



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

AUTO NÚMERO (158)

Santiago de Cali, siete (07) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016"

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

I. CONSIDERANDO

1. Constitución Política.

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

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

2. Competencia.

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

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

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016"

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

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

II. HECHOS

PRIMERO. El 22 de febrero de 2016, el Grupo de Prevención, Vigilancia y Control – PVC del PNN Farallones de Cali, realizó recorrido en la cabecera del corregimiento de los Andes de Santiago de Cali, jurisdicción del PNN Farallones de Cali, encontrando lo siguiente:

- (i) Excavación formando un talud de 06 metros de largo por 4.5 metros de alto.
- (ii) Construcción de una vivienda nueva de aproximadamente 48 metros cuadrados, realizada con madera procesada, madera redonda, guadua y techo de zinc. Se identificó un avance del 60% en la construcción de la misma.
- (iii) Excavación para pozo séptico de 3 por 3 metros cuadrados y una plancha de ferro-concreto. Este pozo séptico fue identificado en la parte baja de la vivienda.
- (iv) Tenencia de materiales de construcción, tales como: 03 metros de tablón para piso y 2 metros cúbicos de balastro.

Estas presuntas infracciones se ubicaron en las siguientes coordenadas:

N	W	Altura
03°25 37.3"	076° 37' 04.7"	1705 msnm

Una vez evidenciado lo anterior, los miembros del Grupo de PVC del PNN Farallones de Cali, procedieron a tomar el correspondiente registro fotográfico de la obra. Es importante señalar que al momento de la visita no se encontró ninguna persona en el lugar.

SEGUNDO. Debido a lo anterior, por medio del Auto No. 017 del 19 abril de 2016, se impuso medida preventiva de suspensión de obra o actividad en contra de personas indeterminadas; la cual ordenó la suspensión inmediata de las actividades de construcción de una vivienda nueva.

Este auto fue comunicado al corregidor de Los Andes el 18 de agosto de 2016 por medio del oficio No. 20167660012241. Posteriormente, el auto fue publicado en la oficina del corregidor de Los Andes, por un término de 10 días hábiles, desde el 16 de

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016”

agosto hasta el 29 de agosto de 2016. Finalmente, fue publicado en las oficinas de la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia por un término de 10 días hábiles, desde el 17 de septiembre hasta el 28 de septiembre de 2018.

TERCERO. El 26 de septiembre de 2016, se realizó recorrido de seguimiento y control por parte del Grupo Operativo del PNN Farallones de Cali, en donde se pudo identificar como presunta responsable a la señora Martha Camacho Otero, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.928.011, quien se encontraba presente al momento del recorrido y manifestó ser la responsable de la construcción. Al momento del recorrido se evidenció que la infraestructura ya tenía techo de zinc y se encontró a un grupo de personas trabajando en la obra.

CUARTO. El 24 de octubre de 2017, el Grupo Operativo del PNN Farallones de Cali, realizó recorrido de seguimiento y control al caso objeto de análisis, encontrando al señor Orlay Ñañez, quien manifestó ser el mayordomo encargado del predio denominado “La Carolina” y habitar la vivienda junto a su esposa y sus tres hijos. Cuando se le interrogó por la señora Martha Camacho expresó que ella no se encontraba.

QUINTO. El 24 de octubre de 2017 se realizó visita técnica por parte del ingeniero ambiental del PNN Farallones de Cali, con el propósito de identificar las actividades que allí se realizan y evaluar el grado de afectación ambiental. En ese sentido el informe de la visita señala que

“Lo observado en este lugar corresponde a intervenciones de origen antrópico como infraestructura para vivienda y explanación. Respecto a la infraestructura de vivienda, esta es de un nivel, estructura y paredes en madera comercial, sobre un piso de tierra. La dimensión es de ocho metros sesenta centímetros de largo (8.60 m) y seis metros de ancho (6.0 m) siendo el área de cincuenta y uno metros cuadrados (51 m²). Techo en teja de zinc. Con servicios de energía eléctrica y conexión de agua. Pozo de infiltración.

En relación a la explanación y relleno, corresponde a la zona de la vivienda con un talud de cinco metros y diez centímetros de alto (5.10 m), y un área con dimensiones de once metros de largo (11 m) y diez metros de ancho (10 m) para ciento diez metros cuadrados (110 m²).

Esta vivienda se encuentra al interior de una finca denominada “La Carolina”, la cual tiene una vivienda principal en ladrillo y concreto, es decir que la nueva vivienda a la cual hace referencia este informe es la vivienda del agregado. Esta finca se observó en coberturas de rastrojo bajo. Al parecer es para las actividades de descanso y veraneo” (Informe Técnico Inicial No. 20177660005496 del 31 de octubre de 2017).

