



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN NÚMERO**

( 001 )

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**El Director Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia**

En ejercicio de las atribuciones legales que le han sido conferidas mediante la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 3572 de 2011, el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 1076 de 2015, la Resolución 476 de 2012, demás normas complementarias y

**CONSIDERANDO**

Que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en virtud del Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, teniendo como objetivo orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Que el Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011, en su Artículo 1° creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones están establecidas en el decreto antes mencionado. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que de conformidad con el artículo Artículo 2.2.2.1.2.2 del Decreto 1076 de 2015 y el artículo 329 del Decreto-Ley 2811 de 1974, Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el sistema de parques naturales tendrá los siguientes tipos de áreas: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora, Santuario de Fauna y Vía Parque.

Que Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformado por 6 Direcciones Territoriales, Caribe, Pacífico, Andes Occidentales, Amazonía, Orinoquía y Andes Nororientales. La Dirección Territorial Andes Occidentales coordina la gestión para la conservación de 12 áreas protegidas de orden nacional, distribuidas en 2 Santuarios de Fauna y Flora: Galeras y Otún Quimbaya; un Santuario de Flora Isla de la Corota y 9 Parques Nacionales Naturales: Puracé, Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel, Nevado del Huila, Las Hermosas, Cueva de los Guacharos, Los Nevados, Selva de Florencia, Tatamá y Las Orquídeas. Dichas áreas suman una extensión aproximada de 581.036 hectáreas, representando el 0,5% del territorio Nacional Continental, y conservando diversos ecosistemas representativos de la región como volcanes, glaciares, bosques de niebla, paramo, humedales, y bosque seco.

ans

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Que el Parque Nacional Natural Los Nevados es una de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, declarado mediante acuerdo N° 15 de 1973 de la junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente (Inderena), aprobado por resolución ejecutiva 148 del 30 de abril de 1974.

Que de acuerdo al Artículo 2.2.2.1.2.2, Decreto 1076 de 2015 y el Artículo 331 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), las actividades permitidas en los Parques Nacionales Naturales son las de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura.

Que de conformidad con el Artículo 2.2.2.1.16.3 del Decreto 1076 de 2015, el Decreto 2811 de 1974 y el numeral 13 del artículo 1 del Decreto 3572 de 2011, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, le corresponde el ejercicio de funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Que el artículo 5° de la resolución 476 de 2012, de conformidad con lo establecido en los Artículos 2.2.5.1.12.1 y 1.1.2.1, numeral 13, del Decreto 1076 de 2015 establece: "Los Directores Territoriales en materia sancionatoria conocerán en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por las infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la Dirección Territorial a su cargo, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran".

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

Que el artículo 18 de la ley 1333 de 2009, establece: "(...) Iniciación del procedimiento sancionatorio. 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 Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificarlos hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos (...)".

Que el artículo 24 de la ley 1333 de 2009 establece: "(...) Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos, deben estar expresamente consagrados las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. (...)".

Que el artículo 22 de la ley 1333 de 2009 instituye: "(...) Verificación de los hechos. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios. (...)".

#### **HECHOS Y ANTECEDENTES**

Dio inicio al presente proceso, el informe del 28 de febrero de 2012, suscrito por la señora Constanza Parra Segura operaria calificada del PNN Los Nevados, donde indica la situación de infracción que se presentó el domingo 19 de febrero de 2012; en dicho informe se dijo lo siguiente:

*“El técnico administrativo Guido Fernández reporta en la mañana el ingreso al Parque de un vehículo con placas PEZ 374 de Pereira (Toyota Blanca) por la vía Santa Rosa, sector Santa Bárbara, para llegar al sector del Cisne y salir por el sector de Brisas. El técnico le da las recomendaciones y le*

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*informa que debe hacer el respectivo pago por el ingreso al Parque y por llegar al sector del Refugio si lo hicieran.*

