



RESOLUCIÓN No.

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN

LA DIRECTORA DE LA REGIONAL PORCE NUS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE, “CORNARE”,

En uso de sus atribuciones legales, estatutarias, funcionales y

CONSIDERANDO

Que, a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, “Cornare”, le fue asignado el manejo, administración y fomento de los recursos naturales renovables dentro del territorio de su jurisdicción.

Que la ley 99 de 1993, dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales, ejercerán funciones de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, y por lo tanto, podrán imponer y ejecutar medidas de policía y las sanciones previstas en la ley en caso de violación de las normas sobre protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables.

ANTECEDENTES

Que mediante Resolución N° RE-05034-2024 del 29 de noviembre del 2024, notificada de forma personal el día 05 de diciembre del 2024, se resolvió un **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL** declarando responsable al señor **OSCAR OVIDIO ZAMUDIO ORREGO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 98.467.574, del cargo formulado mediante Auto N° AU-02968-2024 del 23 de agosto de 2024, a saber:

CARGO UNICO: Realizar quema a cielo abierto en un área de 1.5 ha aproximadamente, interviniendo algunos árboles de bosque secundario como carates, siete cueros, chagualos etc; actividad realizada en el predio denominado “El Hoyo” ubicado en la vereda Los Planes sector el Crespal del Municipio de Santo Domingo- departamento de Antioquia, en las coordenadas 6°31 10.20" N -75°9 5.80" W, lo cual fue evidenciado el día 19 de enero del 2024 y plasmado en el informe técnico N° IT-00360-2024 del 24 de enero del 2024, en contravención a lo establecido en el artículo 2.2.5.1.3.14. del Decreto 1076 del 2015.

Que, en el artículo segundo de dicho acto administrativo, se impuso al señor **OSCAR OVIDIO ZAMUDIO ORREGO**, una sanción consistente en MULTA por un valor de QUINIENTOS DIECISEIS CON SESENTA Y SEIS UNIDADES DE VALOR BÁSICO (516,66 UVB). Para el año 2024, corresponde a la suma de CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL CON DOSCIENTOS DIEZ CENTAVOS (\$5'592.210)

Que, en la mencionada Resolución, en su artículo octavo, se indicó que contra la actuación procedía el recurso de reposición, el cual debía interponerse ante el mismo funcionario que profirió el acto administrativo, dentro de los diez (10) días hábiles



siguientes a su notificación, según lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Que haciendo uso del derecho de defensa y contradicción a través del escrito con radicado N° CE-21301-2024 del 13 de diciembre del 2024, el señor **OSCAR OVIDIO ZAMUDIO ORREGO**, presenta ante la Corporación Recurso de Reposición contra la Resolución N° RE-05034-2024 del 29 de noviembre del 2024, manifestando los siguientes argumentos:

SUSTENTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

En el escrito presentado, el recurrente expone lo siguiente:

(...)"

PRIMERO. El predio objeto de la queja cuenta con un área total de 54 hectáreas como rezan los certificados de libertad que anexo a este documento y que corresponden a las matrículas 026-519, 026-1684 y 026-5955, los cuales conforman la finca Los planes-la Esperanza y no como se manifiesta en el informe técnico # IT-00360-2024 de enero 24 de 2.024 según el cual el predio tiene un área de 28,3 hectáreas. Esto lo manifiesto con el objeto de modificar la magnitud potencial de la afectación y el riesgo al que se sometió el área total del predio en mención.

SEGUNDO. Ante las dificultades para el establecimiento de potreros, la dificultad para conseguir mano de obra y las variaciones del clima tomé la decisión de establecer una pequeña zona libre de bosques nativos, de nacimientos de agua, de fuentes hídricas y de permanencia de fauna visible para lo cual realicé una labor de costumbre entre los campesinos del territorio nacional, una labor inmersa en la cultura de nosotros los trabajadores del campo y que a pesar de sus efectos secundarios se realizó dentro del mayor cuidado para no afectar ni áreas mayores, ni la vecindad ni las áreas naturales arriba expuestas. No se debe considerar este acto como incendio forestal pues no se afectó ningún bosque, ningún cultivo o área maderable solo era un área de helechales y malezas.

Para esta actividad se establecieron cortafuegos para que actuaran como barreras en caso de una posible propagación del evento y como resultado solo se presentó efecto en el área escogida para la siembra de pasto.

