendo recibida dicha citación el 16 de agosto de 2023.

Que mediante constancia del 18 de agosto de 2023, el Jefe del Área Protegida del Parque Nacional Natural Tayrona, deja constancia que el señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA no compareció a la declaración ordenada y citada.

Que mediante oficio No. 20236720005841 del 15 de septiembre de 2023 se citó nuevamente al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, con el fin de darle cumplimiento a lo ordenado en el artículo primero del Auto No. 139 del 24 de julio de 2023, siendo recibida dicha citación, que ante la no comparecencia se emite una nueva constancia por parte del Jefe del Área Protegida el 18 de septiembre de 2023.

Que mediante Auto No. 261 del 29 de septiembre de 2023 se ordena correr traslado para alegar al señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, auto que fue notificado mediante aviso recibido el 23 de octubre de 2023, tal y como se evidencia en el expediente.

Que mediante certificación del 08 de noviembre de 2023 el Jefe del Área Protegida Parque Nacional Natural Tayrona informa que por parte del señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO no se presentó alegatos de conclusión.

Que a través del memorando 20236530006593, se solicitó al Profesional Especializado Grado 18 de la Dirección Territorial Caribe el informe de criterios para fallar.

Que mediante memorando No. 20236550003003 se remite a la Dirección Territorial Informe Técnico de Criterio Para Tasación de Multa No. 20236550000476 del 04 de diciembre de 2023, en atención a la solicitud realizada.

DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y SANCIÓN

Que teniendo en cuenta que las diligencias y las pruebas obrantes en el expediente son suficientes para decidir de fondo, esta Dirección procederá a determinar la responsabilidad del señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458.

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, tendrá en cuenta el material probatorio que reposa en el expediente sancionatorio PNN Tayrona No. 071 de 2015.

Que de conformidad con en el acervo probatorio este despacho concluye que el señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, es responsable del cargo formulado a través del auto N° 922 del 21 de diciembre de 2022, ya que contravino lo dispuesto en el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 y los numerales 7, 23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004, al realizar actividades prohibidas al interior del Parque Nacional Natural Tayrona: "*Exceder la capacidad de carga en el sector de playa del muerto*", quiere decir 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.

Que en consecuencia de lo anterior, y una vez determinada la responsabilidad del señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, esta Dirección Territorial Caribe adoptara una decisión de fondo, teniendo de presente los principios de proporcionalidad y razonabilidad, según los cuales se busca la ecuanimidad entre la sanción y el comportamiento del infractor.

Que con relación al mérito para imponer sanciones en materia ambiental en la Sentencia C-401 del 26 de mayo de 2010, la Corte Constitucional manifestó que:

"(...) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas."

En ese sentido la Corte Constitucional indicó que:

"(...) la potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, ha dicho la Corte, esa actividad sancionadora se encuentra sujeta a "(...) los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), (...), a los cuales se suman los propios "(...) de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso- régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias-(juicio personal de irreprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem."

Que las sanciones que establece el artículo 40 de la ley 1333 de 2009 "Por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones" son las siguientes:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Que el párrafo segundo del artículo 40 ibídem, determinó que el Gobierno Nacional definirá los criterios para la imposición de sanciones.

Que en relación a la presunción de culpa en el proceso administrativo sancionatorio que surge, claramente, en procesos de estirpe ambiental, han surgido demandas de inconstitucionalidad que han pretendido sacar del orden jurídico las expresiones del párrafo del artículo primero de la ley 1333 de 2009, que consagran que en "En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales" alegando que esas disposiciones del legislador vulneran el principio de presunción de inocencia.

Que fue en la sentencia C-595 de 2010² que se estableció que las disposiciones de la norma en mención significan que: "i) se presume la culpa o el dolo sobre quien se denominará inicialmente "presunto infractor", ii) dicha presunción dará lugar a medidas preventivas, iii) se procederá a sancionar definitivamente al presunto infractor, iv) si no logra desvirtuar la presunción, v) para lo cual tendrá la carga de la prueba, y vi) podrá utilizar todos los medios probatorios legales", dicha sentencia se manifestó con relación a la presunción de inocencia y la presunción de culpa propia de este procedimiento en el siguiente sentido:

"7.4. En primer lugar, la Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador. Sin embargo, la rigurosidad en su aplicación, propia del ámbito del derecho penal, no es trasladable in toto -con el mismo alcance integral- al derecho administrativo sancionador, dada la existencia de diferencias entre los regímenes (naturaleza de la actuación, fines perseguidos, ámbitos específicos de operancia, etc.), que lleva a su aplicación bajo ciertos matices o de manera atenuada (ámbito de la responsabilidad subjetiva). Incluso, excepcionalmente, podría establecerse la responsabilidad sin culpa (objetiva).

² Corte Constitucional: M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

7.5. Según se explicará, la ley cuestionada conserva una responsabilidad de carácter subjetiva en materia sancionatoria ambiental toda vez que los elementos de la culpa y el dolo continúan vigentes por disposición expresa del legislador. Ello además permitirá sostener que cuando las infracciones ambientales constituyan a su vez ilícitos penales, frente al ámbito penal operará a plenitud la presunción de inocencia (artículo 29 superior).

7.6. La presunción de culpa o dolo establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -*iuris tantum*-, toda vez que admiten prueba en contrario, como puede advertirse de una lectura literal de los párrafos legales cuestionados. En esa medida, hasta antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.

Una presunción legal resulta ajustada a la Constitución en la medida que aparezca como razonable, es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el fin.

7.7. Esta Corporación considera que la presunción legal establecida y la consecuente inversión de la carga de la prueba no desconocen el principio de presunción de inocencia.

El legislador ha establecido en esta oportunidad un mecanismo producto de la libertad de configuración de instituciones procesales y la definición del régimen de responsabilidad administrativa ambiental. **Este procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador busca hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia para la preservación de la humanidad como lo es la conservación del ambiente sano.** (Subrayado fuera del texto original).

Que, de tal manera, la presunción de inocencia supervive aún en el régimen de responsabilidad administrativa ambiental, aunque no con la misma rigurosidad que en el campo del proceso penal ya que, entre otras, contienen y persiguen fines diferentes.

Que, con relación a la presunción de culpa, dicha sentencia fue del criterio que esa era una de esas presunciones que aceptaban prueba en contrario y que también se dejó expresamente consignado que la natural inversión de la carga de la prueba que tal principio apareja no flanquea el de presunción de inocencia, por cuanto obedece a la libertad de configuración que tiene el legislador de instituciones procedimentales, y que dicha presunción se puede desvirtuar con el correr del proceso antes de imponerse la sanción respectiva.

Que lo que se pretende es buscar la efectividad de bienes jurídicos superiores que atañen la supervivencia de la especie humana.

INFORME TÉCNICO INICIAL

Que el profesional del Área Protegida conceptuó que la violación a la capacidad de carga podría generar modificaciones significativas del ambiente, debido a que

los impactos que pueden aparecer cuando se excede el número de visitante en el área protegida.

Que al realizar el ingreso de un número de personas sin ninguna autorización se podría ocasionar la afectación las especies de flora y fauna del Área protegida.

Que se alterarían los ciclos de vida de los microorganismos y que asimismo, se llegarían a afectar los ecosistemas de arrecifes coralinos ya que se produciría mayor colmatación en las playas debido a las actividades intensivas de visitantes con la llegada de embarcaciones y el anclaje. (Informe Técnico No. 20156720003483)

La conducta investigada dentro del presente proceso sancionatorio se realizó en Zona de Recreación General Exterior y de acuerdo con la zonificación establecida en el Plan de Manejo del área protegida del Parque Nacional Natural Tayrona; ha sido catalogada por el artículo quinto del Decreto 622 de 1977 compilado por el Decreto Único 1076 de 2015, como aquella zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente y que la violación a la capacidad de carga se causarían modificaciones.

DE LA SANCIÓN DE MULTA

Que de acuerdo con el artículo 43 de la ley 1333 de 2009, Multa "*Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales*".

Que el artículo cuarto del Decreto 3678 de 2010³ señala que:

"Artículo 4º. Multas. Las multas se impondrán por parte de las autoridades ambientales cuando se cometan infracciones en materia ambiental, en los términos del artículo 5º de la ley 1333 de 2009, y con base en los siguientes criterios:

B: Beneficio ilícito

a: Factor de temporalidad

i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo

A: Circunstancias agravantes y atenuantes

Ca: Costos asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor

Que justamente con relación a la imposición de multas, el Órgano de Cierre en lo Constitucional ha venido conceptuando, con relación al criterio que las mismas dependen del grado de gravedad de la infracción el que va concadenado con el principio de proporcionalidad:

"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

³ Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la ley 1333 de 2009 y se toman otras determinaciones.

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.

Surge de lo anotado que la expresión de acuerdo con la gravedad de la infracción, contenida en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 no impide la aplicación del principio de proporcionalidad, ni vulnera el derecho a libre desarrollo de la personalidad o el derecho general de libertad fundado en él".⁴

Que esta Dirección comparte enteramente las posturas del pensamiento recién transcrito, ya que cada sanción de multa, por ejemplo, depende a las claras de la evaluación de cada caso, pero aplicando esas reglas de proporcionalidad, y así llegar a los máximos estándares de justicia ambiental.

Que mediante la Resolución No. 2086 del 25 de octubre de 2010 "Por el cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1º del artículo 40 de la ley 1333 de 2009 y se toman otras determinaciones", el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinó la metodología aplicable para la tasación y de multas y estableció en su artículo cuarto que "Para la tasación de las multas, las autoridades ambientales deberán tomar como referencia los criterios contenidos en el artículo 4º de la presente Resolución y la aplicación de la siguiente modelación matemática: $Multa = B + [(a * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$ ".

