



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Resolución No. **1302**

( 30 SEP 2024 )

**"POR LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN 1508 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2023 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

**LA DIRECTORA DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

En ejercicio de las facultades legales establecidas en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024; las funciones asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 1756 del 23 de diciembre de 2022 y,

**CONSIDERANDO**

**I. ANTECEDENTES**

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de autoridad ambiental emitió la Resolución 1508 del 26 de diciembre de 2023 "Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones" y en la cual se declaró a la sociedad ZOOSEL S.A.S., con NIT. 802.009.883-7 responsable del cargo único formulado mediante Auto No. 602 del 20 de diciembre de 2017 **por la infracción del numeral 5 del permiso CITES 40003 de 2015**, en concordancia con los artículos 4 y 5 de la Resolución 923 de 2007.

Como consecuencia de declarar responsable ambiental a la citada sociedad se impuso a título de sanción, una multa equivalente a QUINCE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MCTE (\$15,296,832).

La mencionada resolución fue notificada por medios electrónicos a la citada sociedad el día 28 de diciembre de 2023.

A través del radicado 2024E1001758 del 15 de enero de 2024, la sociedad **ZOOSEL S.A.S con NIT. 802.009.883-7**, dentro de los términos legales, presentó escrito identificado como "Recurso de reposición en contra la Resolución 1508 de 26 de diciembre de 2023, por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones" dentro del expediente **SAN 049**.

Mediante Auto No. 093 de fecha 02 de mayo de 2024, esta Dirección abrió a pruebas con el fin de decidir el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1508 de 2023, en el cual se ordenó al área técnica del Grupo Sancionatorio, emitir el correspondiente concepto en donde se evaluaron las circunstancias agravantes aplicadas en el Concepto Técnico No. 058 del 07 de diciembre de 2023.

De conformidad con lo anterior, se emitió Concepto Técnico No. 010 del 27 de mayo de 2024, en el cual se realizó en análisis de lo argumentado frente a las circunstancias agravantes en el recurso de reposición presentado.

## II. COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Mediante la Ley 17 de 1981 se aprobó en Colombia la "*Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES*", suscrita en Washington, el 3 de marzo de 1973, la cual tiene como finalidad evitar que el comercio internacional se constituya en una amenaza para la supervivencia de la fauna y flora silvestres.

Conforme al numeral 23 del artículo 4º de la ley 99 de 1993, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, entre otras funciones, "*Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas de Extinción (CITES)*"

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024 estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria, la cual ejerce, entre otras autoridades ambientales, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con las competencias establecidas por la Ley y los reglamentos.

A través del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, modificó los objetivos y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El mencionado Decreto, en su artículo 1º, establece los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así: "*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables; encargado de 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.*"

En el numeral 13 del artículo 16 del citado Decreto señaló "*Ejercer la autoridad administrativa de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Cites, en Colombia y expedir los certificados Cites.*"

A su vez, en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, estableció como una de las funciones de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la de "*Imponer las medidas preventivas y sancionatorias en los asuntos de su competencia*".

El párrafo del artículo 2º de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece que: "*En todo caso las sanciones deberán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, **permiso**, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o*

*actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio". (Negrilla fuera de texto)*

Mediante Resolución 1756 de 23 de diciembre de 2022 se llevó a cabo el nombramiento de ADRIANA RIVERA BRUSATIN, como Directora Técnica, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Que acorde con lo anterior, la suscrita Directora Código 0100 grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es competente para proferir este acto administrativo.

### III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Constitución Nacional en el marco de protección de los recursos naturales en Colombia, se estructuró a partir de la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido al Estado y a los particulares como lo describe el artículo 8º, el cual señala que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Por su parte, en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, previendo especialmente "(...) *que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio(...)*"

Así mismo, el artículo 79, consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

La citada obligación comprende elementos como la planificación y control de los recursos naturales, con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución; en tanto que su función de intervención, inspección y prevención se encamina a precaver el deterioro ambiental, a hacer efectiva su potestad sancionatoria y exigir a manera de compensación los daños que se produzcan en aquellos, tal y como lo establece el artículo 80 Constitucional.

La protección al ambiente corresponde a uno de los más importantes cometidos estatales y es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del ambiente y la preservación de los recursos naturales. De ahí el objeto para crear el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales.

A su vez, el artículo 209 de la Constitución señala "*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad moralidad eficacia celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*"

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.

El Derecho Administrativo Sancionador, se erige como un importante mecanismo de protección del ambiente, en cuanto brinda a los poderes públicos encargados de la gestión ambiental, la obligación de adoptar medidas en procura de dar cumplimiento al mandato constitucional y legal de propender por el interés general,

al cual deben someterse las decisiones administrativas dentro de nuestro Estado Social de Derecho.

La Constitución colombiana reconoce una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico para el ambiente: Primero, conlleva su protección prevaleciendo el interés general como principio que irradia el orden jurídico, ya que es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8°). Segundo, comprende el derecho de gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del Ambiente (artículo 79), siendo éste exigible por diferentes vías judiciales y, tercero, finalmente la Constitución genera un conjunto de obligaciones impuestas tanto a las Autoridades como a los particulares para su protección (artículos 79 y 80) Sentencia C-126 de 1998.

En aras de cumplir con este precepto, la carta magna ha conferido al estado la potestad sancionatoria. La cual tiene su origen en las disposiciones constitucionales que establecen los fines esenciales del Estado (artículo 2°), los principios rectores de la función pública (artículo 209), entre ellos el principio de eficacia.