En ningún caso se afectaron los bosques de sietecueros, arrayanes o especie alguna que circundara el área en que se realizó la actividad.

Si en algún momento hubo perjuicio para los microorganismos que degradan la materia orgánica, airean el suelo y liberan nutrientes estoy seguro de su renovación y recuperación con la aplicación de los abonos orgánicos que se aplican con posterioridad al riego de la semilla de pasto.

Este evento se realizó en preparación de actividades agrícolas buscando la disposición de rastrojos y malezas que afectan tanto dichas actividades y se preparó con elementos controladores de posibles afectaciones mayores que se pudieran presentar tanto en los cuerpos de aguas como en la infraestructura del área involucrada.

Se respetaron las áreas de protección hídrica conservando los retiros obligatorios de las fuentes corrientes de agua y canales naturales.

Realizada la visita inicial de inspección por funcionarios de CORNARE se acataron todas las disposiciones emanadas de dicha visita, actos comprobados por funcionarios de la misma entidad en visita plasmada en el informe técnico # IT-05079-2024 de Agosto 5 de 2.024 según el cual se evidenció la suspensión de las actividades generadoras de este expediente Y donde se constató la regeneración natural de la vegetación y especies arbóreas de la zona inicialmente afectada.

TERCERO. Bajo ninguna circunstancia se presentó Dolo porque no se cometió ningún delito con intencionalidad ni conocimiento de afectación en este acto, bajo ninguna circunstancia se presentó intencionalidad de generar daños ni al medio ambiente ni a terceras personas.

No se presentó ninguna actividad constitutiva de infracción ambiental que conformara ni tráfico, ni maltrato de animales silvestres, pues el área afectada está libre de especies propias o ajenas de la zona.

CUARTO. En cuanto a la sanción impuesta la considero elevada para mis condiciones económicas pues soy un campesino con ingresos mínimos y a eso podemos adicionar las siguientes razones:

- a. En proporción al área del predio solo se presentó actividad en un 2,7% de predio total, franja mínima y que corresponde a una pequeña fracción del área total productiva e improductiva del predio y que a la fecha de la visita técnica de inspección se encontraba sin uso y que estaba solo formada por helechales y malezas improductivas
- b. No hubo afectaciones de gravedad o desproporcionadas ni al medio ambiente, ni a los habitantes del sector ni a la comunidad.
- c. No se presentó riesgo alguno para las fuentes hídricas, ni para los bosques nativos, ni para la comunidad pues se establecieron mecanismos de control que evitaran dicho riesgo.
- d. La intensidad del evento es mínima y en ningún caso constituye ni incendio forestal ni intención de causar daño externo.
- e. Considero que el área sometida a esta actividad no supera una franja mayor a una hectárea.
- f. La duración del efecto es inferior a 6 meses, prueba de ello es que entre un informe técnico y otro ya se había presentado regeneración natural de la vegetación.
- g. La reversibilidad también es inferior a 6 meses pues el área afectada retomó sus condiciones naturales sin intervención de medios artificiales, prueba de ello es que entre una visita y otra ya se presentaba la regeneración de helechos y malezas que conformaban la población inicial del área en mención.
- h. La magnitud potencial de la afectación se puede considerar como leve, tanto por el % de área involucrada respecto del área total del predio.

i. Es de tener en cuenta que los individuos vegetales que ocupaban el área afectada se resumen en especies de rápido crecimiento y que si se hubiera visto afectada su naturaleza con el evento no habrían presentado regeneración como lo indica el informe técnico #t 11-05079-2024 de Agosto 5 de 2.024. Siendo así el monto de la sanción impuesta y la valoración de la importancia de la afectación debería ser mucho menor a la establecida en el cálculo de la multa según la resolución 2086 de 2010 y que ascendió al equivalente de 510,66 UVB (...)"

Para finalizar, propone "se realice la revaloración de las afectaciones presentadas en el hecho, la implementación de medidas de manejo en el suelo afectado tales como aplicación de mi parte de abonos orgánicos que permitan la regeneración de microorganismos degradantes de la materia orgánica y el compromiso escrito de no repetición ni recurrencia en el hecho"

Solicitudes del recurrente:

1. Se tenga presentado este escrito en tiempo y forma, junto con los documentos que lo acompañan.
2. Se tenga por interpuesto el RECURSO DE REPOSICION en tiempo y forma, así como por hechas las manifestaciones contenidas en el cuerpo del mismo y previa la tramitación que corresponda se revoque o modifique el acto administrativo y los componentes del expediente # 056900343217, especialmente en el cálculo de la sanción monetaria impuesta.
3. Que, por el presente, se solicite la inmediata suspensión de la ejecutividad del acto administrativo impugnado, hasta tanto no se resuelva el RECURSO DE REPOSICION presentado.