Que para la imposición de la sanción de multa, esta Dirección tendrá en cuenta los criterios antes mencionados en el Decreto 3678 de 2010, la resolución 2086 de 2010 y el informe técnico de criterios para tasación de multas No. 20236550000476, así:

INFORME TÉCNICO DE CRITERIOS PARA TASACIÓN DE MULTA EN PROCESO SANCIONATORIO NO. 20236550000476 DE 04 DE DICIEMBRE DE 2023.

“

CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA

En el siguiente aparte del informe técnico de criterios para tasación de multa como es la caracterización de la zona, se abordarán los siguientes temas de mayor relevancia, teniendo en cuenta su ubicación, acciones llevadas a cabo, además de los bienes de protección y conservación presentes en el sitio de la presunta infracción:

- ✓ Ubicación y geoespacialización de las coordenadas geográficas donde se sitúa la presunta infracción
- ✓ Caracterización biológica de playa del muerto
- ✓ Zonificación de manejo y usos permitidos.

⁴ Sentencia C-703. M. P.: Luís Eduardo Montealegre Lynett.

- ✓ Generalidades del Eco-Turismo
- ✓ El Ecoturismo en Tayrona

UBICACIÓN Y GEOESPACIALIZACIÓN DE LAS COORDENADAS GEOGRÁFICAS DONDE SE SITÚA LA PRESUNTA INFRACCIÓN

La presunta infracción señalada en el expediente 071/2015 PNNT, se ubicó en las coordenadas geográficas 11°18'59.1"N – 74°04'45.1"W (figura 1), se circunscriben al sector conocido como Bahía Neguanje por la carretera principal que de Santa Marta conduce a la Guajira a la altura del Km 5 -a menos de 1 Km antes del peaje de Neguanje, se encuentra un desvío que conduce a la segunda entrada (Palangana) del Parque. Siguiendo esta carretera (terciaria) a aproximadamente 13 Km se encuentra la Bahía de Neguanje, sitio donde se geo-posicionó la presunta infracción. Sin embargo, la presunta violación a la norma se ejerció en *Playa del Muerto de acuerdo con el informe de campo e informe de incumplimiento de capacidad de carga ambos del 20 de junio de 2015. Este sitio* corresponde a un área de 61 Ha aproximadamente, que comprende un área terrestre de cuatro hectáreas (4 Ha aproximadamente), desde la línea de costa de la Playa del Muerto al terreno consolidado de cincuenta metros (50 m); un área marina de 57.5 Ha aproximadamente), desde la línea de más alta marea hasta quinientos metros (500 m) hacia el mar, a lo largo de 1500 m de playa,⁵. Según el Plan de manejo 2005-2009. Playa del muerto-actualmente conocida como Playa Cristal se considera entre los sitios de mayor interés público para el turismo.



Figura 1. Ubicación de la presunta infracción mapa grande (marcador amarillo), y playa del muerto (línea fucsia) lugar donde presuntamente se violó la capacidad de carga por parte de Ramón Avendaño. Las coordenadas corresponden a la Bahía de Neguanje desde donde zarpó la embarcación hacia Playa del Muerto según consta en el informe de violación a la capacidad de carga e informe de campo. Mapa pequeño ubicación de la presunta infracción dentro del PNNT. Proyectó: Ana María Valderrama septiembre de 2023. Fuente: Google Earth, 2023.

CARACTERIZACIÓN BIOLÓGICA DE PLAYA DEL MUERTO

A partir del trabajo de Garzón y Cano (1991)⁶ se puede apreciar que la Bahía de Neguanje - mitad oriental - puede ser dividida en dos subsectores bien definidos (ver figura 2): uno en la sección noroccidental (7M-70), caracterizado por el dominio de acantilados rocosos en el litoral, medianamente expuestos al oleaje, fondos pendientes y aguas claras: y otro en la porción suroriental (7A-7M), protegido del oleaje, donde predominan

⁵ Plan de manejo Parque Nacional Natural Tayrona 2005-2009

⁶ GARZÓN-F., J. & M. CANO. 1991. Tipos, distribución, extensión y estado de conservación de los ecosistemas marinos costeros del Parque Nacional Natural Tayrona. Invemar-Inderena. Versión presentada al Séptimo Concurso Nacional de Ecología "Enrique Pérez Arbeláez"

los litorales sedimentarios bajos, los fondos son mucho menos pendientes, abundan los sedimentos finos y se presenta una mayor variedad de ecosistemas marinos. Las playas son fundamentalmente de arena media calcárea, excepto la ubicada entre 7F y 7H que presenta abundante cascajo y la playa grande del extremo sur (7B- 7D) que contiene una gran proporción de materiales orgánicos (Garzón & Cano 1991).

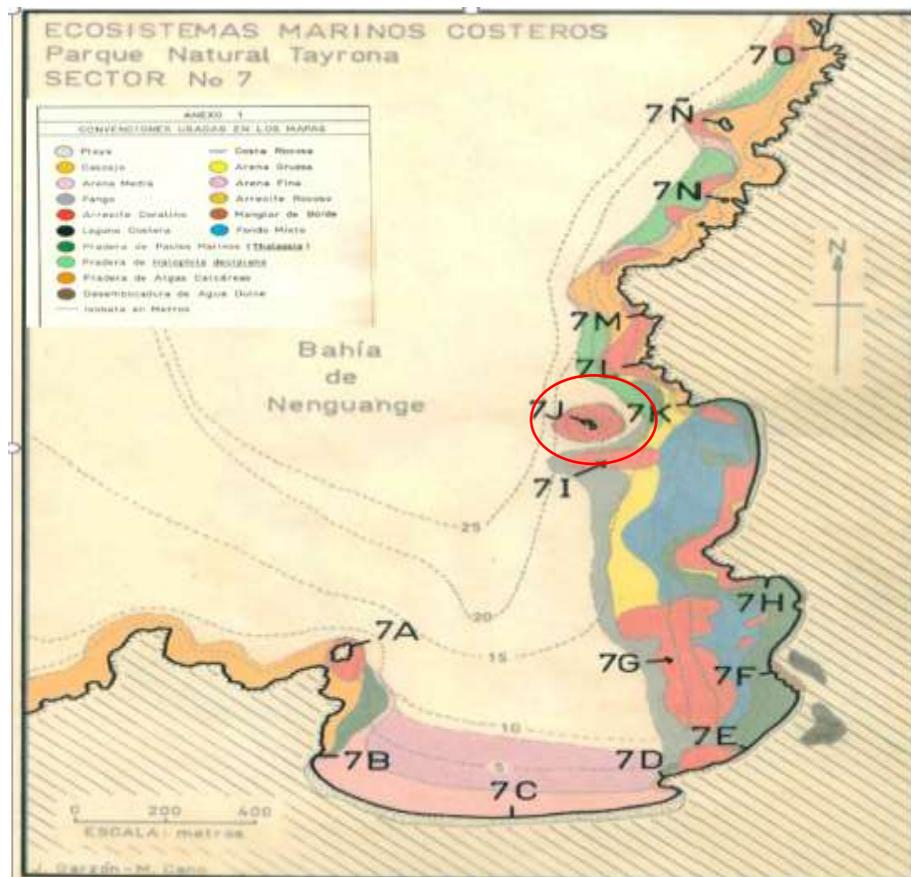


Figura 2. Ecosistemas marinos costeros PNN Tayrona, sector No 7. (Fuente: Garzón-Ferreira, J. y Cano, M. 1991).

En el cinturón rocoso costero de la en la sección noroccidental, el cubrimiento coralino varía mucho, es alto (70%) frente a las puntas y bajo (hasta menos del 20%) en las paredes y en los taludes de roca pequeña y cascajo de las ensenadas. Las formaciones coralinas que se originan en el litoral presentan, casi desde la misma orilla, colonias muy grandes de *A. palmata*, abundante *Millepora complanata* y cabezas pequeñas a medianas de *Siderastrea radians*, así como muchas otras variadas especies. Se continúan hacia abajo en un talud de pendiente media, donde aparecen otras colonias de *Acropora palmata*, *A. cervicornis*, cabezas muy grandes de *S. radians*, *Montrastrea spp.*, entre otras; la estructura y zonación de los parches coralinos alejados de la costa es similar a lo descrito anteriormente (Piedra del Ahogado y alrededores) NAVAS et al, 2009⁷.

En evaluación rápida realizada en 2009 se determinaron las especies de corales observados en tres transectos del sector Playa del Muerto (Ver tabla 1). Playa del Muerto se ubica en el sector 7J (figura 2) que corresponde a Arrecife Coralino Rojo, el cual se halla sobre un morro rocoso (piedra ahogada) que apenas sobresale de la superficie del agua.

Tabla 1. Listado de especies de corales observados en los tres transectos (50 mts de largo), en la Playa del Muerto, B. de Neguanje, PNN Tayrona (Fuente: NAVAS et al, 2009)⁷

⁷ Navas, R., J. Vega y C. García. 2009. Concepto técnico de visita playas del Parque Nacional Natural Tayrona. ESTADO DE LAS FORMACIONES CORALINAS EN DIFERENTES PLAYAS DEL PARQUE NACIONAL NATURAL. Informe técnico Invermar para el PNN Tayrona. Página 5.