*El vehículo se presenta a la una y veinte minutos de la tarde en el sector de Brisas. Se le informa que deben bajar del vehículo hacer la cancelación del ingreso, el pago a la Concesión y hacerles el llamado de atención, por no haber acatado las recomendaciones y le informa que debe hacer el respectivo pago por el ingreso al Parque y por llegar al sector del Refugio a las cinco personas que se transportaban en el vehículo y que y habían subido a los 4.900 m.s.n.m..*

*La reacción de los ocupantes de vehículo fue negar los hechos, el conductor colocó en marcha el vehículo, adelanto otro vehículo y la paramédica Laura Burítica y la guía Verónica Escobar trataron de detenerlo pero el vehículo continuo la marcha y casi las atropella.*

*Se inició comunicación con el Batallón El Gualí, con el Cabo Ramírez, pero no hubo comunicación. Se le informo al Capitán Benítez, encargado de los batallones de Manizales. Él toma los datos sin ninguna respuesta días después.*

*Debido a que no hubo ninguna respuesta por parte del Capitán Benítez, informo de la situación para su respectivo trámite.”*

Que mediante Auto No. 014 del 30 de mayo de 2012 (fls. 8 -10), se ordena la apertura de la investigación administrativa sancionatoria ambiental en contra del señor Jhon Jairo Toro Osorio, identificado con c.c. 10.114.435, por la presunta vulneración a la normatividad ambiental vigente, especialmente disposiciones consagradas como conductas prohibidas en el artículo 30 numeral 8 “Toda actividad que el Inderena (entiéndase Parques Nacionales Naturales de Colombia) determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales naturales.”, y el numeral 10 del artículo 31 del Decreto 622 de 1977: entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente”. Este auto fue notificado mediante edicto el 16 de octubre de 2012 (fls. 17 -18).

Que mediante Auto No. 009 del 13 de febrero de 2013 (fls. 19-20), se remitió el expediente el cual contiene el presente proceso sancionatorio ambiental, obedeciendo a la resolución 476 de 2012 “Por la cual se distribuyen funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se adoptan otras disposiciones.

Que mediante Auto No. 047 del 01 de agosto de 2013 (fls. 21 -22) se formulan cargos al señor Jhon Jairo Toro Osorio, identificado con cédula de ciudadanía número 10.114.435, el cual fue notificado mediante edicto el 25 de septiembre de 2013, en donde se establece que la actuación del mencionado señor se encuentra tipificada en el numeral 8: **“Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines”** y 10: **“Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente.”** del artículo 31 del decreto 622 de 1977 y con base en los motivos expuestos en la parte considerativa de ese auto se le formuló el siguiente cargo:

**CARGO UNO:** transitar con un vehículo comercial sin autorización al interior de un área protegida.

Auto No. 025 del 27 de junio de 2016 (fls. 28-30) “por medio del cual se ordena la práctica de pruebas dentro de un proceso sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones”, notificado mediante Edicto el 18 de agosto de 2016 (fl. 40).

De acuerdo con las declaraciones juramentadas del funcionario del Parque Los Nevados, Guido Fernández, y Mónica Arango, obrantes en el proceso, la camioneta de placas PEZ 374 ingresa por Potosí pasando por el Refugio a salir por Brisas. En esos tres lugares se le dan recomendaciones y restricciones respecto de su estancia en el Parque Nacional Natural Los Nevados, el señor no cancela la entrada, ni atiende las indicaciones del funcionario ya mencionado. La señora Mónica Arango, manifiesta en su declaración que el conductor acelera el vehículo, según sus propias palabras *“..sin importarle quien hubiera frente a él”* (...) (fls. 42-43). El señor Guido Fernández aporta un plano con el recorrido seguido por el señor Toro dentro del PNN Los Nevados (fls.

qes

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

42, 49,50). No fue posible tomar las declaraciones de Laura Buriticá y Verónica Escobar por los motivos consignados en el memorando No. 20166200003723 del 9 de julio de 2016, obrante a folio 36.

**CONSIDERACIONES DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

**1. Competencia**

En virtud del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, la Ley 99 de 1993, el Decreto 3572 de 2011 (normas compiladas por el Decreto 1076 de 2015), la Resolución 476 de 2012 y las demás normas complementarias, la Dirección Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia es competente para resolver el presente asunto.