Asimismo, la potestad sancionatoria en cabeza del Estado se encuentra limitada el derecho al debido proceso, entendido como el conjunto de garantías con las que cuentan los administrados que enmarca entre otros derechos, el de contradicción, defensa y presunción de inocencia. Aspectos que permiten el desarrollo de la facultad sancionatoria de manera transparente, legítima y eficaz. Estas prerrogativas pueden ser previas y posteriores tal como lo menciona la sentencia C-034/14, así:

*"La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa."*

#### IV. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

El recurso de reposición constituye un instrumento legal mediante el cual la parte interesada tiene la oportunidad de ejercer el derecho de controvertir una decisión, para que la administración previa su evaluación, la confirme, aclare, modifique o revoque, previo el lleno de las exigencias legales establecidas para dicho efecto.

En tal sentido, la finalidad esencial del recurso de reposición no es otra distinta que al funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa, tenga la oportunidad para que enmiende o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por él expedido, en ejercicio de sus funciones.

El Capítulo VI de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 74 establece:

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

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

Asimismo, en el capítulo VI de la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", se establecen las normas para la presentación, oportunidad y trámite de los recursos de reposición contra los actos administrativos, como se observa a continuación:

**"Artículo 76. Oportunidad y presentación.** Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. (...)

**Artículo 77. Requisitos.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.  
(...)"

En cuanto a la verificación de los requisitos legales establecidos en la Ley 1437 de 2011, frente al recurso de reposición interpuesto, se tiene lo siguiente:

El recurso de reposición interpuesto por la sociedad ZOOSEL S.A.S con NIT. 802.009.883-7 fue presentado dentro del término legal previsto para ello, teniendo en cuenta que la fecha de notificación de la Resolución 1508 del 26 de diciembre de 2023, se surtió el mismo 26 de diciembre de 2023 y la sociedad contaba con diez (10) días hábiles para interponerlo desde dicha fecha, es decir desde el 27 de diciembre de 2023 hasta el 15 de enero de 2024 día en el cual se radicó dicho escrito ante este Ministerio.

Igualmente, fue presentado directamente por la sociedad ZOOSELS.A.S., a través de su representante legal, la señora ELSA CHICRE BARRAZA identificada con cédula de ciudadanía No. 32.629.492, de conformidad con lo evidenciado en el certificado de existencia y representación legal allegado con el recurso.

También se evidencia que, en el escrito de recurso, la representante legal expone de manera detallada los motivos de inconformidad y solicita que se tengan en cuenta algunas pruebas y precisa la dirección de notificación a donde manifiesta se le notifique de la presente decisión.

En este orden de ideas, se considera que se da cumplimiento a los requisitos de los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

## V. DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.

Mediante el radicado 2024E1001758 del 15 de enero de 2024, este Ministerio recibió recurso de reposición en contra de la Resolución No. 1508 del 26 de diciembre de 2023, dentro del cual la sociedad ZOOSEL S.A.S con N.I.T. 802.009.883-7 expuso los argumentos de su inconformidad, así:

**"Del presunto incumplimiento del Artículo 4 de la Resolución 923 de 2007**



Mediante el Auto 602 de 2017, fue formulado un cargo único por el incumplimiento de lo establecido en el Permiso CITES 39988 y el Artículo 4 y 5 de la Resolución 923 de 2007, norma que modificó la Resolución 1172 de 2004, posteriormente, por medio de la resolución objeto de recurso de reposición, es declarada responsable la sociedad por la presunta infracción de las mismas disposiciones normativas, situación que no corresponde a la realidad y será demostrado en este acápite.

Como es conocimiento del MADS el artículo 4 de la Resolución 923 de 2007 dispone lo siguiente:

**"ARTÍCULO 4o. DEL MARCAJE CON CORTE DE VERTICILOS.** A partir de la fecha de publicación de la presente resolución, los zocriaderos en ciclo cerrado con fines comerciales que manejen las especies *Calman crocodilus* y *Crocodylus acutus*, deberán efectuar el marcaje de los individuos de las producciones nacidas a partir del 1º de enero de 2007, mediante el sistema de corte de verticilos. (subrayado fuera de texto)

Los zocriaderos a que se refiere el presente artículo, deberán informar a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, los resultados de las actividades de marcaje de las producciones, a fin de que estas realicen el control y seguimiento respectivo. Para este efecto, los zocriaderos deberán remitir copia del inventario respectivo.

**PARÁGRAFO 1º.** Las corporaciones autónomas regionales dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de la información a que se refiere el párrafo anterior, remitirán al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial un informe consolidado de los diferentes zocriaderos de su jurisdicción, donde conste el cumplimiento de dicha obligación.

**PARÁGRAFO 2º.** Hasta tanto no se efectúe el marcaje de la producción de los individuos de la especie *Caimán crocodilus* y *Crocodylus acutus* del año respectivo, y se dé cumplimiento a las demás obligaciones señaladas en el presente artículo, no se podrán autorizar nuevos cupos de aprovechamiento con la especie *Calman crocodilus* y *Crocodylus acutus* de los individuos de las producciones nacidas a partir del 10 de enero de 2007. De igual forma, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, no podrá expedir permisos Cites de exportación."

El Ministerio a través de dicha norma, resumidamente, impone a la obligación de implementar el sistema de corte de verticilos a los zocriaderos que realicen actividades comerciales con las especies de caimán identificadas en la norma, y, ordena que los sujetos pasivos de la norma informar a las autoridades ambientales competentes las actividades de marcaje que hayan sido efectuadas en un plazo determinado.

Mencionadas las obligaciones contempladas en ese artículo, puede concluirse que no existe prueba alguna dentro del proceso sancionatorio que demuestre que la sociedad no realizó estas actividades, todo lo contrario, los medios probatorios tanto aportados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como los presentados por ZOOSEL en los descargos demuestran su actuar diligente, puesto que:

- ZOOSEL, previamente, solicitó autorización a la ANLA para el sacrificio de las especies que serían objeto de exportación;
- ZOOSEL contaba con un permiso CITES para el desarrollo de su actividad;
- ZOOSEL contaba con el correspondiente salvoconducto para la movilización de las pieles;

- ZOOSEL aplicó el marcaje de los individuos mediante el sistema de corte de verticilos.