	Trabs A	Trans B	Trans C
1		<i>Acropora palmata</i>	<i>Acropora palmata</i>
2		<i>Colpophyllia natans</i>	<i>Colpophyllia natans</i>
3			<i>Diploria labyrinthiformis</i>
4	<i>Diploria strigosa</i>	<i>Diploria strigosa</i>	<i>Diploria strigosa</i>
5		<i>Diploria clivosa</i>	
6	<i>Montastraea annularis</i>	<i>Montastraea annularis</i>	<i>Montastraea annularis</i>
7		<i>Montastraea cavernosa</i>	<i>Montastraea cavernosa</i>
8		<i>Montastraea faveolata</i>	<i>Montastraea faveolata</i>
9	<i>Porites astreiodes</i>	<i>Porites astreiodes</i>	<i>Porites astreiodes</i>
10	<i>Siderastrea siderea</i>	<i>Siderastrea siderea</i>	<i>Siderastrea siderea</i>
11	<i>Siderastrea radians</i>		<i>Siderastrea radians</i>
12			<i>Meandrina meandrites</i>
13	<i>Millepora complanata</i>	<i>Millepora complanata</i>	<i>Millepora complanata</i>

Las praderas de esta Bahía están asentadas básicamente sobre sedimentos calcáreos, dominando las arenas gruesas y el cascajo en la porción marginal externa y las arenas medias en su porción más costera. Una característica importante es la presencia de densas poblaciones del alga *Halimeda opuntia*, la cual puede llegar incluso a dominar en cubrimiento. Comúnmente se presentan también sobre el fondo esponjas y pequeños corales (Manicina, Siderastrea, Millepora, Diploria, Porites y Cladocora) y grandes números de los erizos *Lytechinus variegatus* y *Tripneustes ventricosus* (especialmente este último) (Garzón & Cano 1991). Datos sobre la variación de la densidad, cobertura y biomasa foliar de las praderas fueron presentados por Laverde-Castillo (1990)⁸ y Puentes (1990)⁹, junto con estudios sobre comunidades de poliquetos y camarones respectivamente.

ZONIFICACIÓN DE MANEJO Y USOS PERMITIDOS

El lugar de la presunta infracción se encuentra en la Zona de recreación general exterior¹⁰ (figura 3), zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente (Tabla 2).

Corresponde a la Zona 11. Zona de Recreación General Exterior, Playa del Muerto de la Bahía de Neguanje: Con un área total de sesenta y uno punto cinco hectáreas (61.5 Ha aproximadamente), comprende: Área terrestre de cuatro hectáreas (4 Ha aproximadamente), desde la línea de costa de la Playa del Muerto al terreno consolidado de cincuenta metros (50 m); Área marina de cincuenta y siete punto cinco hectáreas (57.5 Ha aproximadamente), desde la línea de más alta marea, quinientos metros (500 m) hacia el mar, comenzando en Playa del Muerto mil quinientos metros (1500 m) por la línea de costa hacia el norte.

⁸ LAVERDE-C., J. J. A. 1990. Comparación de comunidades de poliquetos infaunales y epifaunales, asociados con lechos de *Thalassia testudinum* Banks ex König en la región de Santa Marta, Caribe colombiano. en: J. M. Díaz (ed.) Estudio ecológico integrado de la zona costera de Santa Marta y Parque Nacional Natural Tayrona. Informe final. Programa Ecosistemas Marinos - INVEMAR. Vol. 1: 379a-379l + 1 fig. + 3 tab.

⁹ PUENTES, L. G. 1990. Estructura y composición de las poblaciones de camarones (Crustácea: Decapoda: Natantia) asociadas a praderas de , en la región de Santa Marta, Caribe colombiano. Tesis M. Sc. Biología Marina Universidad Nacional de Colombia.145pp + 1 anexo.

¹⁰ Resolución 0234 de 2004

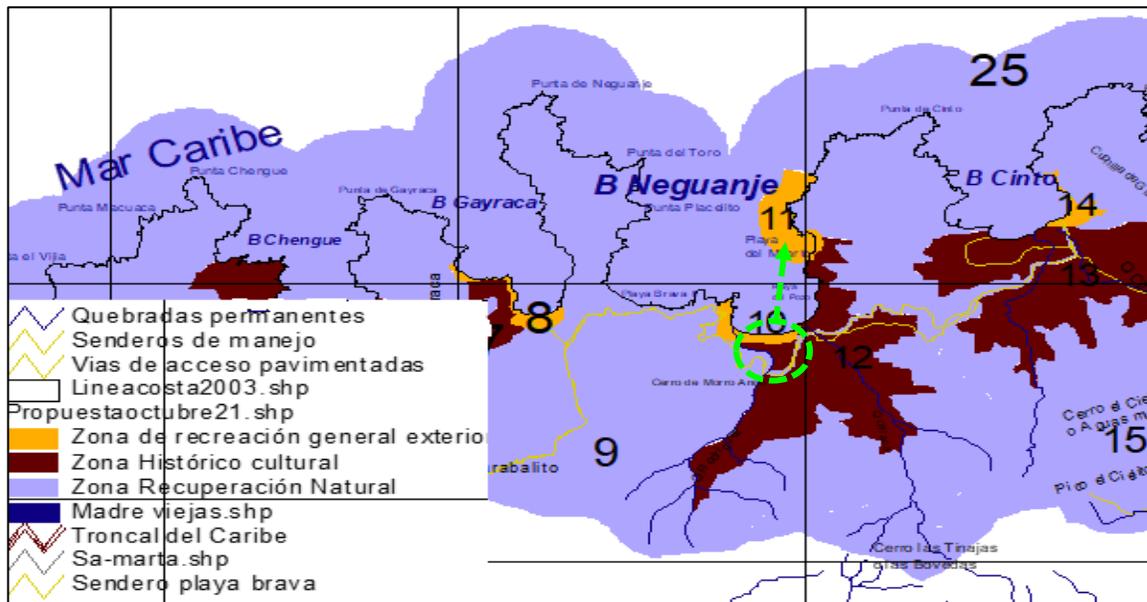


Figura 3. La presunta infracción (círculo verde) se ubicó en zona de recreación exterior (zona mostaza).

Así mismo el artículo 10 contempla las conductas prohibidas como lo es entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente. Para el caso de las Zonas de Recreación General Exterior, la capacidad de carga estipulará el número máximo de visitas al área que puedan realizar las embarcaciones que llevan pasajeros tabla 3. Dichas embarcaciones deberán apagar sus motores para fondear en los lugares indicados, con el fin de no afectar corales y otros ecosistemas marinos¹¹. En el caso del presunto infractor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, debió acatar la instrucción de los guardaparques tal y como reza el artículo 25: "Los grupos deben estar acompañados por uno o varios guías, quienes deberán velar por el respeto de las normas que eviten el deterioro del área", sin embargo, la presunta omisión de la normatividad genera riesgos a los ecosistemas marino costero.

Tabla 2. Usos y actividades permitidas en la zona de Recreación General Exterior (Resolución 0234 de 2004)

RECREACIÓN GENERAL EXTERIOR	USOS PRINCIPALES	Recreación	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Desarrollo de infraestructura ecoturística que cumpla con la licencia ambiental.</u> • Uso recreativo de la playa y el mar bajo las condiciones que determine la Unidad. • Buceo de observación con equipo autónomo. • Buceo a pulmón. • Pesca deportiva. • Senderismo.
	USOS COMPLEMENTARIO	Educación y cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Senderismo guiado. • Filmaciones, videos, fotografías. • Visitas al museo. • Trabajo en capacitación con los prestadores de servicios. • Actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas que cumplan con los parámetros del programa de educación ambiental del Parque.

¹¹ Artículo 21 Resolución 0234 de 2004

		Protección y Control	<ul style="list-style-type: none"> Control y vigilancia: Recorridos marinos y terrestres. Construcción de infraestructura para vigilancia, torres de control y salvamento para bañistas. Instalación de vallas de señalización (Informativa, preventiva y restrictiva)
		Conservación y Recuperación	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de proyectos de investigación. Construcción de infraestructura para investigadores. Actividades tendientes a la mitigación y corrección del deterioro ecológico producido por las actividades permitidas o autorizadas. Restauración ecosistémica
	USO RESTRINGIDO	Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de infraestructura en construcciones ya existentes.
		De servicios	<ul style="list-style-type: none"> Prestación de servicios ecoturísticos tales como alojamiento, campismo, guía ecológica, transporte local y alquiler de equipos o enseñanza relacionada con las actividades recreativas o ecoturísticas permitidas o autorizadas, entre otros.
		Comercial de menor escala	<ul style="list-style-type: none"> Venta minorista de alimentos y bebidas. Venta minorista de artesanías, souvenirs, materiales didácticos o utilizados en la práctica de las actividades permitidas o autorizadas.

Tabla 3. Capacidad de carga para estos sectores y zonas que admiten uso recreativo en el Parque Nacional Natural Tayrona (fuente: Modificado de Plan de manejo 2004-2009).

SECTOR	METROS DE PLAYA	CAPACIDAD DE CARGA POR DÍA
Concha	1000	2000
Gayraca	603	500
Playa brava Neguanje	0	0
Neguanje playa principal	880	1500
Playa del muerto	327	350
Cinto (sector suroriental)	716	400
Guachaquita	245	150
Palmarito	332	150
Playa Brava	449	150
Boca del saco	960	500
Cabo - piscina	1632	500
Arrecifes	2474	400
Cañaveral	1513	300
TOTAL	11131 m	6900

GENERALIDADES DEL ECOTURISMO

El Turismo de naturaleza comprende al ecoturismo (Ceballos-Lascurain, 1987; Jacobson and Robles 1992) y al turismo de aventura (Lane, 1994¹²). Es definido como los viajes que se realizan a áreas relativamente sin perturbar o no contaminadas, con el objetivo de estudiar, admirar o disfrutar los paisajes, sus plantas y animales, y todas aquellas formas de manifestación cultural del capital natural (Boo, 1990¹³; Balderas Elorza, 2014¹⁴; Gómez Ceballos & Martínez, 2009¹⁵; Garrod, Wornell, & Youell, 2006¹⁶). Forma parte del nuevo paradigma ambiental fundado en las transformaciones sociales recientes en relación a valores, actitudes y creencias (Dunlap & Van Liere, 1978¹⁷), y el comportamiento del turista de naturaleza es resultado de sus motivaciones, experiencia, sus imaginarios y la influencia de su círculo social (Osorio García et al., 2017)¹⁸. Conforme lo señala la Ley 300 de 1996, el ecoturismo es aquella forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible. Busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos. Por lo tanto, es una actividad controlada y dirigida que debe producir un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respetando el patrimonio cultural, educando y sensibilizando a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza y debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas. De acuerdo con expertos en la sostenibilidad del ecoturismo (Ceballos-Lascurain 1987¹⁹; Jacobson y Robles 1992²⁰; Panadero, 2000²¹, y Björk, 2020²²), se requiere un mantenimiento de alta calidad de recursos, tales como paisajes, ríos, bosques y vida silvestre. De acuerdo con Pedersen (1991²³) el ecoturismo considera la protección de áreas naturales, la generación de recursos económicos, y la participación de la población local en la construcción de capacidades y educación ambiental. De igual manera Wallace y Pierce (1996)²⁴ establecían que el ecoturismo debe ayudar a minimizar los impactos negativos, crear conciencia de conservación, permitir a las poblaciones locales tomar decisiones propias, así como beneficiarse económicamente de esta actividad.

