



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN NÚMERO

(171)

04 OCT 2019

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016”

La Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con fundamento en lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, en la Resolución No. 476 del 28 de diciembre de 2012, en el numeral 13 del artículo 1.1.2.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que mediante Resolución No. 006 del 6 de agosto de 2018 el Director Territorial Orinoquia sancionó una conducta en un proceso sancionatorio ambiental y tomó otras determinaciones, declarando responsable a LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, identificado con NIT No. 8999990031, por la realización de actividades relacionadas con: remoción de capa orgánica, excavación, construcción de infraestructura física e introducción de semovientes equinos al interior del Parque Nacional Natural Sumapaz; imponiéndosele como sanción principal, multa correspondiente al valor de TRESCIENTOS VEINTISIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS MCTE (\$327.974.536), y como sanción accesoria la realización de medidas compensatorias, que serán determinadas técnicamente por los profesionales de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Defensa, y que corresponden a las citadas en el referido acto administrativo. (Folios 131-159)

Que la citada Resolución fue notificada de manera electrónica al infractor el 22 de agosto de 2018. (Folio 168)

Que el 4 de septiembre de 2018, estando dentro del término señalado en la Ley, el infractor presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018 mediante radicado No. 2018-706-000957-2. (Folios 169-188)

Que mediante Resolución No. 010 de 2 de noviembre de 2018, se resolvió el recurso de reposición por parte del Director Territorial Orinoquia, reponiendo la Resolución No. 006 de 6 de julio de 2018,

5

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

en el sentido modificar la sanción de multa impuesta, por el valor de DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$273.768.394) y concediendo el recurso de apelación ante la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. (Folios 189-192)

La citada Resolución fue notificada de manera electrónica al infractor el 7 de noviembre de 2018. (Folio 197)

Que mediante Memorando No. 20187020000403 del 9 de noviembre de 2018, se remitió el expediente No. DTOR-010-2016 a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, con la finalidad de desatar el recurso de apelación interpuesto por el infractor (Folio 203).

Que mediante Concepto Técnico No. 20182300002616 de 11 de diciembre de 2018, el Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, realizó la revisión de aspectos técnicos ambientales en el marco del recurso de apelación, frente a un proceso administrativo sancionatorio de carácter ambiental. (Folios 204-209).

Que mediante Memorando No. 20192300000213 del 31 de enero de 2019, el Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, solicitó al Grupo de Planeación y Manejo su pronunciamiento técnico en relación a las medidas compensatorias impuestas en la sanción, en el marco del presente proceso sancionatorio. (Folio 210)

Que mediante Concepto Técnico No. 20192000000026 del 8 de mayo de 2019, el Grupo de Planeación y Manejo realizó la revisión de aspectos técnicos ambientales relacionados con las medidas compensatorias impuestas en la sanción, en el marco de la revisión de un recurso de apelación, frente a un proceso administrativo sancionatorio de carácter ambiental. (Folios 211-221).

II. RECURSO DE APELACIÓN

A continuación, se transcriben los fundamentos principales y peticiones del recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONA UNA CONDUCTA EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES DENTRO DEL PROCESO DTOR 010/2016 PNN SUMAPAZ", presentado por el infractor:

"(...) Teniendo en cuenta los antecedentes enunciados, me dirijo ante su despacho con el fin de solicitar la reposición y en subsidio la apelación, frente a la Resolución No. 006 de 06 de agosto de 2018, respecto de la decisión tomada, teniendo en cuenta lo siguiente:

(...) Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016”

efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.

Así las cosas, cabe concluir que efectivamente se generó una infracción ambiental, por violación a la normatividad ambiental y afectación al medio ambiente, que con todo respecto se solicita imponer como tal, sanción consistente en trabajo comunitario, contemplado en el numeral 7 del Artículo 40 y el Artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, el cual consistirá en realizar labores encaminadas al mejoramiento de la calidad ambiental de la zona.

Por lo que interponemos Recurso de Reposición y en subsidio Apelación en contra de la Resolución No. 006 del 06 de agosto de 2018, dentro del proceso sancionatorio ambiental en contra de la nación ministerio de defensa Ejército Nacional — base faltriquera, frente a lo anterior, esta Fuerza se permite solicitar muy respetuosamente al despacho de la Autoridad Ambiental, que se reemplace la sanción de tipo pecuniario por la suscripción de convenios para la colaboración que el personal militar pueda brindar en el desarrollo de actividades ambientales que así lo ameriten, toda vez que el Ejército Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, Artículo 102, destina el 20% de los bachilleres seleccionados para prestar Servicio Militar Obligatorio, al desarrollo de actividades de servicio ambiental.

Es importante clarificar que el Ejército Nacional no se encontraba en el páramo para generar impactos ambientales sino estaba allí estratégicamente por que defendía la soberanía de la nación por los que se realizó una de las misiones importante de la fuerza la Operación Liberta Uno: La ofensiva militar desarrollada en el departamento de Cundinamarca, desde el 6 de junio hasta el 31 de diciembre de 2003, permitió neutralizar el denominado "Plan Estratégico" de las FARC, que consistía en tomarse el centro del país, bloqueando a Bogotá.

Por lo que consideramos que la presencia del Ejército Nacional en dicha área del páramo fue de vital importancia toda vez que las acciones que realizó el Ejército para garantizar la seguridad se reflejan en el fortalecimiento de la estructura institucional del país y de las posibilidades de coordinación y comunicación entre las entidades públicas y entre estas y los ciudadanos.

De forma adicionalmente, la multa impuesta, en el caso de que se presentara incumplimiento real de las obligaciones en el caso sub examine, aun cuando no tiene fundamento, es a toda luz desproporcionada si se tienen en cuenta que el Ejército Nacional no se benefició y obtuvo algún lucro de dicha actividad y que dicha actividad se realizó por Seguridad y Defensa de la Nación. '

Por lo que solicitamos se ponga en consideración todas y cada una de las acciones adelantadas en pro de la recuperación y mitigación del área donde se estableció la Base Militar Faltriquera y se tenga así mismo que las acciones realizadas al interior del páramo fueron realizadas en pro de Nuestra Misión Institucional y Defensa Nacional por los grupos que delinquían y que aterrizaraban la zona. Por lo que solicitó a su despacho se tenga en cuenta y se valore las actuaciones realizadas y el análisis realizado por esta Fuerza en la restauración y recuperación del páramo con toda disposición y el ánimo de poner a su disposición todas las capacidades operativas y logísticas con las que esta entidad cuenta para seguir mejorando y cumpliendo las obligaciones que a bien tenga la Autoridad Ambiental. (...)"