Como fue argumentado en los descargos, el corte de la escama caudal No. 7 y no la No. 10, como lo establece el artículo 5 de la Resolución 923 de 2007 fue consecuencia de un error involuntario, sin embargo, esta situación no implicó de ninguna forma el incumplimiento del Artículo 4 de la resolución, ya que puntualmente esta disposición solo hace referencia al uso del **sistema de corte de verticilos**, el cual sí fue aplicado por ZOOSEL.

Así las cosas, considerando que ZOOSEL sí cumplió con las obligaciones que emanan en el Artículo 4 de la Resolución 923 de 2007, que existen pruebas en el expediente que así lo demuestran, solicitamos sea **modificado** el Artículo 1 de la Resolución 1508 de 2023, señalando expresamente que la empresa no ha cometido una vulneración a lo establecido el artículo en comento."

Es importante precisar frente al argumento anterior en primer lugar que, esta Autoridad Ambiental formuló cargo único, declaró responsable ambiental y sancionó a la sociedad ZOOSEL S.A., **principalmente** por la conducta relacionada con "**Incumplir el numeral 5 del permiso CITES 39998 de 2015**", tal y como se expresó en la parte inicial del cargo y como en efecto se resolvió en el artículo primero de la resolución recurrida en la que se menciona que la infracción tiene que ver, como se anotó anteriormente, por **el incumplimiento del numeral 5 del citado permiso**, en concordancia con los artículos 4 y 5 de la Resolución 923 de 2007.

Al respecto, se transcribe lo señalado en el numeral 5º del permiso antes referenciado, donde se impuso al **exportador**, calidad en la que actuaba la sociedad investigada cuando esta Autoridad Ambiental observó la conducta, que se considera que infringe lo establecido en el permiso:

**"(...) Todas las pieles deben estar marcadas con corte de verticilo (botón cicatrizal) resultado del corte de la décima escama caudal o corte de verticilo simple, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 923 de mayo de 2007".** (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la infracción a lo señalado en el acto administrativo, es decir, el numeral 5 del Permiso CITES No. 39998 de 2015, (al encontrarse cinco (5) pieles que no cumplían con las normas de marcaje, una sin botón cicatrizal y las otras cuatro con cortes en las escamas 10 y 11, 10 y 7 y 10 y 6) remite a su vez al cumplimiento de la Resolución 923 de 2007, específicamente a los artículos 4 y 5 de esta, los cuales determinan la obligación del marcaje de verticilos y la forma cómo se debe hacer, pero esto no quiere decir que se esté señalando directamente el incumplimiento de las normas de la citada Resolución, sino simplemente que se tienen como normas concordantes.

Por lo anterior se aclara que esta Autoridad Ambiental declaró responsable ambiental y sancionó a la sociedad investigada por **la infracción del numeral 5 del Permiso Cites No. 39998 en concordancia** con los artículos 4 y 5 de la Resolución No. 923 de 2007 y no de manera directa por las citadas normas de la Resolución, por cuanto se reitera, no es en calidad de zocriadero sino de exportador que se adelantó el procedimiento sancionatorio en contra de la sociedad. En ese orden de ideas, es deber de la sociedad actuando en dicha calidad verificar que todas las pieles que se pretenden exportar se encuentren marcadas de acuerdo con lo que dictamina la mencionada Resolución 923, especialmente frente a la obligación que a la piel se le realice marcaje a través de corte de verticilos y que este corte sea en la décima escama caudal.



En este orden de ideas, no es de recibo el argumento de la sociedad en el que se indica que el cargo único formulado mediante Auto 602 del 20 de diciembre 2017, obedece exclusivamente al incumplimiento del 4º de la Resolución 923 de 2007, por cuanto esta cartera ministerial declara responsable ambiental de **manera principal y directa** por el incumplimiento a la obligación contenida en el numeral 5 del permiso Cites, **en concordancia** con los artículos 4 y 5 de la citada Resolución, como se explicó anteriormente.

Ahora bien, se recuerda a la sociedad que en su escrito de descargos acepta su responsabilidad frente a que las pieles que se pretendían exportar no presentaban el corte del verticilos en la escama determinada por la norma, por lo que en efecto no se cumple la obligación del permiso CITES relacionada con que **absolutamente todas las pieles a exportar deben presentar el marcaje de acuerdo con lo determinado en la Resolución No. 923 de 2007**, teniendo en cuenta que para la fecha de la exportación ya estaba vigente la citada resolución y era obligatorio el marcaje por corte de verticilos como señala su artículo 4 y este debía realizarse en la décima escama caudal como indica a su vez el artículo 5 de la citada norma.

El segundo motivo de inconformidad lo expone la sociedad recurrente de la siguiente manera:

**"De la tasación de la multa**

**1. Circunstancias de Agravación**

*De conformidad con lo establecido por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el proceso objeto de investigación fueron identificadas dos (2) circunstancias agravantes contempladas en el Artículo 7 de la Ley 1333 de 2009, específicamente hace mención de que mi representada:*

- *Atentó contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas, o declaradas en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción, o sobre los cuales existe veda o restricción o prohibición.*
- *Obtuvo provecho económico para si o para un tercero.*

*A continuación, se procederá a presentar las consideraciones jurídicas y de hecho por las cuales la sociedad no se encuentra de acuerdo con tales aseveraciones."*

Respecto a lo manifestado de manera precedente por la sociedad recurrente y dado que algunos de los argumentos del recurso de reposición se encontraban principalmente en los criterios de valoración de la multa impuesta (circunstancias agravantes) con el fin de determinar de manera técnica la procedencia o no de los argumentos expuestos por la recurrente, mediante el artículo primero del Auto No. 093 del 02 de mayo de 2024, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de esta cartera Ministerial dispuso:

*"Ordenar al área técnica de esta Dirección, emitir el correspondiente concepto en donde se evalúen las circunstancias agravantes aplicadas en el Concepto Técnico No. 058 del 07 de diciembre de 2023, y que fueron objeto de debate en el recurso presentado por la sociedad ZOOSEL S.A.S con. N.I.T. 802.009.883-7, en de la Resolución No. 1508 del 26 de diciembre de 2023, de conformidad con la motiva del presente acto administrativo."*

Cumpliendo con esta disposición el área técnica de la Dirección emitió el Concepto Técnico No. 010 de 27 de mayo de 2024, en el que se analizan los tres (3) argumentos esbozados por la sociedad, así:

**ARGUMENTO DE LA SOCIEDAD RECURRENTE:**

- 1.1. "Sobre el presunto atentado contra recursos naturales en objeto de restricción por el ordenamiento jurídico**

## Ambiente

De conformidad con lo mencionado por el MADS en la Resolución 1508 de 2023, dentro del proceso sancionatorio es aplicable esta circunstancia de agravación bajo el argumento que los especímenes hacen parte de aquellos que cuentan con restricciones para su comercialización en virtud de lo contemplado por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES.

Si bien es cierto que la especie tiene restricciones para su comercialización, importación o exportación y hace parte del Convenio, lo anterior, no traduce simultáneamente que la empresa haya atentado en contra del recurso natural objeto de protección (fauna silvestre).

Se recuerda que la sociedad realizó la exportación de las pieles inspeccionadas el 20-04- 2016 bajo el amparo de un permiso CITES otorgado por el mismo Ministerio, esto implica que ZOOSEL no atentó contra la especie, todo lo contrario, pues contaba con los permisos establecidos por el ordenamiento jurídico colombiano para ejercer su actividad. Lo ocurrido en el presente caso correspondió meramente a un error en el marcaje de una de las especies, no un atentado al recurso como pretende hacerlo ver el MADS en este punto.

Adicionalmente, y en consonancia con lo argumentado, se recuerda que fue concluido en el acto administrativo objeto de recurso que no hubo una afectación a los recursos naturales, esto es mencionado por la misma autoridad ambiental en el Numeral 4.3 de la parte resolutive de la Resolución 1509 de 2023, capítulo en el cual hace un análisis sobre el grado de afectación ambiental de los hechos objeto de investigación:

"Por el presente caso, la infracción ambiental cometida por la sociedad se relaciona con un incumplimiento normativo, y no es posible sustentar una afectación directa o el riesgo de afectación a los bienes de protección referidos en el Artículo 7º y 8º de la Resolución 2086 de 2010. Por lo tanto, se aplica el valor más bajo (irrelevante) para la variable factor de importancia de la afectación (o) y una muy baja para probabilidad de ocurrencia para calcular el riesgo de afectación (r) mostrado en la siguiente relación."

Con fundamento en los argumentos esbozados, solicitamos respetuosamente la eliminación del agravante por no existir justificación técnica o jurídica que sustente la afirmación de la entidad."

## RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.

### CONCEPTO TÉCNICO No. 010 DEL 27 DE MAYO DE 2024:

#### "3.2 Argumentos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

• Respecto a lo argumentado por la sociedad, en el punto (1.1. Sobre el presunto atentado contra recursos naturales en objeto de restricción por el ordenamiento jurídico), se argumenta lo siguiente:

La inclusión de la especie *Caiman crocodylus* en el Apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres resalta la importancia de controlar su comercio para prevenir posibles amenazas a su población. Además, la categorización de "especies semejantes" en este apéndice subraya la necesidad de proteger no solo a la especie en sí, sino también a aquellas que comparten características similares y podrían enfrentar riesgos similares si no se gestionan adecuadamente.

Con base a lo anterior, la aplicación del agravante es adecuada. La piel en cuestión pertenece a una especie sujeta a restricciones para su comercialización y la sociedad comercial no cumplió con los requisitos establecidos para ello. Este incumplimiento constituye una omisión de la normatividad y vulnera lo

*establecido por la Convención CITES; por lo tanto, la aplicación del agravante es la medida correcta y adecuada con las circunstancias objeto de investigación dentro del presente proceso."*

### CONCLUSIÓN DE LA DIRECCIÓN SOBRE EL ARGUMENTO 1.1:

El artículo 7 de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, establece las causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental, entre las cuales se cuenta con la enlistada en el numeral 6 y que dispone que esta acaece cuando con la comisión de la conducta, se atenta contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.

Al respecto, sea lo primero indicar que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, tiene como objetivo principal y fundamental **proteger la fauna amenazada por el comercio**.

En ese entendido gobiernos de diferentes países, entre esos Colombia suscribieron dicha Convención que fue aprobada por la Ley 17 de 1981, que apunta a regular el comercio internacional de fauna y flora silvestres **y sus productos**, desde animales y plantas vivos hasta alimentos, **artículos de cuero**, etc. En dicha Convención se incorporan tres apéndices: Apéndice I, II y III y cada uno denota un nivel diferente de protección frente al comercio.

El Apéndice I incluye especies en peligro de extinción debido al comercio internacional. Se requieren permisos para la importación y exportación, y el comercio con fines comerciales está prohibido. El comercio puede permitirse con fines de investigación o para hacer cumplir la ley, entre otros motivos limitados, pero primero el país de origen debe confirmar que la captura de esa planta o animal no perjudicará las posibilidades de supervivencia de la especie.