CONSIDERACIONES GENERALES

Es necesario señalar, que la finalidad esencial del recurso de reposición según lo establece el Código Contencioso Administrativo, no es otra distinta, que la que el funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa, la aclare, modifique o revoque, con lo cual se da la oportunidad para que ésta, enmiende, aclare, modifique o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por ella expedido, en ejercicio de sus funciones.

Que para que se pueda proponer el recurso de reposición, el mismo acto administrativo que tomó la decisión deberá expresar los recursos que proceden contra dicho acto administrativo y dentro del término legal tal y como quedó consagrado en el artículo noveno de la recurrida resolución.

Que así mismo y en concordancia con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, preceptúa que el recurso de reposición siempre deberá resolverse de plano, razón por la cual el funcionario de la administración a quien corresponda tomar la decisión definitiva, deberá hacerlo con base en la información de que disponga.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los

principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, intereses que van en caminados entre otras cosas al disfrute del medio ambiente sano a través de los respectivos mecanismos de prevención, control y/o mitigación.

Que en nuestra legislación existe un importante mecanismo de protección del medio ambiente, en cuanto otorga a los Entes públicos responsables del control Ambiental, la facultad de tomar medidas e imponer las sanciones que consideren pertinentes, y así cumplir con el precepto constitucional y legal de hacer prevalecer el interés general sobre el particular que debe regir dentro de nuestro estado social de derecho.

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR FRENTE A LOS ASPECTOS IMPUGNADOS

En concordancia con el material probatorio que reposa en el Expediente N° 056900343217 y lo dispuesto en la normatividad ambiental, se entrará analizar los aspectos objeto de impugnación dentro del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° RE-05034-2024 del 29 de noviembre del 2024.

Inicia el recurrente manifestando que *“El predio objeto de la queja cuenta con un área total de 54 hectáreas como rezan los certificados de libertad que anexo a este documento y que corresponden a las matrículas 026-519, 026-1684 y 026-5955, los cuales conforman la finca Los planes-la Esperanza y no como se manifiesta en el informe técnico # IT-00360-2024 de enero 24 de 2024 según el cual el predio tiene un área de 28,3 hectáreas. Esto lo manifiesto con el objeto de modificar la magnitud potencial de la afectación y el riesgo al que se sometió el área total del predio en mención”*

Sea lo primero indicar que, la sanción administrativa impuesta, consistente en multa, se estructura a partir de diferentes variables, que, al ser incorporadas en una modelación matemática, determinan el valor a pagar por la comisión de la infracción.

Entonces, la multa es la sanción pecuniaria de tipo administrativo que se impone al infractor de una norma. Consiste en la determinación de una suma de dinero y responde a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y a los orientadores de las acciones administrativas.

Desarrollos teóricos y la misma evidencia empírica, indican que pueden ser diversas las variables que deben incluirse dentro de una modelación matemática para el cálculo de multas ambientales, atendiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad contenidos en la Ley. Como consecuencia, la dosimetría de la sanción busca cuantificar, además de la afectación, otras variables asociadas como el beneficio ilícito, las circunstancias atenuantes y agravantes, así como la probabilidad de ocurrencia de la afectación, contribuyendo a la aplicación de criterios objetivos.

Dicha metodología debe ser aplicada por todas las Autoridades Ambientales a nivel nacional, para tasar las multas de infracciones a la normativa ambiental. En ella, el Artículo 3 expone los criterios a tener en cuenta (entre ellos fórmulas y tablas, así como conceptos y definiciones).

Así pues, para la elaboración del informe de tasación de multa objeto del asunto se realizó un análisis de impactos ambientales, resultado de lo cual se obtuvieron las

valoraciones de la misma. Esta valoración se encuentra basada en los planteamientos de la "Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental" establecida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y adoptada por medio de Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010. Dentro de ellos se encuentra lo siguiente:

"Aquellas infracciones que no se concretan en impactos ambientales, generan un riesgo potencial de afectación. El nivel de riesgo que genera dicha acción se encuentra asociado a la probabilidad de ocurrencia de la afectación, así como a la magnitud del potencial efecto."