SEXTO. El 31 de octubre de 2017, se incluyó el informe técnico inicial No. 20177660005496, en el cual se realizó un análisis de las afectaciones ambientales generadas a partir de las actividades reportadas en los hechos anteriores. En dicho informe se identificaron los siguientes impactos ambientales: alternación de las dinámicas hídricas, alteración física del suelo, cambios en el uso del suelo, alteración en el relieve local, alteración del paisaje y fragmentación de ecosistemas. Asimismo, se evidenció que se afectaron los siguientes bienes de protección ambiental: provisión de agua, ecosistemas protegidos, protección de cuencas, escenarios paisajísticos,

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016”

formación de suelos. Finalmente se realiza una calificación de importancia de la presunta infracción, la cual arrojó que la misma es de naturaleza SEVERA.

SÉPTIMO. Por medio del Auto No. 123 del 06 de noviembre de 2018, se apertura investigación sancionatoria de carácter ambiental en contra de la Sra. MARTHA CAMACHO OTERO identificada con C.C. 31.928.011, por las siguientes actividades:

- Construcción de infraestructura de vivienda nueva, de un nivel, realizada con madera comercial para su estructura y paredes, techo en teja de zinc y piso en tierra, con dimensiones de 51 metros cuadrados, con servicios de energía eléctrica y conexión de agua a través de un pozo de infiltración.
- Realización de una explanación y relleno con dimensiones de 110 metros cuadrados.
- Realización de un talud con dimensiones de 5.10 metros de alto y 11 metros de largo.

Este acto administrativo fue notificado personalmente a la señora Martha Camacho el 16 de mayo de 2019. Asimismo, fue comunicado a la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria del Valle el 20 de diciembre de 2018.

OCTAVO. Por medio del Auto No. 45 del 12 de mayo de 2021, se formularon cargos en contra del Sra. Martha Camacho Otero, identificada con la cédula de ciudadanía No. 31.928.011, por la presunta vulneración de la siguiente normatividad:

- i. El numeral 8) del Artículo 2.2.2.1.15.1. del Decreto 1076 de 2015.

Este acto administrativo fue notificado electrónicamente el 22 de febrero de 2022. Asimismo, fue publicado en la gaceta ambiental oficial el 18 de febrero de 2022.

NOVENO. NOVENO: Dentro del término legal, la señora Martha Camacho Otero presentó escrito de descargos frente al Auto No. 45 del 12 de mayo de 2021.

DÉCIMO. El 29 de marzo de 2022, la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia, emitió el Auto 031 de 2022, *“Por medio del cual se apertura el periodo probatorio en el marco del expediente 006 de 2016, en contra de la señora Martha Camacho Otero”*. El cual, esta debidamente notificado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

• Del Procedimiento Sancionatorio Ambiental

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

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016”

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

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

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 establece que «se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de los Recursos Naturales Renovables, Decreto 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente (...)».

El artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 señala que «el procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivos de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos».

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

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

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

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

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

“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016”

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

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

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

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

[...] el orden lógico que se impone para llenar estos vacíos de la ley especial del procedimiento sancionatorio ambiental es la aplicación de las normas generales en materia sancionatoria inmersas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), cuyo sustento legal está contenido en el artículo 2º, el cual determina que las normas de la parte primera de dicho Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas, a todos los cuales se denominan, en general, "autoridades", concepto dentro del cual quedan incluidas, por supuesto, las autoridades ambientales, entre ellas el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. (...) Siendo el proceso sancionatorio ambiental parte del ius puniendi del Estado, debe ser enteramente reglado, rodeado de amplias garantías y derechos para los investigados, y desarrollado, entre otros, bajo principios de imparcialidad, celeridad y debido proceso".¹

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

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

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

"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016"

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

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

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

En virtud de lo anterior, el Director Territorial:

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO. OTORGAR el término de diez (10) días contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo para que la señora MARTHA CAMACHO OTERO, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 31.928.011, formule por escrito sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**, de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR el contenido el presente acto administrativo a la señora MARTHA CAMACHO OTERO, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 31.928.011, de acuerdo con lo establecido en los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o, de conformidad con el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

**"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA EL TÉRMINO DE DIEZ (10) DÍAS PARA
PRESENTAR ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – EXP 006 DE 2016"**

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

Dado en Santiago de Cali, a los siete (07) días del mes de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



ROBINSON GALINDO TARAZONA
Director Territorial Pacífico

Proyectó: JSPA Z Abogado
Revisó: AMLANAS Abogada