**2. Medios de prueba**

- Informe de control y vigilancia realizado el 28 de febrero de 2012, suscrito por Constanza Parra Segura operaria calificado del PNN Los Nevados (fl.1).
- Información entregada por la Secretaría de Tránsito de Pereira el 2 de mayo de 2012 (fls. 5-7).
- Memorando No. 20166200003723 del 9 de julio de 2016 (fl.36).
- Declaración juramentada del funcionario del Parque, técnico administrativo Guido Fernández, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.261.454, obrante a folios 42 y plano con recorrido (fls. 49,50)
- Declaración juramentada de la señora Mónica Arango, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.338.192, obrante a folio 43- 44).

**3. Análisis de la Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.**

Para que una conducta amerite la imposición de una sanción administrativa por parte de la autoridad ambiental se debe constatar que el comportamiento objeto de reproche es típico, antijurídico y culpable.

La **tipicidad** de la conducta implica que el comportamiento reprochado esté prohibido expresamente por una ley (Lex Scripta, Lex Previa y Lex Certa). La exigencia de una ley escrita (Lex Scripta) que describa la conducta reprochable se considera una garantía formal, en el sentido de que existe una Ley formal o material que regula todos los elementos del tipo administrativo, estos es, el sujeto activo, el verbo rector y los elementos descriptivos y normativos. Así mismo, es necesario que exista una ley previa (Lex Previa) que consagre el comportamiento considerado como infracción y la sanción a imponer por la realización de dicha conducta, antes de que la misma ocurra. También es necesaria la exigencia de una Ley cierta (Lex Certa) que determine de manera clara y precisa las prohibiciones de determinadas conductas y la sanción a imponer por la realización de la misma, para que el destinatario de la norma comprenda la prohibición, mandato o condición y pueda adecuar su comportamiento a las exigencias normativas.

En el presente caso concreto se encuentra este primer elemento de la Tipicidad, toda vez que existen normas ambientales previas, escritas y ciertas que prohíben la realización de ciertas actividades dentro de las áreas protegidas, entre ellas el Decreto 1076 de 2015, compilatorio del Decreto 622 de 1977. Esta norma contiene unas prohibiciones claras y expresas de realizar ciertas conductas dentro del conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que puedan traer como consecuencia la alteración del ambiente natural o a la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así mismo, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 40 consagra las sanciones a imponer al responsable de la infracción ambiental, entre las que se contemplan multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En el presente caso se le endilgan dos conductas contenidas en los numerales 8 y 10 del artículo 31 del decreto 622 de 1977, hoy compilado en el decreto 1076 de 2015, éstas son: "8. *Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no*

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*demarcados para tales fines.” “10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente.”, fusionadas en un cargo: “CARGO UNO: transitar con un vehículo comercial sin autorización al interior de un área protegida.” Lo que indica que en efecto la actividad realizada al interior del Parque Nacional Natural Los Nevados objeto de investigación si se encuentra tipificada en el ordenamiento jurídico.*

La **antijuridicidad** de la conducta es el segundo requisito que debe analizarse después de la tipicidad, y comprende tanto la antijuridicidad formal (que la conducta contradiga el ordenamiento jurídico) como la antijuridicidad material (que lesione de manera efectiva el bien jurídico protegido o lo ponga en peligro). En el derecho administrativo sancionador por regla general se reprocha el mero incumplimiento de la norma, es decir, lo que interesa es la potencialidad del comportamiento de poner en peligro bienes jurídicos protegidos, siendo excepcional el requisito de la lesión efectiva.

De acuerdo a lo anterior, el mero incumplimiento de un deber es causa suficiente para imponer las sanciones de que trata el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, pues así lo consideró el legislador en el artículo 5° de la citada ley al consagrar que se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las normas ambientales o las que generen un daño al medio ambiente, castigando de este modo no solo las conductas que causan un daño efectivo al ambiente sino también las que pongan en riesgo o peligro el bien jurídico tutelado.