Para el caso particular se tiene entonces que:

- *La calificación de la probabilidad de la ocurrencia de la afectación fue de 0.20 (muy baja), esta se encuentra relacionada con el incumplimiento de la normativa y el riesgo potencial de la afectación relacionada con impactos ambientales a corto y largo plazo (en este caso existentes, pero no tan significativos teniendo en cuenta el área total del predio)*

Teniendo en cuenta la calificación dada a la probabilidad de la ocurrencia de la afectación, se pasa entonces a identificar la magnitud potencial de la afectación, correspondiente a 65,00, como severa. Este resultado es obtenido a partir de la valoración de la importancia de la afectación (I). Pues, si bien las especies identificadas en el área intervenida son colonizadoras y de rápido crecimiento, se debe tener en cuenta que la intervención se realizó mediante quema en varios puntos del área total, lo cual dificultaría la recuperación del sistema, ya que se alteran las características del suelo que soporta el crecimiento de dichos individuos.

Es importante resaltar que un riesgo potencial corresponde a la situación en la que existe una probabilidad significativa de que se desarrollen los impactos ambientales.

Es de anotar además, que el área total intervenida, la cual corresponde aproximadamente 1,5 ha, fue valorada en el campo de extensión y esta no tiene relevancia frente a la magnitud potencial de la afectación.

Continúa el recurrente indicando que "Ante las dificultades para el establecimiento de potreros, la dificultad para conseguir mano de obra y las variaciones del clima tomé la decisión de establecer una pequeña zona libre de bosques nativos, de nacimientos de agua, de fuentes hídricas y de permanencia de fauna visible para lo cual realicé una labor de costumbre entre los campesinos del territorio nacional, una labor inmersa en la cultura de nosotros los trabajadores del campo y que a pesar de sus efectos secundarios se realizó dentro del mayor cuidado para no afectar ni áreas mayores, ni la vecindad ni las áreas naturales arriba expuestas. No se debe considerar este acto como incendio forestal pues no se afectó ningún bosque, ningún cultivo o área maderable solo era un área de helechales y malezas.

En ningún caso se afectaron los bosques de sietecueros, arrayanes o especie alguna que circundara el área en que se realizó la actividad.

Si en algún momento hubo perjuicio para los microorganismos que degradan la materia orgánica, airean el suelo y liberan nutrientes estoy seguro de su renovación y recuperación con la aplicación de los abonos orgánicos que se aplican con posterioridad al riego de la semilla de pasto.

Este evento se realizó en preparación de actividades agrícolas buscando la disposición de rastrojos y malezas que afectan tanto dichas actividades y se preparó con elementos controladores de posibles afectaciones mayores que se pudieran presentar tanto en los cuerpos de aguas como en la infraestructura del área involucrada.

Se respetaron las áreas de protección hídrica conservando los retiros obligatorios de las fuentes corrientes de agua y canales naturales.

Al respecto, es menester traer a colación, lo establecido en el artículo 5° de la Ley 1333 del 2009, modificado por el artículo 6° de la Ley 2387 del 2024, frente a las infracciones ambientales; el cual preceptúa:

ARTÍCULO 5°. Infracciones. 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, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

PARÁGRAFO 1°. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla, en los términos establecidos en la presente Ley.

PARÁGRAFO 2°. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.
(Ver ley 165 de 1994.)

PARÁGRAFO 3. Será también constitutivo de infracción ambiental el tráfico ilegal, maltrato, introducción y trasplante ilegal de animales silvestres, entre otras conductas que causen un daño al medio ambiente.

PARÁGRAFO 4. El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten conocimiento, educación, seguimiento, planificación y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar el daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.

PARÁGRAFO 5. Los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente como las licencias ambientales, o permisos ambientales, incluye también los planes de contingencia para la mitigación del riesgo y el control de las contingencias ambientales.

Entendido lo anterior, vale la pena indicar que no se declara responsable únicamente cuando existe una afectación ambiental, sino, cuando existe un riesgo potencial de afectación que se derive de aquellas infracciones que no se concretan en afectación ambiental.