Entre los impactos negativos de las actividades antrópicas que se dan en zonas de playa debidos al desarrollo del turismo se han evidenciado el pisoteo, los efectos derivados de las embarcaciones y el uso de bronceadores entre otros. El pisoteo de las personas en las playas genera entre otros efectos reducción en las poblaciones de invertebrados

¹² Lane, B. (1994). What is rural tourism Journal of Sustainable Tourism, 2(1-2), 7-21

¹³ Boo, E. (1990). Ecotourism: Potentials and Pitfalls. World Wildlife Fund

¹⁴ Balderas-Elorza, C. R. (2014). Características de la demanda de turismo de naturaleza y de aventura en Playa del Carmen. Teoría y Praxis, 9(especial), 9-24

¹⁵ Gómez-Ceballos, G., & Martínez, A. (2009). Alternativa para el turismo de naturaleza. Caso de estudio. Soroa. Pinar del Río. Cuba. Pasos - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 7(2), 197-218

¹⁶ Garrod, B., Wornell, R., & Youell, R. (2006). Re-conceptualising rural resources as countryside capital: The case of rural tourism. Journal of Rural Studies, 22(1), 117-128

¹⁷ Dunlap, R. E., & Van Liere, K. D. (1978). The new environmental paradigm. Journal of Environmental Education, 9(4), 10-19

¹⁸ Osorio-García, M., Monge-Amores, E., Serrano-Barquín, R. del C., & Cortés-Soto, I. Y. (2017). Perfil del visitante de naturaleza en Latinoamérica: prácticas, motivaciones e imaginarios. Estudio comparativo entre México y Ecuador. Pasos - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 15(3), 713-729

¹⁹ Ceballos-Lascurain, H. (1987). The future of ecotourism. Mexico journal

²⁰ Jacobson, S. K., & Robles, R. (1992). Ecotourism, sustainable development, and conservation education: Development of a tour guide training program in Tortuguero, Costa Rica. Environmental Management, 16(6), 701-713.

²¹ Panadero-Moya, M., Navarrete-López, G., & Jover-Martí, F. J. (2002). Turismo en espacios naturales: Oportunidades en el corredor biológico mesoamericano. Cuadernos de Turismo, 10, 69-83

²² Björk, P. (2000). "Ecotourism from a Conceptual Perspective, an Extended Definition of a Unique Tourism Form", International Journal of Tourism Research, No. 2, pp. 189-202

²³ Pedersen, A. 1991. Issues, problems, and lessons learned from ecotourism planning projects". In: Kusler, J (Ed.). Ecotourism and resource conservation: a selection of papers. Second international Symposium on Ecotourism and Resource Conservation. Madison: Omnipress. 61-74 pp.

²⁴ Wallace, G. y Pierce, M. 1996. An evaluation of ecotourism in Amazonas, Brazil. Annals of tourism Research. 23(4):843-73.

(Rodríguez, 1982²⁵). En el agua, el pisoteo genera resuspensión de sedimentos finos generando turbidez (Defeo et al., 2001²⁶) y cambios en las comunidades de organismos. De hecho, Cortes-Useche & Mendoza (2012)²⁷ observaron cambios en las comunidades bentónicas, con una relación negativa, con la riqueza y diversidad producto de condiciones que favorecen la presencia de ciertos grupos de organismos. De otro lado UK CEED (2000²⁸), analiza los posibles efectos potenciales de la recreación en el agua los cuales se derivan de fuentes como emisiones del motor, emisiones sonoras, lixiviación de pintura antiincrustante, vertidos de aguas residuales y otros residuos, perturbación de la vida silvestre, erosión y turbidez. En los fondos marinos la sombra que se genere de manera permanente o casi permanente genera impacto sobre la composición y estructura de una comunidad. En pastos marinos ha sido documentado por Leoni et al (2008)²⁹ quien describe como la reducción de la luz influencia la fotosíntesis y el potencial productivo, pudiendo causar declinación por desbalance en los nutrientes, cambiando la fisiología y morfología en las plantas, incidiendo además en crecimiento, supervivencia y distribución. La navegación como actividad genera cambios a su alrededor, los cuales pueden variar dependiendo de las características de la embarcación, del motor, de su ubicación y de la forma de maniobra del piloto. Las ondas de fuerza cambian entre el arranque de inicio, la navegación, acciones de reversa, etc., que genera turbulencia. Es fácil ver a una lancha separarse del sitio de amarre o anclaje más somero, con una acción de fuerza del motor en un sitio un poco más profundo, generando resuspensión del sedimento de manera abrupta, cambiando la transparencia en turbidez en pocos segundos. Así mismo teniendo en cuenta los impactos asociados al uso recreativo, el uso de bloqueadores solares o bronceadores los cuales contienen Benzophenone-2 (BP-2), un aditivo "contaminante emergente de preocupación" ya sea en la oscuridad o en la luz, ya que induce a las larvas de coral a transformarse de un estado planctónico móvil a un deformado de condición sésil, así mismo se ha comprobado su efecto en Corales los cuales exhiben altas tasas de blanqueamiento (DOWNS et al., 2013).

Para mitigar estos impactos negativos en el ordenamiento ecoturístico se determina la capacidad de carga. Esto es un tipo específico de capacidad de carga ambiental y se refiere a la capacidad biofísica y social del entorno respecto de la actividad turística y su desarrollo (Wolters, 1991), citado por Ceballos-Lascuráin (1996). Representa el máximo nivel de uso por visitantes que un área puede mantener. Se puede definir la capacidad de carga ambiental como la capacidad que posee un ecosistema para mantener organismos mientras mantiene su productividad, adaptabilidad y capacidad de regeneración. Representa el límite de la actividad humana: si éste es excedido, el recurso se deteriorará (Ceballos-Lascuráin, 1996). Por otro lado, se determina la capacidad de carga perceptiva; este es el nivel de hacinamiento que un turista está dispuesto a tolerar antes de decidir que un lugar en particular es demasiado lleno y luego se va a otra parte, esto incide en la satisfacción del turista. Siguiendo a Erevelles y Leavitt (1992)³⁰, el cliente crea sus expectativas sobre el producto en la etapa anterior a la compra, ejerciendo un juicio tras la experiencia del consumo, con la comparación entre el resultado y sus expectativas a priori. De esta forma, la satisfacción del turista en el ecoturismo depende de las experiencias,

²⁵ Rodríguez, B. 1982. Zonación y estructura de las comunidades macrofaunísticas en algunas playas arenosas de la región de Santa Marta. Caribe Colombiano Página 122

²⁶ Defeo, Omar & Gomez, J & Lercari, Diego. (2001). Testing the swash exclusion hypothesis in sandy beach populations: The mole crab *Emerita brasiliensis* in Uruguay. Marine Ecology-progress Series - MAR ECOL-PROGR SER. 212. 159-170. 10.3354/meps212159.

²⁷ Cortés-Useche y Jair Mendoza Aldana, 2012. Estructura de la comunidad macrobentónica en cuatro Playas arenosas del parque nacional natural corales del Rosario y san Bernardo (caribe colombiano) sometidas a Diferentes niveles de uso. Rev. Intropica ISSN 1794-161X.

²⁸ UK CEED 2000. A review of the effects of recreational interactions within UK European marine sites. Countryside Council for Wales (UK Marine SACs Project) 264 Pages

²⁹ Leoni, Vanina & Vela, Alexandre & Pasqualini, Vanina & Pergent-Martini, Christine & Pergent, Gerard. (2008). Effects of experimental modifications of light levels and nutrient concentrations on seagrasses: a review.

³⁰ Erevelles, S., & Leavitt, C. (1992). A comparison of current models of consumer satisfaction/dissatisfaction. The Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior, 5, 104-114.

proporcionándose una experiencia ecoturística satisfactoria cuando existe un comportamiento responsable hacia el medio ambiente (Lee y Moscardo, 2005)³¹. La determinación de capacidad de carga turística constituye una herramienta de planificación que permite obtener una aproximación a la intensidad de uso de las áreas destinadas al uso público por lo que sustenta y requiere decisiones de manejo (Cifuentes 1992³², Acevedo Ejzman, 1997³³). El cálculo se hace a través de un proceso complejo en el que se deben considerar una serie de factores ecológicos, físicos, sociales, económicos y culturales (Moore, 1993)³⁴. Es importante seguir apostando al desarrollo sostenible del recurso natural, puesto que genera numerosos empleos para la comunidad local, al igual que mejora la conservación del recurso natural. Así, apostar por la responsabilidad social corporativa debe seguir siendo el camino para mejorar la educación de los empleados y de las comunidades locales, debido a que un alto valor y calidad percibida mejorará la satisfacción de los visitantes.