En vista de la interposición del recurso presentado, y teniendo en cuenta que el Director Territorial Orinoquia concedió el recurso de apelación ante la Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, esta instancia de conocimiento procederá a realizar un estudio de fondo de los argumentos y peticiones incoadas en el recurso.

Para lo cual se tiene que la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” establece lo siguiente:

Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

5

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

1. *El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*

2. *El de apelación, ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. *El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso. (Subrayado fuera de texto)

El objetivo prevalente en la interposición de los recursos, es otorgar al interesado, en este caso al infractor, una oportunidad legal en la cual pueda controvertir las decisiones de la Administración con las que no se encuentra de acuerdo, para que ella, en consecuencia, y si encuentra mérito suficiente, reconsidere su decisión inicial aclarando, modificando y/o revocando el acto administrativo recurrido.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que, dentro de los deberes ambientales a cargo del Estado, sobresalen el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines (art. 79 CP), prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (art. 80 CP).

Que la obligación que el artículo 80 ibídem le asigna al Estado, comprende elementos como la planificación y control de los recursos naturales, estableciendo el manejo, uso y en cuanto a que su aprovechamiento asegure su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución, en tanto que su función de intervención, inspección y prevención, se encamina a precaver el deterioro ambiental, hacer efectiva su potestad sancionatoria y exigir a manera de compensación los daños que a éstos se produzcan.

Que así mismo y de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

Que 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 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 así mismo, el artículo 1 de la Ley 1333, establece que: *"El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de*

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos".

El artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 consagra en relación a la determinación de la responsabilidad y la sanción que: *"mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar. (...)"*

El acto administrativo que pone fin a una investigación sancionatoria de carácter ambiental será susceptible del recurso de reposición, y del de apelación siempre que exista un superior jerárquico, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señaladas en la normativa, y los cuales resolverán todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso, según lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme lo señalado en el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009.

De esta manera, tenemos que mediante radicado No. 2018-706-000957-2 del 4 de septiembre de 2018, el apoderado de LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 006 del 6 de agosto de 2018. En su escrito, realizó un recuento de las actividades del Batallón de Alta Montaña No. 1 y las acciones que ha emprendido en su actuar misional en las veredas de Granada, Concepción, Cuchilla Los Frailes, con la finalidad de garantizar la defensa contra el crimen organizado y ejerciendo sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley, manifestando que *"(...) si bien es cierto y cabe concluir efectivamente que se generó una infracción ambiental, por violación a la normatividad ambiental y afectación al medio ambiente, como consecuencia de la tala, excavación, introducir animales y causar daños al medio ambiente en el sector donde operaba la Base Militar Faltriquera y en el entendido que se surtieron todas las etapas procesales. (...)"*

De esta manera, el infractor claramente señala su responsabilidad al afirmar que se generó una infracción ambiental en el sector Vereda Tunal Alto, Localidad 20 del Distrito Capital de Bogotá, en la Base Militar Faltriquera, al haber ejecutado las acciones impactantes que generaron responsabilidad y sanción administrativa de carácter ambiental.

Continúa el apoderado, exponiendo las diversas acciones (con soporte fotográfico) que se han venido adelantando, las cuales califica como medidas de mitigación y recuperación ambiental en el área, relacionadas con capacitaciones ambientales en los componentes de residuos sólidos, cuidado y protección de los páramos, resiembra de plántulas de frailejones, formación especializada en el componente ambiental al personal militar, indicando que el Páramo del Sumapaz está siendo rehabilitado por daños causados desde años anteriores.

Si bien el apoderado señala en su escrito, que pretende dejar sentado que el Ejército Nacional ingresó al Páramo de Sumapaz no con el fin de causar las afectaciones que se le endilgan, sino a proteger la vida de todos los habitantes de la zona y de la capital del país por los constantes hostigamientos que se venían presentando por grupos armados al margen de la Ley, es claro que su presencia en la zona se enmarca en la labor misional que realiza dicha Entidad para la defensa de los intereses de la Nación. No obstante, el desarrollo de sus actividades, sean de carácter puntual o con vocación de permanencia, cuando se desarrollan al interior de un área de Sistema de Parques Nacionales Naturales debe observar la importancia de la cuestión ambiental, el régimen de usos y prohibiciones que cubre a estas áreas de especial importancia ecológica, que además en el caso *sub examine*, alberga ecosistemas calificados por la legislación colombiana como estratégicos, de conformidad con la Ley 1930 del 27 de julio de 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia". De este modo, no es dable que en el ejercicio de las funciones determinadas por la Ley y los reglamentos para cualquier institución del Estado, se presenten violaciones a las normas ambientales, menos aún, en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

En efecto, el proceso sancionatorio ambiental, también cumple una función preventiva y de pedagógica en relación con las infracciones ambientales y la protección y cuidado del ambiente, y en este caso de las Áreas Protegidas. En este caso, es importante resaltar que el Páramo del Sumapaz se erige como el más grande del mundo y como uno de los mayores proveedores del recurso hídrico del país, en el cual se encuentran bajo protección legal múltiples especies de fauna y flora silvestre, cuyas interacciones ecológicas con el medio físico, determinan el funcionamiento de los atributos de composición, estructura y función, determinantes para prestar servicios ecosistémicos indispensables para los habitantes de la Región, como la regulación del clima, la generación del recurso hídrico, la producción de oxígeno, la captura de carbono, entre otros..

Por otra parte, esta Autoridad Ambiental tiene la plena certeza de que el Ejército Nacional es un aliado indispensable para la protección ambiental del territorio, y conoce la importancia estratégica de que sus unidades hagan presencia en el Páramo del Sumapaz para garantizar la seguridad de la Región. Lo anterior compromete tanto a instituciones como a la sociedad civil a tener el mayor grado de responsabilidad con la preservación de un entorno tan importante y único, en el cual desempeña sus funciones, por lo cual es indispensable avanzar en el mejoramiento de las acciones y capacitaciones que se vienen realizando con la comunidad y el personal militar, en aras de contribuir con el cuidado y protección de los objetos de conservación del Área Protegida.