Así, se tiene, que la citada norma además de contemplar la generación de un Daño Ambiental como una acción sancionable, también considera como conducta sancionable, los incumplimientos de las normas ambientales, así estos no tengan como resultado un daño. Dicho, en otros términos, se destaca, que puede haber una sanción ambiental tanto por la generación de un daño (Infracción por Afectación); como por el mero incumplimiento de una norma o acto administrativo (Infracción por riesgo), sin que para el ultimo evento se requiera de un resultado, sino que bastará con que se compruebe que el investigado incumplió la norma que imponía un mandato, una condición o establecía una prohibición.

Así las cosas, frente al caso que nos ocupa, le asiste la razón a la recurrente al advertir que no se probó un daño a los recursos naturales, sin embargo, se destaca que probar un daño ambiental- en este caso- no es un requisito para la determinación de responsabilidad, pues la infracción imputada al recurrente consiste en un riesgo ambiental, el cual se concretó cuando se realizó la quema a cielo abierto, en un área de 1.5 ha aproximadamente, interviniendo algunos árboles de bosque secundario, e n contravención a lo establecido en el artículo 2.2.5.1.3.14 del Decreto 1076 del 2015, veamos:

"(...) Quemadas abiertas en áreas rurales. Queda prohibida la práctica de quemadas abiertas rurales, salvo las quemadas controladas en actividades agrícolas y mineras a que se refiere el inciso siguiente:

Las quemadas abiertas en áreas rurales que se hagan para la preparación del suelo en actividades agrícolas, el descapote del terreno en actividades mineras, la recolección de cosechas o disposición de rastrojos y las quemadas abiertas producto de actividades agrícolas realizadas para el control de los efectos de las heladas, estarán controladas y sujetas a las reglas que para el efecto establezcan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con miras a la disminución de dichas quemadas, al control de la contaminación atmosférica, la prevención de incendios, la protección de la salud, los ecosistemas, zonas protectoras de cuerpos de agua e infraestructura. (...)" (subrayado fuera del texto)

Que el mismo Decreto en su artículo 2.2.5.1.3.12. prohíbe la quema de bosque natural y de vegetación natural protectora en todo el territorio nacional.

Que la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare-CORNARE mediante Resolución N° RE-00338-2024 del 01 de febrero de 2024, adoptó el plan de contingencia regional durante el fenómeno del niño, temporada de menos lluvias y desabastecimiento hídrico, estableciendo entre otras:

Artículo cuarto: PROHIBICIONES. Ante la contingencia o emergencia nacional o regional según el caso, y/o durante el fenómeno del niño, temporada de menos lluvias y desabastecimiento hídrico, se prohíbe totalmente las siguientes acciones:

1. Las quemadas a cielo abierto, las denominadas abiertas y controladas. (...)".

Que mediante la Resolución N° 358 del 21 de marzo del 2024 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, suspende temporalmente en todo el territorio nacional:

1. Las quemas abiertas controladas en áreas rurales que se hagan para:

a) **La preparación del suelo en actividades agrícolas.**

b) El descapote del terreno en actividades mineras.

c) La recolección de cosechas o disposición de rastrojos.

2. Las quemas abiertas producto de actividades agrícolas realizadas para el control de las heladas.

Que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establece la ejecución de acciones alternativas al uso de quemas abiertas controladas en áreas rurales para actividades agrícolas y mineras, para la preparación del suelo en actividades agrícolas, el descapote del terreno en actividades mineras, la recolección de cosechas o disposición de rastrojos; y para el control de las heladas, a saber:

"(...) a) Disponer los residuos y subproducto de cosechas mediante la eliminación o incorporación al suelo, utilizando métodos mecánicos, manuales o químicos.

b) Preparar de forma mecánica las áreas para nuevas siembras o actividades mineras que cuenten con instrumento ambiental vigente.

c) Revisar los pronósticos meteorológicos emitidos diariamente por el IDEAM, para el control de las heladas en actividades agrícolas en el marco de los PMU de las entidades territoriales y adoptar las medidas sustitutivas o complementarias requeridas para la atención de eventuales heladas(...)" .

Así pues, considerando que la actividad desarrollada se encuentra totalmente prohibida en todo el territorio nacional, con el actuar del señor **OSCAR OVIDIO ZAMUDIO ORREGO** se evidencia una desviación total del estándar fijado por la norma.

En su tercera consideración, el recurrente argumenta que "Bajo ninguna circunstancia se presentó Dolo porque no se cometió ningún delito con intencionalidad ni conocimiento de afectación en este acto, bajo ninguna circunstancia se presentó intencionalidad de generar daños ni al medio ambiente ni a terceras personas. No se presentó ninguna actividad constitutiva de infracción ambiental que conformara ni tráfico, ni maltrato de animales silvestres, pues el área afectada está libre de especies propias o ajenas de la zona".