Entre las consecuencias de la presión del turismo que excede la capacidad de carga se puede dar como ejemplo el efecto del turismo de arrecifes de coral, que es uno de los muchos factores de estrés antropogénicos que afectan a los arrecifes. En un estudio realizado por Kaylan et al. (2020) a partir de video de la plataforma Youtube (ver figura 4) corroboraron el gran daño físico a los corales debido a la actividad de buceo recreativo, que puede conducir al colapso del hábitat de los corales si continúa sin cesar. Cuando por accidente los turistas tocan, contaminan o rompen partes de un arrecife, los corales experimentan estrés. Los organismos de coral tratan de luchar contra la contaminación de forma natural, pero este proceso conduce con frecuencia al blanqueamiento del coral, el cual ocurre cuando los corales pierden las zooxantelas asociadas y sus colores desaparecen, ya sea temporalmente (empaldecimiento) o de manera definitiva (blanqueamiento y muerte). Una vez que los corales se blanquean, no pueden contribuir más a la biodiversidad de la comunidad de arrecifes, la cual depende de interacciones simbióticas entre peces, invertebrados y sus hábitats. En el PNN Tayrona en el sector Playa del Muerto en el 2009 se realizó junto con el INVEMAR una evaluación rápida acerca de la diversidad y salud de los corales que determinó el estado de salud a partir de tres transectos (A, B y C). En este diagnóstico se determinó la presencia de al menos 4 géneros de corales, sin embargo, se ha venido presentando afectación por enfermedades y blanqueamiento, por lo tanto, es pertinente cumplir con eficiencia la capacidad de carga establecida para mitigar estos efectos.



³¹ Lee, W. H., & Moscardo, G. (2005). Understanding the Impact of Ecotourism Resort Experiences on Tourists' Environmental Attitudes and Behavioural Intentions. *Journal of Sustainable Tourism*, 13, 546-565.

³² Cifuentes, M., Mesquita, C., Méndez, J., Morales, M., Aguilar, N., Cancino, D., Gallo, M., Jolón, M., Ramírez, C., Ribero, N., Sandoval, E. y Turcios, M. (1999). Capacidad de carga turística de las áreas de uso público del Monumento Nacional Guayabo, Costa Rica. Turrialba, Costa Rica: WWF Centroamérica – CATIE.

³³ Acevedo Ejzman, M. 1997. Determinación de la capacidad de carga turística en dos sitios de visita del Refugio de Vida Silvestre La Marta, e identificación de su punto de equilibrio financiero. Tesis Mag. Sc. San José, C.R., Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. 69 p.

³⁴ Moore, A. (1993). Manual para la capacitación del personal de áreas naturales protegidas. Washington, D.C.: US National Parks Service

Figura 4. Imágenes tomadas de videos en los que se evidencian comportamientos dañinos en la práctica del buceo (Fuente: Kaylan et al 2020) Bahía Neguanje.

La estación de la bahía de Neguanje se caracteriza por ser una pradera dominada por la especie *T. testudinum* y actualmente presenta un fondo de arenas finas. Entre las estaciones de monitoreo, esta bahía presenta un mayor impacto humano, ya que se realizan varias actividades económicas, entre las que sobresale el turismo. La densidad de vástagos de esta pradera ha ido disminuyendo en el tiempo, particularmente en los transectos B y C en los últimos cuatro años. Para el 2021, la densidad del transecto B fue de 0 vástagos/m² y el del transecto C fue cercano a 35 vástagos/m², mientras que el transecto A registró una densidad de cerca de 465 vástagos/m², el cual continúa mostrando un buen desarrollo de vástagos jóvenes. Este considerable descenso en la densidad de la pradera está asociado a la disminución documentada en el 2018, debido al sepultamiento de los pastos con una capa densa de sedimento fino. Este evento fue ocasionado posiblemente por la remoción del sedimento por parte de las propelas de las lanchas o veleros (Acosta et al., 2018). Con este descenso de la pradera, las secciones de los transectos B y C redujeron considerablemente su capacidad de estabilizar los sedimentos finos y reducir el movimiento del agua. Sumado a lo anterior, el efecto de la continua acción de las hélices de las embarcaciones que pueden resuspender más fácilmente el sedimento fino, pudieron ocasionar la pérdida de gran parte de los vástagos presentes en el 2021. Así, la reducción de la pradera de pastos marinos ha traído como consecuencia una mayor sedimentación la cual el ecosistema no ha podido regular.

El Parque mantiene en conjunto con Invermar monitoreo de las áreas coralinas, en tres bahías Granate, Chengue, Gayraca, Neguanje y Cinto, siendo la de Neguanje la que mayor presión por turismo registra. El ICT_{AC}³⁵ evalúa la condición general de integridad biótica y, por tanto, de su estado de conservación de las principales áreas coralinas en Colombia. Así mismo, permite identificar los cambios en la condición a través del tiempo (Rodríguez-Rincón et al., 2014), El índice de condición de tendencia (ICT_{AC}) mostró históricamente que las formaciones coralinas evaluadas dentro PNNT han registrado unas ligeras variaciones, pero en general mantienen una calificación de estado "Buena". La implementación de dicha estrategia de ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) es una de las maneras en que administradores de áreas protegidas puede ejercer control en el número de visitantes que ingresan con el fin de cumplir con los objetivos de conservación³⁶

EL ECOTURISMO EN PNNT COMO ESTRATEGIA PARA LA CONSERVACIÓN

Teniendo en cuenta estas definiciones PNNC inició en el año 2004, el diseño e implementación del Programa de Fortalecimiento del Ecoturismo, en el cual incluyó diferentes estrategias, tales como:

- Acuerdos de trabajo regionales y locales, alrededor de las áreas con vocación ecoturística, con la participación de diferentes actores.
- Programa de Ecoturismo Comunitario, que involucra a las comunidades locales como operadores de servicios y actividades ecoturísticas.
- Concesiones de servicios ecoturísticos a través de operadores privados.
- Ordenamiento ecoturístico (incluye capacidad de carga), reglamentación (Resolución 234 de 2014) y monitoreo del desarrollo de la actividad

³⁵ Índice condición tendencia – áreas coralinas

³⁶ Cítese como: Rodríguez-Rincón, A. M., S. M. NavarreteRamírez, D. I. Gómez-López y R. Navas-Camacho. 2014. Protocolo Indicador Condición Tendencia Áreas Coralinas (ICTAC). Indicadores de monitoreo biológico del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP). Invermar, GEF y PNUD. Serie de Publicaciones Generales del Invermar No. 66, Santa Marta. 52 p.

ecoturística por parte de Parques, para minimizar los impactos ambientales que se pueden ocasionar sobre los recursos naturales.

- Programa de educación, promoción y divulgación de la misión de Parques y de las áreas con potencial ecoturístico.

Además, PNN tiene implementado en las áreas protegidas el control del de la capacidad de carga a través de reservas y el ingreso directo al Área protegida. Igualmente se contemplan periodos de cierre temporal ya sea por acuerdos con grupos indígenas (Resolución 351 de 2020) así como cierres por razones de fuerza mayor para la seguridad del visitante (por ejemplo, riesgo por avalanchas e inundaciones producto de lluvias torrenciales y huracanes).

El PNN Tayrona, es una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales que recibe una mayor afluencia de visitantes por año, debido a su gran atractivo natural y paisajístico, la facilidad de acceso y ubicación, dado que se localiza al norte del departamento del Magdalena y muy próximo del perímetro urbano de la ciudad de Santa Marta. En esta área protegida, el ecoturismo es una actividad desarrollada como una estrategia de manejo, que busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través del disfrute de sus escenarios y la observación de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos. (UAESPNNT, 2006). Su práctica ha generado ingresos tanto para la conservación, como beneficios económicos para las comunidades locales que viven en áreas rurales cercanas al Parque, incluso para prestadores de servicio turístico de la ciudad de Santa Marta.

Teniendo en cuenta las definiciones del ecoturismo PNNC mediante Resolución 0234 de 2004 determina la zonificación del PNNT y su régimen de usos (tabla 2). En su artículo 5 establece la capacidad de carga para sectores y zonas que admiten uso recreativo, señalando a Playa del Muerto con una capacidad máxima de 350 personas (tabla 3) por día con el fin de que se cumplan los objetivos de conservación del parque; ésta es una medida de umbral que, si se supera se corre el riesgo del daño real del hábitat de las plantas/animales.

INFRACCIÓN AMBIENTAL – ACCIÓN IMPACTANTE

En el expediente no existe información que permita identificar los Bienes de Protección –Conservación afectados de acuerdo con el informe de violación a la capacidad de carga y el auto de cargos 922 de 2021, el hecho de: *"Entrar en el sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución No. 0234 de 2004 y los numerales 7,23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004".*

Hubo violación a la norma por no acatar la instrucción de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP. La decisión de ingresar al sector fue propia del presunto infractor (motu proprio) para dar gusto a los turistas. Siendo guía debería respetar y hacer respetar las normativas del parque, pero hacer caso omiso de una instrucción deja en duda qué tantas otras acciones que realice estarían desafiando la autoridad del Parque.

CIRCUNSTANCIAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR

De acuerdo con el informe de violación a la capacidad de carga del día 11 de agosto de 2015, siendo las 09:49 horas en el Muelle de Neguanje en el muelle de embarque ubicado en Zona de Recreación Genera, se presentó el

señor JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO con un grupo de 15 personas quien es el guía, se le manifestó que en esos momentos no se podía ingresar al sector de Playa del Muerto debido a que se había quedado por fuera de la capacidad de carga permitida. A pesar de las recomendaciones el guía hizo caso omiso a la advertencia y se embarcó en la lancha que prestaba el servicio desplazándose con el grupo de personas hacia el sitio antes mencionado, ver figura 5.