Ahora bien, las peticiones del infractor a través de su apoderado, se centran en manifestar que, si bien concluye que hubo una infracción ambiental por las afectaciones generadas, solicita con que se imponga como sanción el trabajo comunitario, a través de la suscripción de Convenios para la colaboración que el personal militar pueda brindar en el desarrollo de actividades ambientales que así lo ameriten.

Continúa señalando que la multa impuesta es desproporcionada, teniendo en cuenta que el Ejército Nacional no se benefició ni obtuvo lucro de dicha actividad, y recalca que dicha actividad se realizó por seguridad y defensa de la Nación; así mismo solicita que se tengan en consideración todas y cada una de las acciones adelantadas en pro de la recuperación y mitigación de los impactos generados en el área donde se establece la Base Militar Faltriquera.

Sobre las pretensiones del recurso, es necesario indicar que el presente proceso sancionatorio ambiental se adelantó conforme a las etapas y requisitos establecidos en la Ley 1333 de 2009, garantizando el cumplimiento del debido proceso en su desarrollo. El material probatorio recabado en el proceso permitió determinar y probar que LA NACIÓN-MINISTERIO MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL identificado con Nit No. 8999990031, fue responsable de realizar las siguientes actividades, las cuales de igual manera no llegaron a ser desvirtuadas por el infractor en el desarrollo del proceso:

CARGO PRIMERO.- Desarrollar actividades consistentes en remoción de capa orgánica y descapote de cobertura vegetal nativa propia del ecosistema de páramo en una extensión de 3324.67 metros cuadrados que comprenden el área donde opera la Base Militar Faltriquera diferenciada en dos sitios o zonas donde se adelantan las actividades por parte del Batallón de alta Montaña del ejército Nacional, esta afectación requirió de limpieza del terreno con el descapote de la capa orgánica y retiro de vegetación de frailejón y paja, predominantes en el paisaje circundante, contraviniendo presuntamente con esta conducta el artículo tercero de la resolución No 032 del 26 de enero de 2007 que adopta el plan de manejo del PNN Sumapaz que regula los usos y actividades permitidas, en concordancia con el numeral 4 del artículo 2.2.2.1.15.1 del decreto 1076 de 2015, el parágrafo 2 del artículo 2.2.2.1.4.2 del decreto 1076 de 2015 y lo establecido en artículos 331 literal a) y 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 el cual establece el marco de las actividades permitidas en Parques Nacionales Naturales de Colombia.

CARGO SEGUNDO.- Desarrollar las actividades de excavación en un área total de 3324, 67 metros cuadrados en la base militar Faltriquera al interior del PNN Sumapaz contraviniendo presuntamente con esta conducta el artículo tercero de la resolución 032 de 2007 que adopta el plan de anejo del PNN Sumapaz que regula los usos y actividades permitidas en concordancia con

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

el numeral 6 del artículo 2.2.2.1.15.1 del decreto 1076 de 2015, el párrafo 2 del artículo 2.2.2.1.4.2 del decreto 1076 de 2015, en lo que se refiere a actividades prohibidas en las aras del sistema de Parques Nacionales Naturales y lo establecido en los artículos 331 literal a) y 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 el cual establece el marco de las actividades permitidas en Parques Nacionales Naturales de Colombia.

CARGO TERCERO.- Introducir semovientes equinos al interior del área protegida PNN Sumapaz los cuales generan volcamiento y apertura de trochas generando afectación a individuos de frailejón principalmente, con la tumba de individuos por volcamiento, pisoteo y generación de drenajes de escorrentía por el efecto de apertura de caminos, lo cual se acentúa en la medida en que se realizan recorridos con más de un semoviente y de manera frecuente, contraviniendo presuntamente con esta conducta el artículo tercero de la resolución 032 de 2007 que adopta el plan de anejo del PNN Sumapaz que regula los usos y actividades permitidas en concordancia con el numeral 12 del artículo 2.2.2.1.15.1 del decreto 1076 de 2015, el párrafo 2 del artículo 2.2.2.1.4.2 del decreto 1076 de 2015, en lo que se refiere a actividades prohibidas en las aras del sistema de Parques Nacionales Naturales y lo establecido en los artículos 331 literal a) y 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 el cual establece el marco de las actividades permitidas en Parques Nacionales Naturales de Colombia.

CARGO CUARTO.- Desarrollar actividades de construcción de infraestructura física al interior del parque nacional natural Sumapaz para la instalación de trincheras y habitáculos en un área de 3324,67 m2 donde opera la base militar faltriguera, distribuidos en dos sectores o zonas en las cuales además de la existencia de caminos de acceso y tránsito, se encuentran los compartimentos donde acampa el personal, contraviniendo presuntamente con esta conducta el artículo tercero de la resolución 032 de 2007 que adopta el plan de anejo del PNN Sumapaz que regula los usos y actividades permitidas en concordancia con el numeral 8 del artículo 2.2.2.1.15.1 del decreto 1076 de 2015, el párrafo 2 del artículo 2.2.2.1.4.2 del decreto 1076 de 2015, en lo que se refiere a actividades prohibidas en las aras del sistema de Parques Nacionales Naturales y lo establecido en los artículos 331 literal a) y 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 el cual establece el marco de las actividades permitidas en Parques Nacionales Naturales de Colombia.

En este sentido, la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018, proferida por la Dirección Territorial Orinoquia, sancionó a LA NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL en los siguientes términos:

*(...) **ARTICULO PRIMERO:** Acoger en su totalidad el informe técnico de criterios para tasación de multas No. 20187030000056 de fecha de 5 de febrero de 2018 y en consecuencia **declarar a LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL NIT 8999990031** responsables de la comisión de infracción a la normatividad ambiental vigente y de haber ocasionado daño al medio ambiente y a los recursos naturales de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución y acorde a los cargos formulados a través del Auto No 014 del 13 de marzo de 2017.*

***ARTICULO SEGUNDO:** Imponer como Sanciona Principal a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL NIT 8999990031** la de **MULTA**, sanción contemplada en 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), la cual asciende a la suma de **TRESCIENTOS VEINTISIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS MCTE (\$327.974.536)**, conforme a lo establecido en la parte motiva del presente proveído y acorde a lo expuesto en el informe de tasación de multa obrante en el expediente, multa que equivale a 475,7 SMMLV para la época de los hechos.*