En el caso bajo análisis, el registro documental que hacen funcionarios del Parque Nacional Natural Los Nevados y las declaraciones juramentadas obrantes en el plenario, dan cuenta del ingreso sin autorización y sin pagar entrada de una camioneta Toyota Blanca de placas PEZ 374 al Parque Los Nevados, manifestando además que el conductor de dicha camioneta no atendió las indicaciones del funcionario del Parque y de la guía turística Arango, con lo que puso en peligro la vida de funcionarios y guías turísticas al poner en movimiento la camioneta para huir del lugar sin precaución alguna. Dichas actuaciones van en contra de la normatividad vigente y ponen en riesgo el ambiente natural y los valores constitutivos del área protegida y la vida e integridad de quienes laboran en el Parque.

La **culpabilidad** de la conducta impone el deber de examinar el elemento subjetivo del tipo. El régimen sancionatorio ambiental colombiano consagró una responsabilidad subjetiva con inversión de la carga de la prueba del dolo o la culpa, la cual no está en cabeza del Estado como sucede en el derecho penal, sino que está en cabeza del investigado, tal y como se desprende de los artículos 1° y 5° de la Ley 1333 de 2009, al consagrar que en materia ambiental **se presume la culpa o el dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.**

Respecto a la culpabilidad la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera en la sentencia C-595 de 2010<sup>1</sup>:

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

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

(98) <sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

*presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.*

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

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

*La responsabilidad administrativa ambiental que se establece en las normas parcialmente demandadas, surge como consecuencia de la degradación de bienes de naturaleza generalmente demanial (aguas, montes, espacios naturales) o de valores difusos (salud humana). El "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente" como objetivo de desarrollo del milenio (Meta 7ª) de la Organización de las Naciones Unidas, representa las necesidades humanas y los derechos básicos de todos los individuos del planeta y el no alcanzarlo podría multiplicar el riesgo mundial de inestabilidad y degradación del medio ambiente.*

*La aprobación de la Ley 1333 de 2009 obedeció al reconocimiento de la existencia empírica de situaciones problemáticas recurrentes que afectan bienes jurídicos de importancia trascendental para la sociedad. Atiende la preocupación universal de consagrar mecanismos efectivos para la protección del ambiente sano y la garantía de un modelo sostenible de desarrollo que se soporte en pro de la vida.  
(...)*

*Entonces, en opinión del Congreso de la República los apartes legales se avienen a la presunción de inocencia porque: i) tal principio puede atenuarse en su rigurosidad en el campo del derecho sancionatorio administrativo; ii) se supera el juicio de razonabilidad al pretender una redistribución de las cargas probatorias a favor del interés superior del medio ambiente sano en conexión con la vida; iii) se facilita la imposición de medidas preventivas y sancionatorias; iv) la presunción existe solamente en el campo de la culpabilidad por lo que no excluye a la administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental y no impide que la misma se pueda desvirtuar mediante los medios legales probatorios; e v) incluso la Corte en ciertos casos ha avalado regímenes de responsabilidad objetiva referentes a las infracciones cambiarias y de tránsito.*

*7.9. Para esta Corporación la creación de la presunción legal resulta razonable por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia -circunstancias ambientales descritas- y la defensa del bien jurídico constitucional -medio ambiente sano-, bajo los principios internacionales ambientales que se han mencionado.*

*Si bien la regla general es que los sujetos procesales deben demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión -onus probandi incumbi actori-, también lo es que con el ánimo de propender por la efectividad de los bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, el legislador podía liberar al Estado de la carga de la prueba -redistribución de las cargas procesales-, sin perjuicio de que el presunto infractor pueda desvirtuar la culpa o el dolo mediante prueba en contrario.*

*Por lo tanto, los hechos en que se funda la presunción general establecida atienden a circunstancias acreditadas y a posibilidades fundadas en la experiencia que resultan razonables dado el bien jurídico constitucional que se protege -medio ambiente sano- para la preservación de las generaciones presentes y futuras.  
(...)*

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).*

(...)

*La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente. Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración.*

(...)