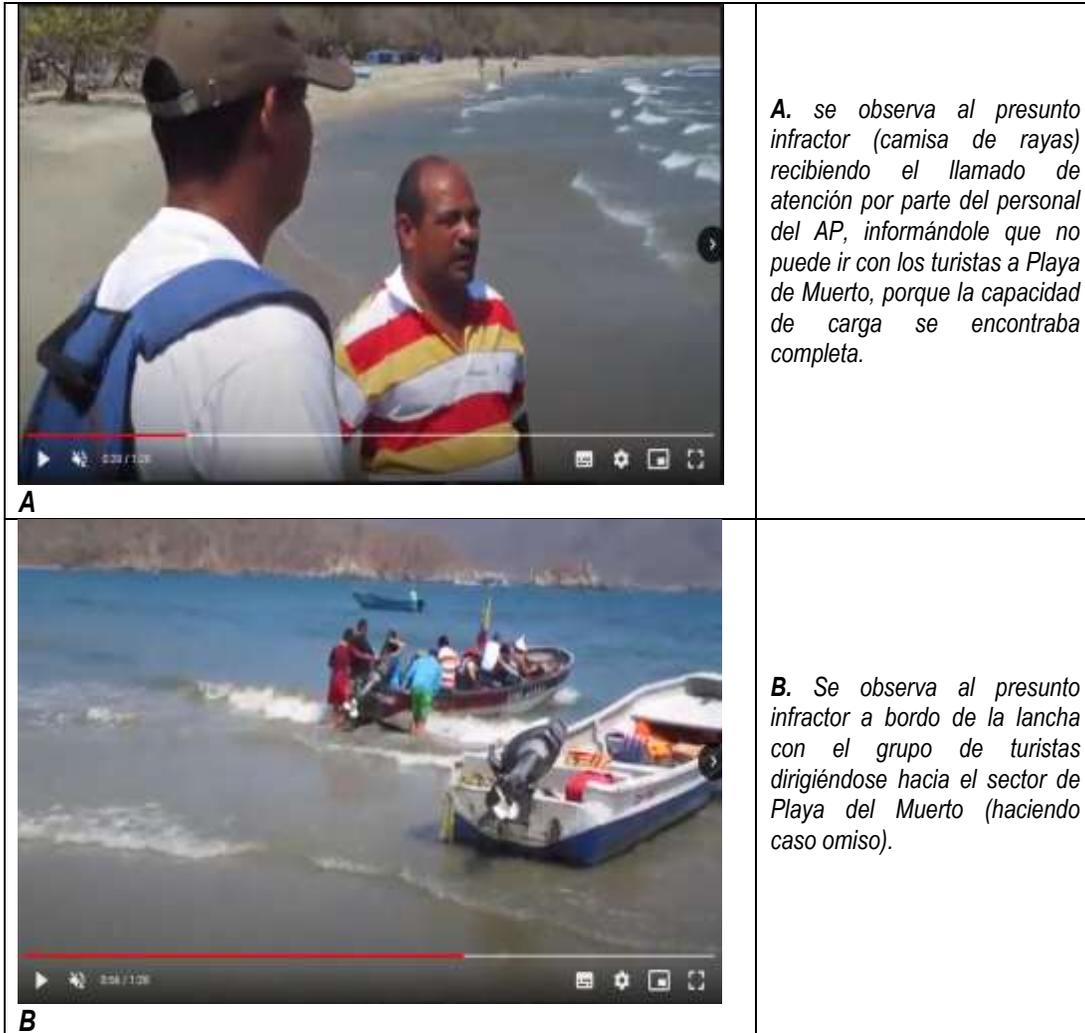


Figura 5. Se observa al presunto infractor desde el momento en que se pone en conocimiento de que la capacidad de carga estaba completa hasta que hizo caso omiso a la advertencia y se embarca en la lancha con el grupo de turistas.

Finalmente, en el Informe técnico inicial del 05 de septiembre de 2015 dan algunas recomendaciones tales como: continuar con el control de la capacidad de carga, establecer controles y procesos de monitoreo.

TIPO DE INFRACCIÓN AMBIENTAL

Surge un cargo único que se identifica en la Tabla 4 como la infracción cometida de acuerdo con el expediente 071 de 2015 PNNT.

Tabla 4. Identificación de conductas, proceso sancionatorio 071 de 2015 PNNT.

CONDUCTAS QUE ALTERAN LA ORGANIZACIÓN Y EL AMBIENTE NATURAL
"Entrar en el sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución No. 0234 de 2004 y los numerales 7,23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004".

IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

En el expediente no existe información que permita identificar los Bienes de Protección –Conservación afectados de acuerdo con el informe de violación a la capacidad de carga y el auto de cargos 922 de 2021, el hecho de:

"Entrar en el sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución No. 0234 de 2004 y los numerales 7,23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004".

Hubo violación a la norma por no acatar la instrucción de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP. La decisión de ingresar al sector fue propia del presunto infractor (motu proprio) para dar gusto a los turistas. Siendo guía debería respetar y hacer respetar las normativas del parque, pero hacer caso omiso de una instrucción deja en duda qué tantas otras acciones que realice estarían desafiando la autoridad del Parque.

BIENES DE PROTECCIÓN - CONSERVACIÓN PRESUNTAMENTE AFECTADOS

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

En el expediente no existe información que permita identificar los Bienes de Protección –Conservación afectados de acuerdo con el informe de violación a la capacidad de carga y el auto de cargos 922 de 2021, el hecho de: *"Entrar en el sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución No. 0234 de 2004 y los numerales 7,23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004".*

Hubo violación a la norma por no acatar la instrucción de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP. La decisión de ingresar al sector fue propia del presunto infractor (motu proprio) para dar gusto a los turistas. Siendo guía debería respetar y hacer respetar las normativas del parque, pero hacer caso omiso de una instrucción deja en duda qué tantas otras acciones que realice estarían desafiando la autoridad del Parque.

CARACTERIZACIÓN DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE PRESUNTAMENTE AFECTADOS

○ **Especies de Fauna presuntamente afectadas:**

No aplica para el expediente 071/2015.

○ **Especies de Flora presuntamente afectadas:**

No aplica para el expediente 071/2015.

DESARROLLO METODOLÓGICO

A. BENEFICIO ILÍCITO (B)

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

No aplica para el expediente 071/2015.

✓ **Costos evitados (Y₂)**

No aplica para el expediente 071/2015.

B. FACTOR DE TEMPORALIDAD (α).

El factor de temporalidad considera la duración del hecho ilícito, identificando si éste se presenta de manera instantánea, continua o discontinua en el tiempo. Para el caso del presente expediente, el factor de temporalidad tomará un valor de **1,0000 (tabla 5)** ya que el mismo día que hallaron la infracción cesó esta.

Tabla 5. Determinación del parámetro Alfa³⁷.

días	A	días	α	días	α	días	A	días	A	días	α								
1	1.0000	21	1.1648	41	1.3297	61	1.4945	81	1.6593	101	1.8242	121	1.9890	141	2.1538	161	2.3187	181	2.4835
2	1.0082	22	1.1731	42	1.3379	62	1.5027	82	1.6676	102	1.8324	122	1.9973	142	2.1621	162	2.3269	182	2.4918
3	1.0165	23	1.1813	43	1.3462	63	1.5110	83	1.6758	103	1.8407	123	2.0055	143	2.1703	163	2.3352	183	2.5000
4	1.0247	24	1.1896	44	1.3544	64	1.5192	84	1.6841	104	1.8489	124	2.0137	144	2.1786	164	2.3434	184	2.5082
5	1.0330	25	1.1978	45	1.3626	65	1.5275	85	1.6923	105	1.8571	125	2.0220	145	2.1868	165	2.3516	185	2.5165
6	1.0412	26	1.2060	46	1.3709	66	1.5357	86	1.7005	106	1.8654	126	2.0302	146	2.1951	166	2.3599	186	2.5247
7	1.0495	27	1.2143	47	1.3791	67	1.5440	87	1.7088	107	1.8736	127	2.0385	147	2.2033	167	2.3681	187	2.5330
8	1.0577	28	1.2225	48	1.3874	68	1.5522	88	1.7170	108	1.8819	128	2.0467	148	2.2115	168	2.3764	188	2.5412
9	1.0659	29	1.2308	49	1.3956	69	1.5604	89	1.7253	109	1.8901	129	2.0549	149	2.2198	169	2.3846	189	2.5495
10	1.0742	30	1.2390	50	1.4038	70	1.5687	90	1.7335	110	1.8984	130	2.0632	150	2.2280	170	2.3929	190	2.5577
11	1.0824	31	1.2473	51	1.4121	71	1.5769	91	1.7418	111	1.9066	131	2.0714	151	2.2363	171	2.4011	191	2.5659
12	1.0907	32	1.2555	52	1.4203	72	1.5852	92	1.7500	112	1.9148	132	2.0797	152	2.2445	172	2.4093	192	2.5742
13	1.0989	33	1.2637	53	1.4286	73	1.5934	93	1.7582	113	1.9231	133	2.0879	153	2.2527	173	2.4176	193	2.5824
14	1.1071	34	1.2720	54	1.4368	74	1.6016	94	1.7665	114	1.9313	134	2.0962	154	2.2610	174	2.4258	194	2.5907
15	1.1154	35	1.2802	55	1.4451	75	1.6099	95	1.7747	115	1.9396	135	2.1044	155	2.2692	175	2.4341	195	2.5989
16	1.1236	36	1.2885	56	1.4533	76	1.6181	96	1.7830	116	1.9478	136	2.1126	156	2.2775	176	2.4423	196	2.6071
17	1.1319	37	1.2967	57	1.4615	77	1.6264	97	1.7912	117	1.9560	137	2.1209	157	2.2857	177	2.4505	197	2.6154
18	1.1401	38	1.3049	58	1.4698	78	1.6346	98	1.7995	118	1.9643	138	2.1291	158	2.2940	178	2.4588	198	2.6236
19	1.1484	39	1.3132	59	1.4780	79	1.6429	99	1.8077	119	1.9725	139	2.1374	159	2.3022	179	2.4670	199	2.6319
20	1.1566	40	1.3214	60	1.4863	80	1.6511	100	1.8159	120	1.9808	140	2.1456	160	2.3104	180	2.4753	200	2.6401

C. GRADO DE AFECTACIÓN AMBIENTAL (i).

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

No aplica para el expediente 071/2015.