*(...) **ARTICULO TERCERO.** – Imponer como sanción accesoria a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL NIT 8999990031** la de **MEDIDAS COMPENSATORIAS** las cuales estarán dirigidas a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que este retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial, medidas que se determinaran técnicamente por los profesionales de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Defensa y que guardan estricta proporcionalidad con el daño ambiental,*

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

dejando de presente que el fin de las medidas es esencialmente reparatorio. (Artículo 31 de la Ley 1333 de 2009) y corresponden a las siguientes:

ESTRATEGIAS DE MEDIDAS COMPENSATORIAS

Componente: Restauración Ecológica

Solicitante. - CARLOS ARTURO LORA, jefe de PNN Sumapaz

Lugar de Ejecución: Parque Nacional Natural Sumapaz, FALTRIQUERA"

Para la restauración ecológica se deberán seguir los lineamientos y documentos que Parques Nacionales Naturales de Colombia ha creado para tal efecto. Adicionalmente se ordena coordinar un mecanismo de articulación interinstitucional o espacio técnico entre las partes: Grupo Técnico: MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL y PARQUES NACIONALES (Subdirección de Gestión y Manejo, Dirección Territorial Orinoquia y PNN Sumapaz) con el fin de establecer un programa de restauración ecológica participativa en el que se defina un plan de trabajo para el desarrollo de las siguientes actividades: (...)"

De esta manera, esta instancia considera que le asistió razón a la Dirección Territorial Orinoquia al encontrar mérito suficiente para sancionar a LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, teniendo en cuenta las pruebas obrantes en el Expediente, a través de las cuales se determinó como responsable de los cargos formulados en la Resolución No. 019 de 1 de diciembre de 2016 y para lo cual se sancionó a través de la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018.

Se tiene entonces, que el infractor manifiesta en su recurso que le sea impuesta la sanción de trabajo comunitario, a lo cual este Despacho le manifiesta que para la imposición de dicha sanción se deben atender los presupuestos establecidos en la norma al respecto, a saber:

La Ley 1333 de 2009 establece que la sanción de trabajo comunitario *"solo podrá reemplazar las multas solo **cuando los recursos económicos del infractor lo requieran**"* (Subrayado y negrita fuera del texto original); señalando de esta manera el criterio que debe observar la Autoridad Ambiental competente para la imposición de esta clase de sanción.

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

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

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

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

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

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

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha señalado en relación a la aplicación de la sanción ambiental de trabajo comunitario establecida en la Ley 1333 de 2009 *"que si bien no se ha reglamentado*

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

la sanción de trabajo comunitario por parte del Gobierno Nacional tal y como lo preceptúa el párrafo del artículo 49 de la precitada ley, mediante la expedición del Decreto 3678 de 2010, se determinó en qué casos puede ser impuesta dicha sanción por parte de las autoridades ambientales, lo que genera sin duda alguna la certeza necesaria para su imposición".¹ Para esto concluye que los lineamientos jurídicos y técnicos que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición de dicha sanción, son los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad.

Continúa señalando que: "(...) Así las cosas, mediante el artículo 10 del Decreto 3678 el Gobierno Nacional fijó los siguientes criterios para la imposición de la sanción de trabajo comunitario:

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

De esta manera, se puede afirmar que a pesar de que el Gobierno Nacional no haya expedido las actividades y el procedimiento para la aplicación de la sanción de trabajo comunitario, la misma se encuentra vigente para ser aplicada de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, más aún si se tiene en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010. (...)" (Subrayado y negrita fuera del texto original).

De esta manera tenemos que para el caso que nos ocupa, la normativa **NO** permite la aplicación de la citada sanción como principal, toda vez que no se cumplen los presupuestos establecidos en el artículo 10 del Decreto 3678 de 2010, que consisten en que la afectación no sea grave para el ambiente y **que el infractor no cuente con la capacidad socioeconómica para cancelar el valor de una posible multa.**

Acto seguido, este Despacho a través del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, procedió a realizar una revisión de los aspectos técnicos ambientales desarrollados a lo largo de este proceso, con el fin de revisar las peticiones del infractor en el sentido de señalar que la sanción de multa impuesta es desproporcionada. Los criterios técnicos se encuentran expuestos en el Concepto Técnico No. 20182300002616 de 11 de diciembre de 2018, el cual hace parte integrante del presente acto administrativo, el cual determinó lo siguiente:

" (...) Por lo expuesto anteriormente en las consideraciones técnicas de este concepto, y especialmente fundamentado en los resultados de la validación técnica, metodológica y conceptual del Informe técnico de criterios N° 20187030000056 fechado el 05 de febrero de 2018, se considera la necesidad de realizar **la modificación parcial de varios de los criterios de sanción**, que fueron plasmados en dicho informe y por consiguiente que se tenga a consideración la posibilidad de ajustar los valores de los criterios de sanción, que fundamentaron la sanción a través de la Resolución N° 006 de agosto 06 de 2018, sobre la cual se presentaron recursos de Ley por parte de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL, mediante radicado N° 2018-706-000957-2. A continuación se describen los criterios de sanción que fueron revalidados y valorados técnica, conceptual y metodológicamente:

Grado de Afectación Ambiental (i):

Se sugiere no tener en consideración los resultados de valoración del grado de afectación ambiental, plasmados en el Concepto técnico N° 20177030000056 de diciembre 07 de 2017, que resume lo registrado en una visita técnica adelantada en el marco de varios procesos sancionatorios (Exp. DTOR 007/2015, 009/2015, 009/2016 y 010/2016); debido a que este concepto técnico no se emite de manera específica para este proceso sancionatorio y para el área afectada por las acciones impactantes del funcionamiento de la Base Militar La Faltriquera, por lo que no es acertada

¹ Oficio No. 2016-460-003319-2 de 10 de mayo de 2016 enviado por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con ocasión de una consulta elevada por la Subdirectora de Gestión y Manejo de Parques Nacionales Naturales en relación a la reglamentación del artículo 49 de la Ley 1333 de 2009. Radicado MADS No. E1-012649 de 3 de mayo de 2016.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

la valoración de los criterios de: *Intensidad, Extensión, Persistencia, Reversibilidad y de Recuperabilidad.*

De acuerdo a lo expuesto, se sugiere por tanto tener como referente del valor de este criterio, la valoración del Grado de Afectación Ambiental (i) reportada por la Jefatura del PNN Sumapaz en el Informe técnico inicial N° 20167190001623, es decir con una calificación de **IMPORTANCIA SEVERA** para todas y cada una de las acciones impactantes (Remoción de capa orgánica – descapote, Mutilación y volcamiento de individuos de frailejón, Excavación e Instalación de trincheras y habitáculos).