El Apéndice II incluye especies que no se enfrentan a una extinción inminente pero que necesitan vigilancia para garantizar que el comercio no se convierta en una amenaza. La exportación está permitida si la planta, animal o producto relacionado se ha obtenido legalmente y si su recolección no perjudica las posibilidades de supervivencia de la especie.

Apéndice III incluye especies que están amenazadas al menos en un país (y hasta en peligro de extinción a nivel local), y que han solicitado a las partes del tratado ayuda para controlar el comercio en ellas.

En el caso de *la especie Caiman crocodilus* se incluyó en el Apéndice II teniendo en cuenta que en la década de los sesenta fueron cazados en exceso por su piel, pero ahora su número está aumentando, por lo que la inclusión en dicho apéndice ayuda a garantizar que el comercio de pieles de esta especie no vuelva a ser una amenaza.

En este orden de ideas, las pieles de la especie **Caiman crocodilus**, al estar incluidas en el apéndice II están sujetas a restricciones que hacen que por ejemplo para su exportación se requiera la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concede una vez satisfechos ciertos requisitos.

Por lo anterior, se concluye que en el presente caso, la causal agravante de la responsabilidad consistente en atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, **restricción** o prohibición, en efecto procedía y por lo tanto fue objeto de análisis y aplicación en el Concepto Técnico de Criterios para la tasación de la sanción consistente en multa impuesta en la Resolución recurrida.

### ARGUMENTO DE LA SOCIEDAD RECURRENTE:

**1.2. "Sobre la presunta obtención de provecho económico"**

*El Ministerio no argumenta de ninguna forma los motivos por los cuales hubo un provecho económico de la sociedad sobre los hechos investigados, únicamente manifiesta "Dentro del expediente SAN 049 no fue posible establecer el provecho económico obtenido por parte de la sociedad ZOOSEL S.A.S. con Nit. 802009883-7, por lo que se considera una circunstancia agravante."*

*Se informa a esta entidad que no fue posible de su parte establecer un provecho económico, precisamente, porque los hechos objeto de investigación no dan lugar a la obtención de un beneficio lícito, especialmente, porque la sociedad realizó todos los procedimientos necesarios para obtener las autorizaciones y permisos que se requieren para el desarrollo de la actividad.*

*Se recuerda que fueron encontradas solo cinco pieles piel (sic) no conforme (sic) de MIL QUINIENTOS autorizadas por el permiso CITES 39998, así mismo, que lo ocurrido fue un error involuntario en el procedimiento del corte de la escama, situación que no afectó la conformidad total del lote objeto de exportación de conformidad con lo establecido en la Resolución 2652 de 2015.*

*Así las cosas, la afirmación que la empresa efectuó algún tipo de aprovechamiento de la piel no conforme carece de cualquier sustento técnico o jurídico, más aún si se recuerda que esta fue objeto de medida preventiva de decomiso, por lo tanto, no pudo ser objeto de actividad comercial o venta, en definitiva, los argumentados manifestados resultan ser motivos válidos y suficientes por sí mismos para eliminar el agravante.*

*Nótese como no existe una sola prueba dentro del expediente sancionatorio que demuestre que la empresa comercializó la mentada piel y, consecuentemente, haya obtenido un provecho económico, mucho menos ilícito, por lo que evidentemente esa causal de agravación no puede ser impuesta.*

*Tampoco esa circunstancia fue mencionada a lo largo del proceso, ni endilgada en los cargos, razón por la cual la empresa no tuvo oportunidad para alegar en su defensa cualquier imputación por un posible provecho económico y/o ilícito derivado de la comercialización, venta o cualquier transacción con la piel que le hubiere reportado un provecho, beneficio o incremento del capital, activos, bienes o patrimonio a la empresa que represento.*

*En ese orden de ideas, recordemos que la presunción de culpa no puede ser, de todas maneras, patente de corso para endilgar responsabilidad, cuantificar las multas y, de contera, engrosar el patrimonio y rentas de las autoridades ambientales. Si el MADS pretende determinar que hubo provecho económico para agravar e incrementar la multa, este provecho tiene que estar plenamente probado dentro del proceso y/o acreditado dentro del expediente sancionatorio, no simplemente ser algo presunto o fundado en la presunción de culpa.*

**RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.****CONCEPTO TÉCNICO No. 010 DEL 27 DE MAYO DE 2024:**

*"Respecto a lo argumentado por la sociedad en el punto (1.2. Sobre la presunta obtención de provecho económico), se responde lo siguiente:*

*Según lo establecido en el Manual denominado Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, adoptado mediante la Resolución 2086 de 2010, cuando no se puede calcular el beneficio ilícito, se considera como un agravante en el cálculo de la multa.*

*En consonancia con lo anterior, B es el beneficio esperado por el infractor en un entorno donde existe una probabilidad de éxito y de no ser detectado por la entidad reguladora, es un factor crucial para considerar. Para que una multa cumpla su función disuasiva, debe cubrir todos los beneficios obtenidos por el infractor al incumplir la normativa ambiental o al causar una afectación al medio*

*ambiente. De lo contrario, el infractor siempre tendría un incentivo para llevar a cabo la conducta sancionada. Es fundamental que las multas sean lo suficientemente disuasorias para desincentivar comportamientos que puedan dañar el medio ambiente o incumplir con la normativa ambiental.*

*El beneficio ilícito que se incluye en la multa representa el monto de dinero necesario para que el infractor sea indiferente desde el punto de vista económico entre cumplir o incumplir la normativa. En otras palabras, es el costo económico que equilibra las ganancias y las pérdidas para el infractor, de modo que no exista un incentivo económico para violar la normativa ambiental. Este enfoque busca garantizar que las multas sean lo suficientemente disuasorias como para desalentar cualquier comportamiento que pueda perjudicar el medio ambiente o infringir la normativa ambiental.*