*7.12. Conforme a lo anterior, la presunción general consagrada en las normas legales objetadas tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad. Con ello se facilita la imposición de medidas de carácter cautelar o preventivo respecto a comportamientos en los cuales la prueba del elemento subjetivo resulta de difícil consecución para el Estado, máxime atendiendo el riesgo que representa el quehacer respecto al ambiente sano, que permite suponer una falta al deber de diligencia en las personas.*

*Es idónea la medida al contribuir a un propósito legítimo -ya mencionado- y guardar relación con el fin perseguido, esto es, el establecimiento de la presunción de culpa y dolo y, por tanto, la inversión de la carga de la prueba, resulta adecuada a la salvaguarda de un bien particularmente importante como lo es el medio ambiente.*

*También es necesaria al no avizorarse con el mismo grado de oportunidad y efectividad la existencia de otra medida que obtenga el fin perseguido y sea menos restrictiva de los derechos. En la medida que la presunción se establece solamente en el campo de la culpa o dolo, no excluye a la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental en los términos dispuestos en la ley, ni tampoco impide que pueda desvirtuarse por el presunto infractor mediante los medios probatorios legales. Finalmente, se constata un equilibrio válido a la luz de la Constitución entre los beneficios obtenidos y los resultados que implica su aplicación, al permitir demostrar que se actuó sin culpa y dolo, además de las eximentes de responsabilidad y causales de cesación de procedimiento, bajo una serie de etapas que le garantizan el debido proceso administrativo.”*

En cuanto al elemento culpabilidad, según lo consignado en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 y en la jurisprudencia arriba transcrita, la presunción se establece en el campo de la culpa o el dolo, por tanto, no exige a la administración del importante deber de probar la existencia de la infracción ambiental, en los términos consignados en la norma y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, además de que se trata de una presunción legal que admite prueba en contrario. Es por ello, que a continuación este Despacho procede a realizar el análisis de las pruebas obrantes en el proceso, a luz de lo consignado anteriormente con el fin de determinar si existen los elementos suficientes para declarar o no la responsabilidad del presunto infractor, el señor Jhon Jairo Toro Osorio, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.114.435.

#### **4. Análisis probatorio**

Los primeros documentos obrantes en el expediente (fls. 1-3 ) daban cuenta de que se trataba del ingreso de una camioneta Toyota Blanca de placas PEZ 374, sin autorización ni pagar la entrada al Parque Nacional Natural Los Nevados – PNN Los Nevados. Al respecto, en el expediente no obra registro fotográfico alguno de la camioneta, en donde se pueda verificar la marca, placa, color de la camioneta, número de ocupantes, ni el sector o sectores donde ocurrieron los hechos, como tampoco

4RS

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

aparece constancia de que se hubiera verificado por parte de los funcionarios del Parque la identidad del conductor o de los ocupantes del vehículo.

A folio 4 aparece oficio suscrito por la Jefa del Parque, indagando ante el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira por el nombre y datos personales de quien aparece como dueño de la camioneta, así como expresando los motivos por los cuales se requería la información del dueño de la camioneta. Dicho Instituto aporta al expediente el certificado de tradición del vehículo con placas PEZ – 374, en donde aparecen los datos del dueño del vehículo.

Al respecto, y la luz de lo establecido respecto de la culpabilidad y de acuerdo con lo consagrado en el artículo 669 del Código Civil Colombiano, la propiedad es el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ellas, no siendo contra ley o derecho ajeno, y tal como lo afirma Tamayo Jaramillo en su obra *De la Responsabilidad Civil Tomo II De la responsabilidad extracontractual*<sup>2</sup>, existe otra fuente de responsabilidad que se fundamenta, no en la conducta culposa del demandado, sino en la consecuencia lógica que se deriva del derecho de dominio. Una persona puede ejercer su dominio contra derecho ajeno, sin que haya de por medio culpa de su parte. En este caso la fuente de la obligación no es el delito, ni el cuasidelito, es la ley, la prohibición de actuar contra derecho ajeno que consigna el artículo 669, la cual se encuentra desprovista del elemento culposo.