ACCIÓN IMPACTANTE	CALIFICACIÓN	VALOR
Remoción de capa orgánica (descapote)	SEVERA	51
Mutilación y volcamiento de individuos de frailejón	SEVERA	55
Excavación	SEVERA	51
Instalación de trincheras y habitáculos	SEVERA	51
Promedio de afectación (dos o más acciones)	SEVERA	52

Ahora bien, al finalizar este análisis y dado que en este caso confluyen dos o más afectaciones o acciones impactantes, se requiere realizar calcular el promedio de los valores de importancia de la afectación ambiental de cada acción, lo que arroja como valor del criterio de **GRADO DE AFECTACIÓN AMBIENTAL (i)**, un valor definitivo de cincuenta y dos (52) unidades con un rango de **IMPORTANCIA SEVERA** (rango de 41 a 60 unidades), que se tendrán en consideración para el cálculo propiamente dicho del valor de la multa a imponer.

Factor de temporalidad (α):

En el Informe técnico de criterios N° 20187030000056 de 2018, se determinan como fecha inicial el día 09 de septiembre de 2016 (fecha de generación del Informe técnico N° 20167190001623, por parte de la Jefatura del Área Protegida) y como fecha final, la fecha en la que se emite la Resolución 013 de octubre 03 de 2016, con la cual se dio al proceso sancionatorio de carácter ambiental, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**, siendo entonces 25 días los transcurridos otorgándole un valor de 1,980 (factor Alfa – α -).

Ahora bien, en los argumentos presentados en el recurso de reposición y en subsidio de apelación por parte de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**, se argumenta que cuando la **Autoridad Ambiental**, no pueda determinar claramente el periodo en el que se presentó el hecho, este se debe establecer como de manera instantánea, dado que no se define el momento de inicio y finalización del hecho, por lo que se solicitó reponer este criterio con una ponderación de uno (1), como valor mínimo.

Ahora bien, y considerando que efectivamente no se logró determinar con certeza la fecha de inicio y de finalización de la acción impactante (considerando que no está referidas estas fechas en ninguno de los informes técnicos presentados por la Jefatura del PNN Sumapaz o por la Dirección Territorial), se tendría efectivamente que conceder el recurso en el sentido de reponer, que efectivamente el criterio de Factor de temporalidad (α) para este evento, se debe cualificar con una ponderación de uno (1), como valor mínimo de acuerdo a lo referido en la Metodología para la tasación de multas.

FACTOR ALFA – α : 1,0000 (uno) para representar la temporalidad de una acción instantánea.

Circunstancias atenuantes y agravantes (A):

Circunstancias Agravantes:

Es importante mencionar que dentro de la identificación de circunstancias agravantes, se clasifica en este informe como aplicable (SI), a la causal de agravación de: Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales al paisaje o a la salud humana; sin embargo en la observación de la causal, se manifiesta que **NO** se tendrá en cuenta ya que la acción impactante relacionada con mutilación y volcamiento de individuos de frailejón, obtuvo un valor absoluto de

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

Dieciocho (18) unidades en la importancia de la afectación y una calificación de IMPORTANCIA LEVE. Motivado en esta observación frente a la no aplicación de la causal agravante, se sugiere por tanto NO aplicar dicha causal por encontrarse insuficientemente argumentada.

De igual manera se clasifica en este informe como aplicable (SI), a la causal de agravación de: Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta; sin embargo, en la observación de la causal, se manifiesta que NO se tendrá en cuenta ya que la acción impactante relacionada con mutilación y volcamiento de individuos de frailejón, obtuvo un valor absoluto de Dieciocho (18) unidades en la importancia de la afectación y una calificación de IMPORTANCIA LEVE. Motivado en esta observación frente a la no aplicación de la causal agravante, se sugiere por tanto NO aplicar dicha causal por encontrarse insuficientemente argumentada.

Finalmente, se clasifica en este informe como aplicable (SI), a la causal de agravación de: Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que está sometida; sin embargo en la observación de la causal, se manifiesta que NO se tendrá en cuenta ya que la acción impactante relacionada con mutilación y volcamiento de individuos de frailejón, obtuvo un valor absoluto de Dieciocho (18) unidades en la importancia de la afectación y una calificación de IMPORTANCIA LEVE. Motivado en esta observación frente a la no aplicación de la causal agravante, se sugiere por tanto NO aplicar dicha causal por encontrarse insuficientemente argumentada.

De acuerdo a lo anterior, se determina que las tres (03) causales de agravación aplicadas en este Informe, no cuentan con un sustento argumental, que justifique el porqué de su aplicación como causales de agravación en el proceso.

Circunstancias Atenuantes:

Es importante mencionar que dentro de la identificación de circunstancias atenuantes, no se determinó como aplicable ninguna causal de atenuación, lo que indica que las acciones adelantadas por la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL, en lo relativo al desmantelamiento de las obras objeto de sanción, las jornadas de recolección de residuos, reconfiguración del suelo, siembra de especímenes de flora de paramo o demás acciones emprendidas por esta Institución, NO SE CONSIDERARAN dentro de este Informe de criterios, como acciones validadas por Parques Nacionales, como causal de atenuación de una posible sanción en este proceso.

Esta argumentación se encuentra fundamentada en el hecho de que estas acciones no fueron coordinadas, ni mucho menos fueron ordenadas por la Autoridad Ambiental (Parques Nacionales Naturales de Colombia), como parte de las actuaciones que buscaban una atenuación de las infracciones sancionadas, además de evidenciarse de acuerdo al Concepto técnico N° 20177190004646 fechado el 10 de agosto de 2017, que las afectaciones ambientales en la zona se acentuaron, debido al tránsito de tropas y al uso de semovientes para la movilización de residuos, por lo que se registra la mutilación y volcamiento de individuos de frailejón por el camino, el cual presenta en varios tramos en donde se dividen en tres (03) trochas de tres metros de ancho en promedio.

Ahora bien, los argumentos presentados en el recurso de reposición y en subsidio de apelación por parte de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL, no desvirtúan en ningún modo aquellos elementos que fundamentan la NO aplicación de causales de atenuación a la sanción impuesta.