*Es importante resaltar que no es necesario que la infracción esté configurada para determinar la existencia de un beneficio ilícito. Incluso en casos donde no se haya producido una infracción evidente, el beneficio ilícito puede ser calculado considerando el costo que haría al infractor indiferente frente al cumplimiento o incumplimiento de la norma ambiental.*

*En virtud de lo anterior, dado que en la investigación no hay evidencia que permita calcular los componentes de la variable beneficio ilícito ( $y_1$ ,  $y_2$  o  $y_3$ ) y demostrar en términos económicos la ganancia o ahorro derivados del incumplimiento de la normatividad, por lo que aplicando lo expuesto en la metodología se aplicó el valor de 0,2 para este agravante."*

#### **CONCLUSIÓN SOBRE EL ARGUMENTO 1.2:**

De acuerdo con lo determinado en el Concepto Técnico No. 010 de 2024 se precisa que, en efecto el valor asignado de 0.2 para la causal agravante establecida en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024 y que tiene que ver con "*Obtener provecho económico para sí o para un tercero*", se dio como resultado de la imposibilidad de calcular el ítem beneficio ilícito en el asunto sub examine de acuerdo al material probatorio obrante dentro del expediente SAN 049, como se explicó en el Concepto Técnico No. 010 de 2023 al cual se le dio alcance mediante Concepto Técnico No. 058 de 2023, los cuales motivaron y liquidaron la multa impuesta en la Resolución recurrida y que hacen parte integral de esta.

Igualmente, se precisa que el mencionado valor no es producto del capricho de esta entidad sino como se explica en el mencionado concepto, el resultado de lo establecido en el Manual denominado Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, adoptado mediante la Resolución 2086 de 2010, y en el que se establece que cuando no se puede calcular el beneficio ilícito se considera agravante de responsabilidad. Por lo anterior, no es de recibo el argumento de la sociedad recurrente frente a que esta Cartera Ministerial no argumenta de ninguna forma los motivos por los cuales hubo un provecho económico.

Ahora, en lo atinente a los demás argumentos frente a esta causal agravante, es importante recalcar que el procedimiento sancionatorio no se adelantó por conductas que tenían que ver con la falta de un permiso CITES o que no se cumpliera con el porcentaje de pieles no conformes y otras situaciones. En este sentido, es importante recalcar que de las MIL QUINIENAS (1500) pieles, solo CINCO (5) se encontraron sin el cumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del Permiso Cites. No obstante, solo con esta conducta basta para iniciar el citado trámite por cuanto no se da cumplimiento a la obligación que establece que **todas las pieles deben estar marcadas con corte de verticilo (botón cicatrizal) resultado del corte de la décima escama caudal o corte de verticilo simple, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 923 de mayo de 2007.**

Lo anterior quiere decir que no es un porcentaje de las pieles objeto de exportación que deben cumplir la citada obligación establecida en todos los permisos de

Exportación CITES, no es un 99%, sino el 100%, por cuanto la obligación menciona TODAS LAS PIELES.

Frente al error involuntario en el marcaje con corte de verticilos en la séptima escama y no la décima como lo establece la Resolución 923 de 2007, se recuerda a la sociedad recurrente que dentro de este tipo de procedimientos la carga de la prueba la ostenta el investigado y en el presente caso no existe ninguna clase de material probatorio aportado que haya llevado a esta Autoridad Ambiental a determinar que en efecto la conducta desarrollada fue objeto de causal eximente de responsabilidad (fuerza mayor o caso fortuito o hecho de un tercero).

Respecto al argumento que tiene que ver con: *"que la empresa efectuó algún tipo de aprovechamiento de la piel no conforme carece de cualquier sustento técnico o jurídico, más aún si se recuerda que esta fue objeto de medida preventiva de decomiso, por lo tanto, no pudo ser objeto de actividad comercial o venta, en definitiva, los argumentados manifestados resultan ser motivos válidos y suficientes por sí mismos para eliminar el agravante"*

Frente a esta afirmación se aclara que el provecho económico no se refiere solo al valor que pueda tener la piel en el comercio, y al respecto se traen apartes de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 2086 de 2010, que la acoge, este consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor y puede estar constituido por ingresos directos (y1), costos evitados (y2) o ahorros de retrasos (y3). El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado.

Así las cosas, de acuerdo con lo establecido en la citada metodología:

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

*Este tipo de los ingresos directos de la actividad (Y1) se miden con base en los ingresos reales del infractor por la realización del hecho. Los casos más característicos se encuentran en los comportamientos de extracción ilegal de recursos (minerales, fauna, flora, etc.), donde el infractor espera obtener un ingreso económico por la venta o comercialización del recurso extraído. En estos casos, el ingreso esperado se encuentra asociado al valor promedio de mercado del bien que se pretende comercializar. También se pueden obtener ingresos directos por la prestación de un servicio como la disposición final de sustancias peligrosas que viola la norma ambiental. (...)*

*Donde: Y1: ingreso directo p: capacidad de detección de la autoridad ambiental Para determinar el precio de mercado (de productos o actividades) de un recurso explotado ilícitamente se ha de comprender que éste varía según la región y la ubicación de los recursos en la cadena de comercialización, por tanto, no se pueden establecer valores fijos para todo el país.*

*La aplicación de la técnica de transferencia de beneficios puede contribuir en la generación de información, mediante la asignación de valores a partir de estudios primarios. También puede estimarse a partir de estudios de valoración económica que puedan realizar las autoridades cuyos resultados puedan ser utilizados, haciendo los ajustes pertinentes. Como complemento, se podrá consultar y/o verificar esta información con otras entidades de control aduanero y fiscal.*

*Como ejemplo de actividades que pueden derivar en ingresos directos, se pueden mencionar las siguientes:*

- a. Extracción de especies de fauna y flora.*
- b. Explotación de recursos*
- c. Desarrollo de proyectos de infraestructura*

### Costos evitados (Y2)

Esta variable cuantifica el ahorro económico por parte del agente al incumplir las normas ambientales y/o los actos administrativos. Es decir, la ganancia que se obtiene al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental o potencial. Este ahorro se refleja en un aumento en el flujo de caja del infractor, al registrar menores egresos en la cuenta de costos netos.