En el presente caso además de tratarse de una actividad peligrosa: conducción de un vehículo, se trata de una infracción a la normatividad ambiental que consagra una presunción “*iuris tantum*” de culpa, el hecho de aparecer como dueño se le puede aplicar la teoría de la garantía, es decir, cuando el causante del daño no tiene derecho a perjudicar al otro, en donde basta simplemente el goce de la propiedad para que de ella surja la responsabilidad, inclusive del usufructuario y demás personas que tuvieran el goce de la cosa (Tamayo, 1999). En ese orden de ideas, si bien no se tiene certeza de que el señor Jhon Jairo estuviera al volante y hubiese incurrido en la conducta que en este proceso se le endilga, tendría responsabilidad sobre esa conducta en la medida en que para la época de los hechos fungía como dueño del vehículo de marca PEZ 374.

En cuanto a la formulación de cargos en la parte motiva del Auto No. 047 del 1 de agosto de 2013, se hace referencia a los numerales 8 y 10 del artículo 31 del Decreto 622 de 1977, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, sin embargo, el cargo que se le formuló en la parte resolutive de ese mismo auto fue: **“CARGO UNO** *transitar con un vehículo comercial sin autorización al interior de un área protegida.”* (el subrayado es nuestro). De acuerdo con el artículo 24 de La Ley 1333 de 2009, en el pliego de cargos se deben expresar claramente “...las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.”(...) En el presente caso, si bien en la parte motiva se consignaron expresamente las normas presuntamente violadas, en la parte resolutive que constituye la formulación de cargos, según la Ley 1333 de 2009, se hace una combinación de los numerales 8 y 10 del artículo 31 haciendo referencia a un vehículo comercial, y el certificado de tradición y libertad emitido por el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira da cuenta que se trata de un vehículo particular y adicionalmente, no existen fotos que demuestren que se trataba de un vehículo comercial. En ese orden de ideas, los cargos en este proceso fueron indebidamente formulados, lo que trae como consecuencia la violación del art. 29 de la Constitución Política de Colombia.

Que por otra parte, la Jefe del PNN Los Nevados remitió vía 4-72 oficio dirigido al señor Jhon Jairo Toro Osorio comunicando la apertura del proceso sancionatorio ambiental con el fin de que se notificara personalmente del Auto No. 014 de mayo de 2012, a la dirección que aparecía en el certificado de tradición remitido por el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira, después para notificar la formulación de cargos y con posterioridad la apertura del período probatorio, siendo imposible su notificación personal por cuanto dichas comunicaciones fueron devueltas por la causal de “no existe el número” (fl. 12), y por la causal de “la persona no reside en esa dirección” (fl.39). Revisado el expediente con el fin de confirmar la dirección se detectó que la que aparece en el expediente está en Dosquebradas, Risaralda y no en Pereira, es por ello que la causal de devolución es diferente y pasado

<sup>2</sup> Tamayo J., Javier “De la Responsabilidad Civil” Tomo II, Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999.



**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

el tiempo la persona ya no vive en ese lugar. Es por lo anterior, que la notificación de los autos expedidos en este expediente fueron notificados mediante Edicto, lo que legalmente es viable y se entienden que fueron debidamente notificados, sin embargo, el hecho de haber remitido las primeras dos comunicaciones a la dirección incorrecta considera este Despacho que se ha violado el debido proceso, el derecho a la defensa y contradicción al señor Jhon Jairo Toro Osorio.

**DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA PARTE INVESTIGADA**

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la ley 1333 de 2009 y el análisis probatorio de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad elaborado en el acápite anterior se procederá a exonerar de los cargos formulados mediante Auto No. 047 del 01 de agosto de 2013 al señor JHON JAIRO TORO OSORIO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.114.435, por las siguientes razones:

1. Si bien los informes dan cuenta de la placa y el color de la camioneta, no existe registro fotográfico alguno de la camioneta en donde se pueda constatar que en efecto ese es el número de la placa, como tampoco del número de ocupantes y del lugar o lugares donde se encontraba la camioneta, y si en efecto estaba en el PNN Los Nevados.
2. Dada la falta de registro fotográfico es imposible corroborar que el vehículo era comercial tal y como consta en el auto de mediante el cual se le formularon cargos, antes bien es posible demostrar todo lo contrario, con la simple lectura del certificado de libertad y tradición remitido por el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira, pues se logró evidenciar que la camioneta es particular. Por tanto, se formularon cargos contra un vehículo comercial siendo que se trataba de un particular, lo que nos obliga a afirmar que los cargos se encuentran mal formulados.
3. Hubo indebida notificación por cuanto las primeras comunicaciones enviada al señor Jhon Jairo Toro Osorio, si bien se realizaron a la dirección que aparecía en la documentación allegada por el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira, fue remitida a la ciudad de Pereira y no a Dosquebradas, Risaralda. Los errores involuntarios que se presentaron en el proceso de notificación del presunto infractor, impidieron llevar a cabo en debida la forma la notificación de la persona y por ende, se vulneró el debido proceso, derecho a la defensa y de contradicción dentro del presente proceso, en esas condiciones era imposible para el presunto infractor haberse enterado de la existencia del proceso sancionatorio ambiental iniciado en su contra.

Por lo motivos expuestos, este Despacho en la presente Resolución exonerará de toda responsabilidad al señor **JHON JAIRO TORO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.114.435, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009.

Que por lo anterior,

**DECIDE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Exonerar de los cargos formulados mediante Auto No. 047 de 2013 al señor **JHON JAIRO TORO OSORIO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.114.435, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, éste es:

**“CARGO UNO** transitar con un vehículo comercial sin autorización al interior de un área protegida.”

**ARTICULO SEGUNDO:** Tener como pruebas los documentos relacionados con la investigación adelantada, los cuales forman parte del expediente

- Informe de control y vigilancia realizado el 28 de febrero de 2012, suscrito por Constanza Parra Segura operaria calificado del PNN Los Nevados (fl.1).
- Información entregada por la Secretaría de Tránsito de Pereira el 2 de mayo de 2012 (fls. 5-7).
- Memorando No. 20166200003723 del 9 de julio de 2016 (fl.36).

qrs.

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

- Declaración juramentada del funcionario del Parque, técnico administrativo Guido Fernández, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.261.454, obrante a folios 42 y plano con recorrido (fls. 49,50)
- Declaración juramentada de la señora Mónica Arango, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.338.192, obrante a folio 43- 44).

**ARTÍCULO TERCERO:** Ordenar la notificación al señor **JHON JAIRO TORO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No.10.114.435 del contenido del presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 28 de la ley 1333 de 2009, en concordancia con el artículo 44 y subsiguientes del Código Administrativo (Decreto 01 de 1984).

**ARTICULO CUARTO:** Ordenar el **ARCHIVO DEFINITIVO** del expediente sancionatorio ambiental DTAO-GJU 14.2.001 de 2012 PNN Los Nevados, por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente auto.

**ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR** a la Procuraduría Delegada de Asuntos Ambientales y Agrarios del contenido del presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el inciso 3º, artículo 56 de la ley 1333 de 2009 y el memorando 005 de 2012 proferido por la Procuraduría General de la Nación.

**ARTICULO SEXTO:** Comisionar al Jefe del Parque Nacional Natural Los Nevados para realizar las diligencias ordenadas en este Auto.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la Gaceta Oficial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad a lo establecido en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Contra la Presente resolución procede el recurso de reposición y apelación, los cuales deberán ser presentados dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la misma. El recurso de reposición se debe interponer ante el Director Territorial Andes Occidentales, y el de apelación directamente o en subsidio ante la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, conforme a lo establecido en el artículo 50 y siguientes del Código Contencioso Administrativo; y de acuerdo al régimen de transición establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011(código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo).

Dado en Medellín, a los

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**JORGE EDUARDO CEBALLOS BETANCUR**

Director Territorial  
Dirección Territorial Andes Occidentales