Capacidad de detección de la conducta (p):

Para el criterio de Capacidad de detección de la conducta (p), se debe considerar que en el Informe técnico de criterios N° 20187030000056 de 2018, se determina que esta capacidad se considera Alta (p=0,50), en el entendido de que el sector en donde se desarrollaron las infracciones

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

ambientales se localizan en áreas en donde el Parque Nacional Natural Sumapaz ejecuta parte de los recorridos de control y vigilancia.

Sin embargo, en contraposición de este argumento presentado en el Informe, se logró evidenciar que en el Informe técnico inicial N° 20167190001623 de septiembre 09 de 2016, se manifiesta por parte de la Jefatura del Área Protegida en el capítulo de caracterización de la zona presuntamente afectada, que: "...En la parte más alta del recorrido (4.000 m.s.n.m.) se localiza la Base Militar del Batallón de Alta Montaña –BAMAR denominada La Faltriquera, para la que es importante señalar que no existen informes de recorridos anteriores, en consideración a que en este sector no se realizan recorridos de monitoreo ni de control y vigilancia por el riesgo existente que representa la presencia de minas antipersona para la seguridad de los funcionarios..." (Negrita fuera del texto).

Por lo anteriormente expuesto, por parte de la Jefatura del PNN Sumapaz, se considera que la capacidad de detección de la conducta es BAJA, dada las dificultades de acceso a la zona y la inexistencia de recorridos de vigilancia y control en la zona, por lo que se considera necesario ajustar el valor determinado inicialmente para este criterio en el informe.

Capacidad de detección de la conducta (p): **Baja (p=0,40).**

Finalmente, se debe tener en consideración que los demás criterios de sanción que no se encuentran relacionados previamente, se deben MANTENER de acuerdo a lo presentado en el Informe técnico de criterios N° 2018703000056 de 2018, como fundamento de la sanción proferida en la Resolución N° 006 de agosto 06 de 2018, sobre la cual se presentaron recursos de Ley por parte de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL (...)

De acuerdo a los argumentos expuestos en el citado Concepto Técnico, y conforme con los criterios técnicos señalados, la sanción de multa a imponerse deberá ser:

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

Donde:

B: Beneficio ilícito

α : Factor temporalidad

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

A: Circunstancias agravantes y atenuantes

Ca: Costos Asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor

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

$$\text{Multa} = 0 + [(1,0000 * 896.178.323,04) * (1+0) + 0] * 0,01$$

$$\text{Multa} = 0 + [(896.178.323,04) * 1 + 0] * 0,01$$

$$\text{Multa} = \$896.178.323,04 \text{ COP}$$

De esta manera, se tiene que para el presente caso, y conforme los argumentos técnicos establecidos en el Concepto Técnico No. 20182300002616 de 11 de diciembre de 2018, sustentado en la metodología para el cálculo de multas por infracciones a la normativa ambiental contenidos en la Resolución No. 2086 de 2010 del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la sanción corresponde a un valor de \$896.178.323,04 COP.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 31 de la Constitución Política Colombiana, señala que el juez de segunda instancia no puede desmejorar la situación jurídica del apelante único, en atención al principio de Derecho *non reformatio in pejus*.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

Artículo 31. *Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único. (Subrayado fuera de texto)*

Al respecto ha señalado la Corte Constitucional:

"(...) Consagra el canon 31 Superior el principio de la doble instancia así: "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único".

Como se observa, el segundo inciso de la norma en cita, constitucionalizó, a su vez, el postulado del rechazo a la reformatio in pejus, esto es, la prohibición de reformar en peor la providencia cuando se trate de apelante único.

Es preciso entonces determinar la naturaleza, protección y el espíritu de dicho postulado, no sin antes advertir que éste supone la realización del principio tantum devolutum quantum appellatum, como que la competencia del superior frente a una apelación solitaria se halla limitada para revisar lo desfavorable.

Pues bien, la prohibición de la reformatio in pejus se toma en un principio constitucional con carácter de derecho fundamental para el apelante único, por haberlo incansablemente profesado esta Corporación. En sana lógica, es evidente que quien recurre una decisión, solo lo hace en los aspectos que le resultan perjudiciales. La situación del apelante puede mejorarse pero nunca hacerse más gravosa. Cobra, por supuesto, mayor vigor esta garantía cuando quiera que se trate de actuaciones penales, pues si el apelante es único frente a una sentencia de condena, es claro que su objetivo es lograr que se mejore su situación disminuyendo la pena, pero jamás, que se empeore.

Por lo demás, este principio, se encuentra íntimamente ligado con las reglas generales del recurso, pues aquel supone que se recurra únicamente lo perjudicial, y es precisamente, ese agravio, el que determina el interés para recurrir.

Ha dicho la Corte frente a la interpretación del canon 31 fundamental, en sentencia que se transcribe:

"b El artículo 31.2 de la Carta y el límite de la competencia del superior cuando el condenado es apelante único

La proscripción de la reforma en perjuicio del procesado, que constituye un límite a la competencia del superior que conoce de la apelación y en consecuencia al principio de doble instancia, aparece consagrada en el artículo 31.2 del Texto Fundamental y ha sido desarrollada por el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal y por el artículo 582 del Nuevo Código Penal Militar. El artículo 430 del anterior Código Penal Militar permitía la reforma en perjuicio del procesado pero esa norma fue declarada inexecutable por esta Corporación en sentencia C-055 de 1993.

Nótese cómo, si bien el artículo 31.1 consagra la segunda instancia, el artículo 31.2 le impone un límite al impedir que el superior agrave la pena impuesta al condenado que es apelante único. El artículo 31.1 consagra un derecho consistente en que el superior examine la decisión del inferior pero el artículo 31.2, si bien limita la competencia del superior, también consagra un derecho al garantizarle al condenado en quien concurre la calidad de apelante único que la pena que se le ha impuesto no será agravada.

Esa prohibición es coherente con el principio de limitación que rige en el ámbito del recurso de apelación y de acuerdo con el cual la competencia del superior se circunscribe a los puntos a los que se extiende la inconformidad del apelante.

b. La proscripción de la 'reformatio in pejus' como límite del poder punitivo del Estado

5

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

La prohibición de la reforma en perjuicio del procesado en quien concurre la calidad de apelante único es un verdadero límite al ejercicio del poder punitivo del Estado. Tal poder, como particular sentido de expresión del poder político, remite a la facultad que tiene el Estado de configurar tanto el delito como la pena y que se ejerce en distintas instancias, desde el constituyente originario, pasando por el legislador y la judicatura, hasta la instancia penitenciaria. En este sentido, la prohibición de la reformatio in pejus comporta un límite impuesto por el constituyente al momento judicial de expresión del poder punitivo.