El concepto de costo evitado dentro de la configuración del beneficio ilícito, se encuentra asociado a la inobservancia de los estándares de operación o de comportamiento por parte del agente, poniendo en riesgo el medio ambiente o efectivamente afectándolo, incentivado por no incurrir en un costo determinado. Es decir, se asocia al esfuerzo no realizado por la empresa.

Los costos evitados pueden clasificarse en tres grupos:

- **Inversiones que debió realizar en capital:** Son todos los equipos, infraestructura, instrumentos, mano de obra e insumos, en los cuales el infractor debió destinar un determinado nivel de recursos para el cumplimiento de los planes de manejo o para cumplir las condicionantes legales en materia ambiental para el funcionamiento. En el caso de existir un plan aprobado por una entidad ambiental, se han de proyectar cuáles son los costos en materia de inversiones en que debió incurrir el infractor para cumplirlo. En caso de que no se presente lo anterior, se ha de proyectar el costo medio de manejo del sector de las actividades que resultaron afectando el medio ambiente o poniéndolo en riesgo, y se ha de calcular cuál es el costo medio que asume en esta materia el sector para estar dentro de los estándares legales.
- **Mantenimiento de inversiones:** Estos costos provienen de la no incursión en mantenimiento de las inversiones de capital (equipos, infraestructura, instrumentos, etc.) que debieron realizarse para el cumplimiento de la norma. Es decir, vigilancia técnica, soporte y monitoreo que debió realizarse para el óptimo funcionamiento de las inversiones.
- **Operación de inversiones:** Es el costo en el que habría incurrido el infractor por la operación de la inversión (talento humano, insumos, etc.) que debió haber realizado. Es el caso de la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, que requieren inversión en mano de obra e insumos para su operación.

Los costos evitados acrecientan la utilidad del agente infractor, ya que al no asumirse no se encuentran consignados en el estado de resultados de la empresa y una utilidad más alta conlleva a una tributación más alta (el impuesto de renta se encuentra asociado a la utilidad). Desde esta perspectiva, el infractor no se queda con todo el beneficio ilícito, sino que un porcentaje se destina al pago de impuestos, por tanto, se requiere hacer el descuento tributario para obtener el beneficio que aprovecha efectivamente el infractor: (...)

Cuando la infracción obedece al incumplimiento de procedimientos administrativos, como son la solicitud de licencia ambiental o la solicitud de modificación de licencia, los costos evitados se calculan a partir de costos asociados al procedimiento administrativo infringido. En estos casos, las Autoridades Ambientales tienen establecidos los costos al público de sus procedimientos administrativos.

### Ahorros de retraso (Y3)

En los costos de retraso se ha de establecer que se cumplieron la norma ambiental y las actividades e inversiones que de ésta dependían, pero se realizaron con posterioridad a lo exigido legalmente. Por tanto, el infractor realiza la inversión requerida pero su utilidad radica en el retraso.

Para el cálculo de los costos de retraso, se debe tener en cuenta lo siguiente.

- Si la única variable que se analizará frente a un retraso en el cumplimiento de la norma fuese la inflación, el infractor se encontraría motivado a retrasar

el cumplimiento de la norma, dado que sería menos costoso el cumplimiento tardío ya que la inflación incrementa el costo nominal de cumplir después, pero no el costo real. Es decir, el valor de la inversión a realizar aumenta con los años (efecto de subida de precios) pero no afecta la capacidad adquisitiva del infractor, pues al igual que la inversión aumenta el ingreso del infractor también de forma nominal.

- Una variable muy importante para determinar en el beneficio del infractor frente a un retraso, es el valor temporal de dinero para el infractor (la rentabilidad que puede recibir entre el periodo en que debió cumplir y el periodo en que efectivamente lo hace), y por tanto, se deben ajustar a un mismo periodo los costos del escenario de cumplimiento a tiempo y los costos de retraso, de manera que permitan calcular el valor presente de ambos valores en un mismo periodo (es decir, año 0 = fecha de cumplimiento), con lo cual se puede verificar cuál es la diferencia en costos de cumplir a tiempo y cumplir con retraso.

De manera complementaria y reconociendo que el cálculo de la variable beneficio ilícito se puede tornar complejo e irrelevante en algunos casos, ésta puede ser calificada como cero. Sin embargo, esta decisión debe ser suficientemente sustentada, y en caso de que lo amerite, puede ser configurada esta situación como una circunstancia agravante."

Frente al argumento esbozado por la sociedad recurrente en el que se expresa que la circunstancia agravante de obtener provecho económico: "*Tampoco (...) fue mencionada a lo largo del proceso, ni endilgada en los cargos, razón por la cual la empresa no tuvo oportunidad para alegar en su defensa cualquier imputación por un posible provecho económico y/o ilícito derivado de la comercialización, venta o cualquier transacción con la piel que le hubiere reportado un provecho, beneficio o incremento del capital, activos, bienes o patrimonio a la empresa que represento*", es importante precisar que la norma que regula lo concerniente a la formulación de cargos, es decir, el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, (vigente al momento de la formulación en el caso concreto) no establecía que se deben incluir, enlistar o mencionar las circunstancias agravantes o atenuantes de la responsabilidad dentro del pliego endilgado, como se observa a continuación:

"Artículo 24. 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 consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.** El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo." (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, se evidencia que de acuerdo con lo establecido por la Ley 1333 de 2009 que era la norma vigente a la hora de realizar la formulación solo debía contener expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman

violadas, en consecuencia, no era obligación legal de esta Autoridad Ambiental al endilgar cargo único establecer las causales agravantes de la responsabilidad. Igualmente, se precisa que tampoco existe norma que establezca que dichas causales deban ser alegadas por parte de esta Autoridad Ambiental en las otras etapas del proceso diferentes a la decisión de fondo.