Como ya se mencionó en el acápite anterior, en materia de procedimiento sancionatorio ambiental, existe una norma de carácter especial -Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 del 2024, en cuyo artículo 6° se detallan los eventos que pueden considerarse como infracción.

La citada norma además de contemplar la generación de un Daño Ambiental como una acción sancionable, también considera como conducta sancionable, los incumplimientos de las normas ambientales, así estos no tengan como resultado un daño. Esto quiere decir, que puede haber una sanción ambiental tanto por la

generación de un daño (Infracción por Afectación), como por el mero incumplimiento de una norma o acto administrativo (Infracción por riesgo), sin que para el último evento se requiera de un resultado, sino que bastará con que se compruebe que el investigado incumplió la norma que imponía un mandato, una condición o establecía una prohibición.

Por otro lado, y para brindar mayor claridad al recurrente, considera necesario este despacho hacer unas precisiones respecto de la **culpa y dolo** en procedimiento sancionatorio ambiental:

El Parágrafo del artículo 1º de la Ley 1333 del 2009, modificado por la Ley 2387 del 2024, preceptúa **"PARÁGRAFO.** En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa, en los términos establecidos en la presente Ley, la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales..

En derecho administrativo sancionador, la culpa es el elemento central de análisis dentro del campo subjetivo en el actuar del administrado, y el grado de culpabilidad deber objetivo de cuidado o dolo- se torna relevante al momento de aplicar la dosimetría de la sanción, en cuyo caso el dolo no agrava la sanción, pero la ausencia del mismo no es causal exonerativa de responsabilidad.

Que el Consejo de Estado en sentencia del 12 de octubre de 2012, expediente 05001-23-24-000- 1996-00680-01(20738), dispuso en referencia a los presupuestos de la culpabilidad lo siguiente:

"...salvo disposición expresa en contrario, al operador administrativo corresponde constatar la existencia del elemento culpabilidad y para ello debe acreditar tres componentes: 1. La imputabilidad, toda vez que debe establecer que el sujeto pasivo del poder punitivo tiene la capacidad de responder; 2. La relación psíquica entre el administrado sobre el que recae la sanción y el hecho descrito como infracción administrativa. En otros términos, debe establecer la intención y determinar si se actuó a título de dolo o culpa, y; 3. La no existencia de supuestos facticos que excluyan la responsabilidad."

Que la providencia arriba referenciada establece la culpa, como violación al deber objetivo de cuidado, la cual, puede manifestarse en distintas modalidades, así:

- Imprudencia, acciones positivas que implican sobrepasar el contenido de las obligaciones contenidas en la legalidad administrativa, es decir, se trata de extralimitaciones
- Negligencia, comportamientos contrarios a la diligencia que se demanda en cada caso concreto a través de un dejar hacer o del incumplimiento de alguna de las obligaciones que sirven de límite a su actuar.
- Impericia, desconocimiento de las normas y reglas que rigen la actividad y profesión en la que se desenvuelve el individuo.

En consecuencia, de conformidad a los componentes que integran a la culpabilidad, se hace acertado afirmar que por parte del recurrente no se tuvo la diligencia suficiente de verificar las restricciones establecidas para la ejecución de la actividad, actuación que de haberse realizado le hubiese permitido optar por acciones alternativas al uso de quemas abiertas, para la preparación del suelo en actividades agrícolas, situación que desvirtúa su actuar diligente, aunado a que no se evidencia

material probatorio suficiente para eliminar la presunción de culpa y dolo que consagra la normatividad ambiental.

Cabe entonces señalar que, de acuerdo a la formulación de cargos, las actividades desarrolladas por el señor Oscar Zamudio constituyen una infracción a la normatividad ambiental; cabe señalar que no basta solo con la realización de las gestiones y diligencias, toda vez que, **no se exonera simplemente con manifestaciones de generalidad, en el sentido de afirmar que se ha obrado diligente y cuidadosamente, o demostrado hechos mediante testimonios propios, sino con la ejecución completa de las actividades acordes con el instrumento de manejo y control ambiental establecido.**

Finaliza el recurrente, manifestando que “En cuanto a la sanción impuesta la considero elevada para mis condiciones económicas pues soy un campesino con ingresos mínimos y a eso podemos adicionar las siguientes razones:

- a. En proporción al área del predio solo se presentó actividad en un 2,7% de predio total, franja mínima y que corresponde a una pequeña fracción del área total productiva e improductiva del predio y que a la fecha de la visita técnica de inspección se encontraba sin uso y que estaba solo formada por helechales y malezas improductivas
- b. No hubo afectaciones de gravedad o desproporcionadas ni al medio ambiente, ni a los habitantes del sector ni a la comunidad.
- c. No se presentó riesgo alguno para las fuentes hídricas, ni para los bosques nativos, ni para la comunidad pues se establecieron mecanismos de control que evitaran dicho riesgo.
- d. La intensidad del evento es mínima y en ningún caso constituye ni incendio forestal ni intención de causar daño externo.
- e. Considero que el área sometida a esta actividad no supera una franja mayor a una hectárea.
- f. La duración del efecto es inferior a 6 meses, prueba de ello es que entre un informe técnico y otro ya se había presentado regeneración natural de la vegetación.
- g. La reversibilidad también es inferior a 6 meses pues el área afectada retomó sus condiciones naturales sin intervención de medios artificiales, prueba de ello es que entre una visita y otra ya se presentaba la regeneración de helechos y malezas que conformaban la población inicial del área en mención.
- h. La magnitud potencial de la afectación se puede considerar como leve, tanto por el % de área involucrada respecto del área total del predio.
- i. Es de tener en cuenta que los individuos vegetales que ocupaban el área afectada se resumen en especies de rápido crecimiento y que si se hubiera visto afectada su naturaleza con el evento no habrían presentado regeneración como lo indica el informe técnico #t 11-05079-2024 de Agosto 5 de 2.024. Siendo así el monto de la sanción impuesta y la valoración de la importancia de la afectación debería ser mucho menor a la establecida en el cálculo de la multa según la resolución 2086 de 2010 y que ascendió al equivalente de 510,66 UVB

Como ya se ha indicado, el cálculo para la imposición de la multa se realizó previa valoración de circunstancias que enmarcaban la investigación sancionatoria, como lo fue i) la capacidad socioeconómica del investigado, para lo cual se ingresó a la página del SISBEN, en donde se identificó que el usuario pertenece al Grupo C, Subgrupo C2 (de 18), reportado como "Vulnerable", adicionalmente se Verificó la Ventanilla Única de Registro -VUR, sin registrar información, en tal sentido y contrastada dicha información con la base de datos que establece el Departamento Administrativo de Planeación sobre la población sisbenizada según los rangos de puntaje en los municipios de Antioquia, y después de realizar una ponderación de los mismos en relación con los puntajes de la Resolución 2086 de 2010, se tiene que su CAPACIDAD DE PAGO del usuario es de 0,03, valoración que bajo ninguna circunstancia debe ser modificada por parte de la Corporación

En aras de realizar una valoración objetiva de la sanción se determinó como infracción por riesgo y no por daño ambiental, No se identificaron circunstancias agravantes y la probabilidad de ocurrencia de la afectación fue valorada como muy baja.

Así las cosas, el monto final es el resultado de una valoración objetiva de diferentes circunstancias, tal como se evidencia en el Informe Técnico de tasación de multas y en la Resolución recurrida.

Pese a los valores dados en el informe de tasación de multas, es claro que con las actividades de quema a cielo abierto se generan efectos directos por la pérdida de flora y fauna y/o corredores biológicos que se puedan establecer en la zona. Un incendio forestal trae consigo más afectaciones de las que se perciben a simple vista, pues hay otros daños que son difíciles de cuantificar.

Las quemas y los incendios forestales que se propagan a partir de éstas, son la mayor fuente de carbono negro del mundo, lo cual es una amenaza tanto para la salud humana como para la parte ambiental. Es de tener presente que la quema del suelo perjudica a los organismos y microorganismos que degradan la materia orgánica, airean el suelo, mejoran su estructura y liberan nutrientes. Además, las quemas contribuyen al calentamiento global por la liberación de CO₂ y afectan la calidad del aire.

Ahora, si bien durante visita técnica de control y seguimiento se identificó la regeneración natural, dadas las condiciones del área intervenida y el tiempo mínimo de crecimiento de la biomasa vegetal se requiere de un periodo mínimo de 2 años, para que el bien de protección vuelva a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales.