Como límite, la prohibición de la reforma en perjuicio del procesado constituye una invaluable garantía. Ello es así en cuanto al procesado le asiste la seguridad de que su situación no será agravada si otro sujeto procesal no recurre la decisión:

(...)

d. Vía de hecho por desconocimiento de la 'reformatio in pejus'

Uno de los eventos que la Corte ha valorado como constitutivos de vía de hecho es el concerniente a la agravación de la pena por el superior que conoce del recurso de apelación interpuesto por el procesado siendo apelante único. La acción de tutela procede en este caso porque se está ante una decisión judicial que vulnera el derecho fundamental que le asiste al procesado de que su pena no será agravada por el superior si es él el único que recurre de la decisión -Artículo 31.2 de la Carta.

Ante esa situación, aquellas providencias que restringen el ámbito de esa prohibición y que propician la agravación de las penas en supuestos fácticos no previstos por el constituyente, configuran verdaderas vías de hecho en cuanto permiten extender el ejercicio del poder punitivo del Estado a ámbitos no previstos en la Carta y en cuanto despojan al procesado de una garantía, que a la vez comporta un derecho fundamental.

En atención a esa particular naturaleza, los desarrollos jurisprudenciales que se han hecho en esta Corporación se han orientado a afirmar el carácter de derecho fundamental de la prohibición de la reforma en perjuicio del procesado, a propiciar su defensa por vía de la acción de tutela y a afirmar su carácter de garantía plena[15]; igualmente, se han orientado a resaltar la insuficiencia del argumento referido a la inactividad de los demás sujetos procesales como fundamento de una competencia ilimitada del superior y a determinar su prevalencia frente al principio de legalidad. (...)"

En relación de la *non reformatio in pejus*, el Despacho de segunda instancia debe por lo tanto preservar el acto administrativo en los aspectos que resultaron favorables al apelante, por tanto, no puede este Despacho imponer una multa más onerosa que la establecida por la primera instancia.

Por último, y en relación a la sanción accesoria de medidas compensatorias establecidas en la Resolución sanción No. 006 de 6 de agosto de 2018, resulta pertinente manifestar que las medidas compensatorias NO son una sanción, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 40 establece las sanciones en materia ambiental y en éstas no se encuentran contempladas las medidas compensatorias. El Legislador en el parágrafo primero del citado artículo estableció que la imposición de las sanciones señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados en concordancia con lo establecido en el artículo 31 de la citada Ley.

Artículo 31. Medidas compensatorias. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

Artículo 40. Sanciones. *Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:*

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.

Parágrafo 1º. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 2º. Reglamentado por el Decreto Nacional 3678 de 2010. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor. (Subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, la sanción y las medidas compensatorias son figuras jurídicas diferentes, por lo cual se deberá ajustar el carácter de las medidas compensatorias impuestas como sanción accesoria y también establecer cuáles serán las medidas que deberá ejecutar el infractor, toda vez que en el artículo tercero de la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018 quedo establecido que estas medidas serán determinadas técnicamente por profesionales de Parques Nacionales Naturales y del Ministerio de Defensa (el infractor), por lo cual se ordenó coordinar un mecanismo de articulación interinstitucional entre la Autoridad Ambiental y el infractor con el fin de establecer un programa de restauración ecológica participativa, situación que a todas luces no es pertinente determinar dado que conforme al artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, es la Autoridad Ambiental quien define las medidas pertinentes a imponer para compensar los impactos causados con la infracciones, y no son medidas a establecer o coordinar de manera conjunta con el infractor.

Por lo cual, este Despacho a través del Grupo de Planeación y Manejo, procedió a realizar una revisión de los aspectos técnicos ambientales desarrollados de medidas compensatorias para el presente proceso sancionatorio, los cuales se encuentran expuestos en el Concepto Técnico No. 2019200000026 de 08/05/2019, el cual hace parte integrante del presente acto administrativo, y que determinó lo siguiente:

➤

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

"(...) De acuerdo a la revisión del expediente DTOR 010/2017, partiendo de las afectaciones identificadas, así como la valoración del impacto de cada una de ellas, consignadas en el informe técnico 20167190001613, así como en los conceptos técnicos 20177190004646 y 20182300002616, como respuesta a la apelación se establece:

1. *Realizar la restauración ecológica de las áreas afectadas (3324,67m² y los sectores donde se ha identificado en el camino mutilación y volcamiento de frailejón) durante un período de 5 a 10 años, de acuerdo a los términos de referencia que son parte integral de este concepto técnico (Anexo 1). No se podrán continuar realizando plantaciones que no acaten estas especificaciones técnicas.*
2. *Realizar la recolección total de los residuos restantes que se encuentran en la superficie y los que se encuentran enterrados*

La restauración deberá contener las siguientes fases, las cuales se encuentran descritas en el Anexo 1:

Fase 1. Reconocimiento rápido de las áreas a restaurar y del ecosistema de referencia

Fase 2. Planeación del proceso de restauración ecológica

Fase 3. Implementación

Fase 4. Monitoreo y mantenimiento a la restauración

FASES	TIEMPO
<i>Reconocimiento rápido de las áreas a restaurar</i>	<i>6 meses</i>
<i>Planeación del proceso de restauración</i>	<i>2 meses posterior al reconocimiento rápido</i>
<i>Implementación</i>	<i>De 8 meses a un año y medio, posterior a la planeación del proceso</i>
<i>Monitoreo y Mantenimiento</i>	<i>Posterior a la implementación de diseños y tratamientos, a lo largo de 5 a 10 años y según resultados del proceso</i>

(...)"

Expuestas las consideraciones y los fundamentos de Derecho a lo largo de este proveído, se procederá entonces a confirmar el monto de la sanción de multa impuesta en la Resolución No. 010 de 2 de noviembre de 2018 y a modificar la sanción de medidas compensatorias establecida en la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018.