- ✓ **Priorización de acciones impactantes**

No aplica para el expediente 071/2015.

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

Para hallar la importancia de la afectación se determinaron diferentes atributos, tales como **Intensidad (IN)**, **Extensión (EX)**, **Persistencia (PE)**, **reversibilidad (RV)** y **recuperabilidad (MC)**. La identificación y ponderación de tales atributos se muestran en la Tabla 6.

³⁷ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental: Manual conceptual y procedimental / Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales; Universidad de Antioquia. Corporación Académica Ambiental; Zárate Y., Carlos A.; et ál. (Invest.). Bogotá, D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Universidad de Antioquia, 2010. 44 p.

Tabla 6. Identificación y ponderación de atributos de la Afectación Ambiental

Atributos	Definición	Rango	Valor
Intensidad (IN)	Define el grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección	Afectación de bien de protección representa en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 0 y 33%	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 estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 67% y 99%	8
		Afectación del bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma igual o superior al 100%	12
Extensión (EX)	Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno	Cuando la afectación puede determinarse en un área localizada e inferior a una (1) hectárea	1
		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 (05) hectáreas	12
Persistencia (PE)	Se refiere al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retome a las condiciones previas a la acción	Si la duración del efecto es inferior a seis (6) meses	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)	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	Cuando la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año	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 retomar, por medios naturales, a sus condiciones anteriores. Corresponde a un plazo superior a diez (10) años.	5
Recuperabilidad (MC)	Capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental	Si se logra en un plazo inferior a seis (6) meses.	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 la acción humana.	10

✓ **Valoración del Impacto Socio-Cultural**

No aplica para el expediente 071/2015.

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

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

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

Dónde:

IN: Intensidad

EX: Extensión

PE: Persistencia

RV: Reversibilidad

MC: Recuperabilidad

Tabla 7. Calificación de la importancia de la afectación (Fuente: Res. 2086 de 2010).

Atributo	Descripción	Calificación	Rango
Importancia (I)	Media cualitativa de impactos a partir de la calificación de cada uno de sus atributos	Irrelevante	8
		Leve	9-20
		Moderada	21-40
		Severa	41-60
		Crítica	61-80

A partir de esta información, se procede a calificar las acciones impactantes, con los atributos antes mencionados, cuya calificación final es dada en la Tabla 8.

Tabla 8. Calificación de la importancia de la presunta afectación, expediente No aplica para el expediente 071/2015 PNNT.

ACCIÓN IMPACTANTE	ATRIBUTOS	CALIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
: "Ingresar al Sector Playa del Muerto del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo el numeral 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.2.15.2 de Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución N° 0234 de 2004 y los numerales 23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004"	Intensidad (I)	1	No se identificó
	Extensión (EX)	1	No se identificó
	Persistencia (PE)	1	No se identificó
	Reversibilidad (RV)	1	No se identificó
	Recuperabilidad (MC)	1	No se identificó
<p>Justificación de la Importancia de la Afectación final (i) = 8</p>			<p>La calificación se considera IRRELEVANTE, es decir que tiene un valor de 8, porque dentro del material probatorio no hay evidencias suficientes para determinar afectación ambiental por exceder la capacidad de carga. Hubo violación a la norma por no haber acatado la instrucción del de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de</p>

protección y conservación
 del AP.

EVALUACIÓN DEL RIESGO (*r*).

En el expediente no existe información que permita identificar los Bienes de Protección –Conservación afectados de acuerdo con el informe de violación a la capacidad de carga y el auto de cargos 922 de 2021, el hecho de: *"Entrar en el sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución No. 0234 de 2004 y los numerales 7,23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004"*.

Hubo violación a la norma por no acatar la instrucción de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP. La decisión de ingresar al sector fue propia del presunto infractor (motu proprio) para dar gusto a los turistas. Siendo guía debería respetar y hacer respetar las normativas del parque, pero hacer caso omiso de una instrucción deja en duda qué tantas otras acciones que realice estarían desafiando la autoridad del Parque.

✓ **Identificación de los agentes de peligro.**

- **Agentes químicos:** No se identificaron.
- **Agentes físicos:** No se identificaron.
- **Agentes biológicos:** No se identificaron
- **Agentes energéticos:** No se identificaron.

✓ **Identificación de potenciales afectaciones asociadas**

No se identificaron para el expediente 071 de 2015.

✓ **Magnitud potencial de la afectación (*m*).**

La magnitud potencial de la afectación viene dada de acuerdo con los valores de la importancia de la afectación, tal como se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9. Evaluación de la Magnitud potencial de la afectación (Fuente: Res. 2086 de 2010).

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la Afectación	Magnitud potencial de la afectación (<i>m</i>)
Irrelevante	8	20
<i>Leve</i>	<i>9-20</i>	<i>35</i>
<i>Moderado</i>	<i>21-40</i>	<i>50</i>
<i>Severo</i>	<i>41-60</i>	<i>65</i>
<i>Crítico</i>	<i>61-80</i>	<i>80</i>

Para este caso la magnitud de la posible afectación toma un valor de **20** ya que la Importancia de la Afectación fue 8 (**IRRELEVANTE**)

✓ **Probabilidad de ocurrencia de la afectación (*o*).**

La probabilidad de ocurrencia para la afectación ambiental para este caso se considera muy baja (0,2) tabla 10, puesto que no se pudo determinar afectación ambiental por exceder la capacidad de carga, dado que no hay evidencias en el expediente. Hubo violación a la norma por no haber acatado la instrucción de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP.

Tabla 10. Valoración de la probabilidad de ocurrencia (Fuente: Res. 2086 de 2010).

Probabilidad de ocurrencia	
Criterio	Valor de probabilidad de ocurrencia
<i>Muy Alta</i>	<i>1</i>
<i>Alta</i>	<i>0.8</i>
<i>Moderada</i>	<i>0.6</i>
<i>Baja</i>	<i>0.4</i>
Muy baja	0.2

✓ **Determinación del Riesgo.**

Para determinar el riesgo de afectación se procede a emplear la expresión:

$$R = O \times m$$

Dónde:

R: Riesgo

O: Probabilidad de ocurrencia

m: Magnitud potencial de la afectación

Aplicando dicha expresión tenemos:

$$R = O \times m$$

$$R = 0,2 \times 20$$

$$R = 4$$

Esto indica que el nivel potencial del riesgo generado por la infracción es **IRRELEVANTE**, según los valores de la Tabla 11.

Tabla 11. Valoración del riesgo de afectación ambiental (Fuente: Res. 2086 de 2010).

PROBABILIDAD	MAGNITUD	Irrelevante (20)	Leve (35)	Moderado (50)	Severo (65)	Crítico (80)
	Muy alta (1)		20	35	50	65
Alta (0.8)		16	28	40	52	64
Moderada (0.6)		12	21	30	39	48
Baja (0.4)		8	14	20	26	32
Muy baja (0.2)		4	7	10	13	16

Se procede a monetizar el riesgo, partiendo de la siguiente ecuación:

$$R = (11.03 \times SMMLV) \times r$$

Donde:

R: Valor monetario de la importancia de la afectación

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente

r: Riesgo

Reemplazando los valores de la fórmula se tiene que:

$$R = (11.03 \times \$1.160.000) \times r$$

$$R = (\$12.760.000) \times 4$$

$$R = \underline{\underline{\$51.040.000}}$$

D. CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES Y AGRAVANTES (A).

✓ *Circunstancias de Agravación.*

Tabla 12. Ponderadores de las circunstancias de agravación expediente 071/2015 PNNT

Agravantes	Valor
Reincidencia. En todos los casos la autoridad ambiental deberá consultar el RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.	0.2

✓ *Circunstancias de Atenuación.*

No aplica para el expediente 071/2015.

✓ *Restricciones.*

No aplica para el expediente 071/2015, dado que confluye un solo agravante (tabla 12).

E. COSTOS ASOCIADOS (Ca)

Esta variable, corresponde a aquellas erogaciones o gastos en las cuales incurre Parques Nacionales Naturales de Colombia, durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del presunto infractor. Para este caso, esta variable no aplica expediente 071/2015.

➤ **CAPACIDAD SOCIOECONÓMICA DEL PRESUNTO INFRACTOR (Cs).**

Personas naturales: son todos aquellos individuos susceptibles de contraer derechos o deberes jurídicos. Para el desarrollo de la metodología, se sugiere utilizar las bases de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, conocido como SISBEN, las cuales permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de los diferentes grupos poblacionales del país.

El señor **JOAQUIN ALBERTO MENDOZA CARREÑO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, se encuentra registrado en el SISBEN (figura 6) en el grupo B1 pobreza moderada, lo que indica que su capacidad socioeconómica es de 0,02.



Registro válido

Fecha de consulta: 17/11/2023

Ficha: 47001096696800032578

B2

GRUPO SISBEN IV
Pobreza moderada

DATOS PERSONALES

Nombres: JOAQUIN ALBERTO

Apellidos: MENDOZA CARREÑO

Tipo de documento: Cédula de ciudadanía

Número de documento: 85459458

Municipio: Santa Marta

Departamento: Magdalena

INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Encuesta vigente: 23/07/2022

Última actualización ciudadano: 23/07/2022

Última actualización vía registros administrativos:

Figura 6, fuente: www.sisben.gov.co - 2023

MEDIDAS CORRECTIVAS O COMPENSATORIAS IMPUESTAS POR LA AUTORIDAD AMBIENTAL FRENTE A LA AFECTACIÓN AMBIENTAL

No aplica para el expediente 071/2015 PNNT, dado que no existe información que permita identificar los Bienes de Protección –Conservación afectados de acuerdo con el informe de violación a la capacidad de carga y el auto de cargos 922 de 2021, el hecho de: *“Entrar en el sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución No. 0234 de 2004 y los numerales 7,23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004”*.