Frente a la propuesta de revalorar las afectaciones presentadas en el hecho, la implementación de medidas de manejo en el suelo afectado tales como aplicación de abonos orgánicos que permitan la regeneración de microorganismos degradantes de la materia orgánica, cabe señalar que el artículo 40° de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 17 de la Ley 2387 del 2024, de manera taxativa indica los tipos de sanción que deberán imponerse a los investigados, las cuales son aplicadas a cada caso en concreto; así las cosas, las actividades compensación y resarcimiento del daño, que el investigado propone como tipo de sanción, son entendidas como obligaciones de hacer, siendo accesorias a la sanción principal impuesta, esto es la multa; con lo que se quiere indicar, que implementación de medidas de manejo en el suelo tales como aplicación de abonos orgánicos, no es un tipo de sanción que se encuentre establecida por la Ley.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

Que el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, establece los Principios rectores de la actuación y procedimientos administrativos a la luz de la Constitución Política Colombiana, los cuales, para estos efectos citaremos el numeral 1, a saber:

Artículo 3º. Principios.

(...) 1. *“En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”.*

Es necesario señalar, que la finalidad esencial del recurso de reposición según lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no es otra distinta, que la que el funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa, la aclare, modifique o revoque, con lo cual se da la oportunidad para que ésta, enmiende, aclare, modifique o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por ella expedido, en ejercicio de sus funciones.

Que así mismo y en concordancia con lo establecido en el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cuál preceptúa que el recurso de reposición siempre deberá resolverse de plano, razón por la cual el funcionario de la administración a quien corresponda tomar la decisión definitiva, deberá hacerlo con base en la información de que disponga.

Que la Corte Constitucional en Sentencia T-533/14 estableció que: “DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Reiteración de jurisprudencia.

El debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley.

“(...

Conforme con el CPACA, por regla general, contra los actos definitivos proceden los recursos de reposición, apelación y queja (...)

En suma, el debido proceso administrativo supone el cumplimiento por parte de la Administración de ciertos parámetros normativos previamente definidos en la ley, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio. Entre dichos parámetros se encuentran los principios de publicidad y debido proceso, los cuales, en los términos del CPACA, exigen el deber de hacer públicos sus actos, así como el de brindar la oportunidad a los interesados para controvertir sus actuaciones. Los recursos administrativos son manifestaciones concretas de estos principios, pues allí se pueden controvertir los hechos y el soporte jurídico que explica una determinada decisión.

(...)"

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-929/14, estableció que las actuaciones administrativas deberían ser guiadas por el Debido Proceso Administrativo, respetando garantías mínimas "(...) La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso (...)"

SENTIDO DE LA DECISIÓN

Con lo anterior se concluye, que, mediante el recurso de reposición interpuesto, no han sido probadas circunstancias de hecho o de derecho que impliquen la modificación, aclaración o revocatoria de la Resolución N° RE-05034-2024 del 29 de noviembre del 2024, en tal sentido no se accederá a las pretensiones del recurrente.

Que es competente La Directora de la Regional Porce Nus, de conformidad con la Resolución Corporativa que lo faculta para conocer del asunto.

Que en mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución con radicado RE-05034-2024 del 29 de noviembre del 2024, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADVERTIR al señor **OSCAR OVIDIO ZAMUDIO ORREGO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 98.467.574S, que el término para el cumplimiento de las obligaciones establecidas a través de la Resolución N° RE-05034-2024 del 29 de noviembre del 2024, empezarán a correr a partir del día siguiente de la notificación de la presente Actuación Administrativa.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el presente Acto al señor **OSCAR OVIDIO ZAMUDIO ORREGO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 98.467.574., localizado en la vereda Los Planes- sector El Crespal de municipio de Santo Domingo.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal se hará en los términos de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR la presente decisión, en el boletín oficial de la Corporación, a través de la página web, lo resuelto en este Acto Administrativo

ARTÍCULO QUINTO: INDICAR que, contra la presente decisión, no procede recurso alguno en sede administrativa.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



JULIA AYDÉE OCAMPO RENDÓN
Directora Regional Force Nus

Expediente: 056900343217

Proyecto: Abogada Regional Force Nus / Paola Andrea Gómez

VoBo: Coordinador Oficina Jurídica / Oscar Fernando Tamayo

VoBo: Luz Verónica Pérez Henao / Jefe Oficina Jurídica



Fecha: 3/02/2025