IV. COMPETENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una unidad adscrita al sector ambiente y desarrollo sostenible, que tiene a su cargo la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Ley 1333 de 2009 señala al Estado como titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual se ejerce a través de Parques Nacionales Naturales, entre otras autoridades.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

De acuerdo con el numeral 13 del artículo 1.1.2.1. del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", en concordancia con el numeral 11 del artículo 2.2.2.1.10.1. del citado Decreto, le corresponde a Parques Nacionales Naturales ejercer las funciones policivas y sancionatorias en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El numeral 10 del artículo 13 del Decreto 3572 de 2011, establece como función de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la Ley y los reglamentos.

La Resolución 476 de 2012, le otorga a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, la potestad de asumir en segunda instancia el conocimiento de infracciones administrativas de carácter ambiental.

En mérito de lo expuesto, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. – REPONER en el sentido de modificar el **ARTÍCULO SEGUNDO** de la Resolución No. 010 de 2 de noviembre de 2018, el cual modificó el artículo segundo de la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018, el cual quedará así:

"ARTÍCULO SEGUNDO.- Imponer como sanción principal a LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, identificado con NIT No. 8999990031, una MULTA por valor de DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$273.768.394), conforme a lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo

PARÁGRAFO PRIMERO: El valor de la multa impuesta mediante el presente acto administrativo, deberá ser cancelado mediante consignación en la Cuenta Corriente No. 034-17556-2 del Banco de Bogotá, a nombre del Fondo Nacional Ambiental -FONAM-UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo, y deberá presentar en igual término copia del recibo de consignación emitido y entregado por la Entidad Bancaria a la Dirección Territorial Orinoquia de Parques Nacionales Naturales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El presente acto administrativo presta mérito ejecutivo, de ahí que el incumplimiento de los términos y la cuantía indicada, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva, de la cual en virtud de la Ley 6a de 1992, se encuentran investidas las autoridades públicas del orden nacional."

ARTÍCULO SEGUNDO. – REPONER en el sentido de modificar el **ARTÍCULO TERCERO** de la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018, el cual quedará así:

"ARTÍCULO TERCERO.- La sanción impuesta mediante el presente acto administrativo, no exime al infractor de ejecutar las medidas de restauración que esta Autoridad Ambiental establezca de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del Artículo 40 de Ley 1333 de 2009, por lo cual LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, identificado con NIT No. 8999990031, dentro de un término no mayor a un mes (1) mes calendario contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, deberá presentar ante la Dirección Territorial Orinoquia una Propuesta de Restauración Ecológica

↳

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

para su revisión y aprobación, la cual deberá contener como mínimo todos los aspectos detallados en el Concepto Técnico No. 20192000000026 de 08/05/2019, que hace parte integrante de la presente Resolución, que se señalan a continuación:

1. Realizar la restauración ecológica de las áreas afectadas (3324,67m² y los sectores donde se ha identificado en el camino mutilación y volcamiento de frailejón) durante un periodo de 5 a 10 años, de acuerdo a los términos de referencia que son parte integral de este concepto técnico (Anexo 1). No se podrán continuar realizando plantaciones que no acaten estas especificaciones técnicas.

2. Realizar la recolección total de los residuos restantes que se encuentran en la superficie y los que se encuentran enterrados

La restauración deberá contener las siguientes fases, las cuales se encuentran descritas en el Anexo 1

Fase 1. Reconocimiento rápido de las áreas a restaurar y del ecosistema de referencia

Fase 2. Planeación del proceso de restauración ecológica

Fase 3. Implementación

Fase 4. Monitoreo y mantenimiento a la restauración

FASES	TIEMPO
<i>Reconocimiento rápido de las áreas a restaurar</i>	<i>6 meses</i>
<i>Planeación del proceso de restauración</i>	<i>2 meses posterior al reconocimiento rápido</i>
<i>Implementación</i>	<i>De 8 meses a un año y medio, posterior a la planeación del proceso</i>
<i>Monitoreo y Mantenimiento</i>	<i>Posterior a la implementación de diseños y tratamientos, a lo largo de 5 a 10 años y según resultados del proceso</i>

PARÁGRAFO: *La Dirección Territorial Orinoquia emitirá Concepto Técnico sobre la Propuesta presentada, en el cual se definirá la viabilidad de las actividades planteadas. En consecuencia, no podrá darse inicio a ningún tipo de manipulación directa sobre el ecosistema hasta tanto se pronuncie dicha Dirección al respecto."*

ARTÍCULO TERCERO.- CONFIRMAR las demás disposiciones contenidas en la Resolución No. 006 de 6 de agosto de 2018, conforme con lo señalado en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO.- ACOGER en su integridad lo establecido en los Conceptos Técnicos No. 20182300002616 de 11/12/2018, y 20192000000026 de 08/05/2019, elaborados por personal técnico de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, los cuales hacen parte integral del presente acto administrativo.

ARTÍCULO QUINTO.- NOTIFICAR a LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, identificado con NIT No. 8999990031, del contenido del presente acto administrativo conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009 en concordancia con lo previsto en el Capítulo V de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO SEXTO.-COMUNICAR el contenido de la presente Resolución a la Dirección Territorial Orinoquia y al Parque Nacional Natural Sumapaz.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL No. DTOR-010-2016"

ARTÍCULO SÉPTIMO.-COMUNICAR el contenido de la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, conforme lo señalado en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO OCTAVO.- COMUNICAR a la Subdirección Administrativa y Financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia el presente acto administrativo, para lo relativo a la sanción de multa.

ARTÍCULO NOVENO.- PUBLICAR el contenido del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO DÉCIMO.- ORDENAR la remisión del expediente DTOR-010-2016 a la Dirección Territorial Orinoquia una vez se encuentre ejecutoriado el presente acto administrativo, con la finalidad que dicha instancia continúe con las actuaciones siguientes dentro del expediente sancionatorio.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- NOTIFICAR a la señora INGRID PINILLA, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.121.897.668, en su calidad de tercero interviniente, del contenido del presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009 de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO: Comisionar a la Dirección Territorial Orinoquia para que adelante la notificación establecida en este artículo.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Contra la presente Resolución **NO PROCEDE** recurso alguno, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDNA MARÍA CAROLINA JARRO FAJARDO
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

Expediente: DTOR-010-2016

Proyectó: Rosana Lorena Romero Angarita - Abogada contratista GTEA

Revisó: Guillermo Alberto Santos Ceballos - Coordinador GTEA