Hubo violación a la norma por no acatar la instrucción de los funcionarios del PNNT, pero no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga más no por una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP. La decisión de ingresar al sector fue propia del presunto infractor (motu proprio) para dar gusto a los turistas. Siendo guía debería respetar y hacer respetar las normativas del parque, pero hacer caso omiso de una instrucción deja en duda qué tantas otras acciones que realice estarían desafiando la autoridad del Parque.

Debido a la reincidencia en este tipo de acciones es pertinente que el área Protegida cuente con la capacidad operativa y técnica para poder identificar las afectaciones generadas los guías turísticos que ingresan grupos de turistas, después de que el sector se encuentra cerrado por haber superado la capacidad de carga.

Se sugiere enviar copia de la sanción a Confecámaras, para que quede la evidencia ante esta entidad (encargada de registrar a nivel nacional a los guías turísticos) de la conducta por parte del presunto infractor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO.”

CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL CARIBE

Que mediante Auto No. 922 del 21 de diciembre de 2021, se formuló el siguiente cargo al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458:

- *Entrar al sector Playa del Muerto – Neguanje del Parque Nacional Natural Tayrona, sin la debida autorización, contraviniendo presuntamente el numeral 7 y 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, el artículo 5 de la Resolución N°0234 de 2004 y los numerales 7, 23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004.*

Para el caso que nos ocupa, violar la capacidad de carga, es una conducta prohibida establecida en el Decreto 1076 de 2015 y en la resolución No. 0234 de 2004, convirtiéndose de esta manera en una infracción en materia ambiental pues esta conducta constituye una clara violación de las normas contenidas en dichas disposiciones ambientales vigentes. Por otra parte, el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 165 de 1994 establece como acciones

de conservación *in situ* establecer un sistema de áreas protegidas; elaborar directrices para la selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas; promover la protección de ecosistemas de hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales; promover el desarrollo ambientalmente sostenible en zonas adyacentes a las áreas protegidas; rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas; armonizar las utilidades actuales de la biodiversidad con la conservación y utilización sostenible de sus componentes; establecer la legislación necesaria para la protección de especies y poblaciones amenazadas; respetar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, entre otras. Lo anterior siendo amenazado debido a las acciones realizadas por el señor Joaquín Mendoza.

Ahora bien, sobre el único cargo impuesto, esta Dirección Territorial precisa que es evidente que con la conducta, hubo violación a la norma por no acatar la instrucción de los funcionarios del PNNT, no se contaba en el momento con la capacidad operativa y técnica para identificar la afectación generada por el grupo que entró excediendo la capacidad de carga, lo que no permitió constatar una afectación ambiental a los bienes de protección y conservación del AP, es decir, que frente a las normativas relacionadas en el cargo formulado, la Dirección Territorial Caribe encuentra que no se contravino el numeral 7 del artículo 2.2.2.1.15.1 del Decreto 1076 de 2015, así como el numeral 7 del artículo 10 de la Resolución No. 0234 de 2004, pero si las demás disposiciones señaladas. *"La decisión de ingresar al sector fue propia del presunto infractor (motu proprio) para dar gusto a los turistas. Siendo guía debería respetar y hacer respetar las normativas del parque, pero hacer caso omiso de una instrucción deja en duda qué tantas otras acciones que realice estarían desafiando la autoridad del Parque."* (Informe Técnico de criterios).

Que el señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO NO presento descargos, perdiendo su oportunidad de ejercer el derecho a la defensa, aportar y/o solicitar evidencias o prueba alguna para desvirtuar el único cargo impuesto mediante el Auto No. 922 del 21 de diciembre de 2021, quien tendrían la carga de la prueba (parágrafo del artículo primero de la ley 1333 de 2009).

Así las cosas, esta Dirección Territorial encuentra responsable del cargo único impuesto mediante el auto No. 922 del 21 de marzo de 2021 al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458.

Que si bien, la resolución No. 0351 del 2020 derogó el Plan de Manejo anterior adoptado por la resolución No. 026 del 26 de enero de 2007 y la resolución No. 0234 de 2004, cabe resaltar que en el caso que nos ocupa, es pertinente referirnos a las mismas, toda vez que cuando ocurrieron los hechos y se inició el proceso administrativo sancionatorio ambiental, estaban vigentes. Es así que, al estar frente a leyes de orden sustancial, estas nos permiten establecer la vigencia de las normas con base al momento en el cual se generaron los hechos que dieron origen a una investigación de carácter sancionatoria ambiental, distinto de las normas procedimentales las cuales son de ejecución instantánea.

Que así como lo establecen las normas constitucionales y principios de derecho, nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, basta solo con analizar lo precisado por el derecho fundamental al

debido proceso, regulado en el artículo 29 de la constitución política de la siguiente manera:

*"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

(...)"

Que lo establecido por el principio de legalidad, determina que: *"Nadie podrá ser juzgado sino con base en normas preexistentes al acto que se le imputa y por hechos que sean considerados hechos punibles". "La ley debe ser previa, rige para el futuro y no se puede aplicar para hechos sucedidos antes de su vigencia".* De lo anterior, se podría concluir que naturalmente en el momento en que se cometa una acción tipificada como una infracción ambiental, será regulado bajos las normas que en ese instante estuviese vigente.

En el caso concreto, se precisa que las acciones del investigado, pueden configurarse como una infracción ambiental que viola las normas existentes para la fecha en que ocurrieron. Así las cosas, de ello resulta concluir que corresponde a Parques Nacionales de Colombia, en cumplimiento de la ley y en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la aplicabilidad de la resolución No. 0234 de 2004 y el Plan de Manejo del PNN Tayrona que regía para la fecha, en cumplimiento del debido proceso y el principio de legalidad.

Que, en virtud de lo anterior, esta Dirección frente al cargo formulado por Auto No. 922 del 21 de diciembre de 2021, estima que la violación a la normativa se da respecto al numeral 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 y el numeral 10 del artículo 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015, los artículos 5 y los numerales 23 y 30 del artículo 10 de la Resolución No 0234 de 2004, y lo establecido por la entidad de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 13 numeral 15 del Decreto 622 de 1977 (compilado en el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015).

Ahora bien, se resolverá la siguiente modelación matemática para obtener el valor de la multa:

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

Beneficio Ilícito **B** = 0

Factor de temporalidad **α** = 1,0000

Evaluación del Riesgo **R** = 51.040.000

Agravantes y/o Atenuantes **A** = 0.2

Costo asociado **Ca** = 0

Capacidad económica **Cs** = 0,02

$$\text{Multa} = 0 + [(1,0000 * 51.040.000) * (1 + 0.2) + 0] * 0.02$$

$$\text{Multa} = 0 + [(51.040.000) * (1.2) + 0] * 0.02$$

$$\text{Multa} = 0 + [61.248.000] * 0.02$$

$$\mathbf{Multa} = \mathbf{\$ 1.224.960}$$

Que con base en el material probatorio y a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 40 de la ley 1333 de 2009, en el artículo cuarto del Decreto 3678 de

2010 y la Resolución No. 2086 de 2010, esta Dirección Territorial Caribe impondrá al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, como sanción principal, la MULTA, en razón a que se determinó que es responsable del cargo formulado a través del Auto No. 922 del 21 de diciembre de 2021, constituyéndose de esta manera una infracción ambiental.

Que de conformidad con lo anterior, esta Dirección Territorial ordenará al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, pagar la suma de UN MILLON DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS (\$1.224.960), correspondiente a la sanción de multa establecida en el numeral primero del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Que en el evento que el señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, incumpla con el pago de la sanción de multa, se advierte que se adelantará el proceso de cobro coactivo.

Que el señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, dará cumplimiento a la sanción de la multa impuesta, una vez quede ejecutoriado el presente acto administrativo.

Que por lo anterior, esta Dirección Territorial.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: DECLARAR al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, responsable del único cargo formulado a través del Auto No. 922 del 21 de diciembre de 2021, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: IMPONER al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, la sanción principal de Multa por valor de UN MILLON DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS (\$1.224.960), por realizar actividades prohibidas como: "*exceder la capacidad de carga en el sector de playa del muerto*", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO: El cumplimiento de la sanción deberá efectuarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución mediante consignación en cuenta corriente del Banco Bogotá No. 034-17556-2 a favor del Fondo Nacional Ambiental, de la cual se deberá allegar con destino al expediente sancionatorio No. 071 de 2015, una copia de la consignación a esta Dirección Territorial Caribe, localizada en la calle 17 No. 4 - 06 de la ciudad de Santa Marta.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En el evento que al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, incumpla con el pago de la sanción de multa, se advierte que se adelantará el proceso de

cobro coactivo en su contra, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTICULO TERCERO: Advertir al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, que el desarrollo de cualquier obra o actividad al interior del Parque Nacional Natural Tayrona, no podrá realizarse sin permiso y/o autorización y demás requisitos exigidos por la normatividad ambiental vigente.

ARTICULO CUARTO: Adelantar la notificación personal, o en su defecto por aviso, el contenido de la presente resolución al señor JOAQUÍN ALBERTO MENDOZA CARREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.459.458, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1333 de 2009, en concordancia con los artículos 67 y siguientes de la ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: Enviar copia del presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria para lo de su competencia, de conformidad con el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar el presente acto administrativo a La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – **CONFECÁMARAS**.

ARTICULO SÉPTIMO: Ordenar la publicación de la presente resolución en la Gaceta Oficial Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 29 de la ley 1333 de 2009.

ARTICULO OCTAVO: Contra la presente Resolución procederá el recurso de reposición ante el funcionario del conocimiento y el de apelación, directamente o como subsidiario del de reposición, ante el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, de acuerdo con la resolución 0476 del 28 de diciembre de 2012; que deberá interponerse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente acto administrativo, con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 77 de la ley 1437 de 2011.

Dado en Santa Marta, a los veintinueve (29) días del mes de septiembre de 2023.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GUSTAVO SANCHEZ HERRERA

Director Territorial Caribe
Parques Nacionales Naturales de Colombia