Ahora, frente al argumento en el que manifiesta la sociedad que: *"En ese orden de ideas, recordemos que la presunción de culpa no puede ser, de todas maneras, patente de corso para endilgar responsabilidad, cuantificar las multas y, de contera, engrosar el patrimonio y rentas de las autoridades ambientales. Si el MADS pretende determinar que hubo provecho económico para agravar e incrementar la multa, este provecho tiene que estar plenamente probado dentro del proceso y/o acreditado dentro del expediente sancionatorio, no simplemente ser algo presunto o fundado en la presunción de culpa.*

En respuesta al anterior argumento, precisamos que como ya se mencionó anteriormente no existió material probatorio allegado por la sociedad recurrente que condujera a esta Autoridad Ambiental a determinar que esta no era responsable de infringir la obligación de que **todas** las pieles objeto de exportación y amparadas en el Permiso CITES 39998 se encontraran marcadas de conformidad con la Resolución 923 de 2007, específicamente artículos 4 y 5. En conclusión, no existe prueba en contrario que desvirtuara la presunción de culpa dentro del procedimiento adelantado en su contra.

Vale la pena aclarar igualmente que dentro del presente trámite se respetaron todas las etapas del proceso y las garantías y derechos de la sociedad como el debido proceso y por lo tanto no entendemos el porqué de la manifestación acerca de la patente de corso para la actuación de esta entidad que en todo caso está enmarcada en derecho.

Nuevamente recordamos que la aplicación de los agravantes en la modelación de la multa se encuentra debidamente sustentada y dentro de lo establecido en las normas y procedimientos para la tasación de estas, lo que quiere decir que no se fundamentan o tasan multas fundados en presunciones ni argumentos arbitrarios de esta Autoridad Ambiental, en conclusión esta cartera no aplica agravantes a capricho para enriquecer sus arcas como lo manifiesta la representante de la sociedad en su recurso de reposición.

En este orden de ideas, no son de recibo de esta Autoridad Ambiental ninguno de los argumentos que se incluyeron en el numeral 1.2. de su escrito de reposición.

#### **ARGUMENTO DE LA SOCIEDAD RECURRENTE:**

##### **1.3. "Otros Criterios para considerar**

*El Decreto 3678 de 2010, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.*

*Mediante el Artículo 2.2.10.2.7 señala que el trabajo comunitario se impondrá como sanción cuando no se cause afectación grave al medio ambiente:*

*"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."*

*Es pertinente aclarar, que, contrario a lo mencionado por el MADS en la Resolución 1509 de 2023, en una errónea interpretación o por simple desconocimiento de la norma, si es aplicable este tipo de sanción a la sociedad, toda vez que la norma, no establece que las dos circunstancias deban suceder simultáneamente. En otras palabras, el Decreto 3678 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015 es claro y señala que el trabajo comunitario puede aplicar en dos situaciones (i) cuando el incumplimiento no cause afectación grave al medio ambiente, o, (ii) cuando la capacidad socioeconómica del infractor lo amerite. La norma no dice "Y", sino "O", lo que quiere decir que el asunto es disyuntivo, no conjuntivo, para información de esa entidad.*

*Considerando que la empresa se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la norma puesto que en el caso en concreto se produjo únicamente un incumplimiento normativo de conformidad con la valoración de afectación ambiental hecha por la autoridad ambiental en la Resolución 1509 de 2023, solicitamos que sea impuesta el trabajo comunitario como sanción y no una multa, ya que como ha sido mencionado en el presente escrito la conducta investigada no generó afectaciones al medio ambiente.*

*Aunado a ello, debe tenerse en cuenta el panorama económico nacional e internacional. De manera respetuosa, solicitamos a la entidad tener en cuenta que la sociedad es una microempresa, en este orden gran parte de los ingresos se encuentran son utilizados para la operación y mantenimiento del zoológico; por lo tanto, una sanción de carácter pecuniario afectaría en gran medida las finanzas de la sociedad, situación que pondría en riesgo la continuidad del negocio y los empleos de nuestros trabajadores."*

## **RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.**

### **CONCEPTO TÉCNICO No. 010 DEL 27 DE MAYO DE 2024:**

- *Respecto a lo argumentado por la sociedad en el punto (1.3. Otros criterios para considerar), se responde lo siguiente:*

*Frente a lo que argumenta la sociedad respecto a otras sanciones que podría asumir como consecuencia de la presente investigación ambiental, esta Cartera Ministerial argumenta en primera instancia que la sanción de Trabajo comunitario en la actualidad no se encuentra debidamente reglamentada, por cuanto su aplicación como posible sanción no podría imponerse dado el vacío técnico y jurídico para ello.*

*Aunado a lo anterior, la sociedad bajo investigación puede asumir otro tipo de sanciones teniendo en cuenta su capacidad socioeconómica, para el caso en concreto la multa, puesto que para las demás sanciones estipuladas en el Decreto 3678 de 2010 no se cumple con los requisitos y criterios señalados para su imposición. Teniendo de presente esto, no es de recibo el argumento presentado por la sociedad de modificar la sanción impuesta de tipo pecuniaria."*

### **CONCLUSIÓN SOBRE EL ARGUMENTO 1.3:**

En efecto, una de las sanciones más comunes es la multa determinada en salarios mínimos legales mensuales, planteando también la norma ambiental la posibilidad de que las autoridades ambientales migren hacia el uso de instrumentos de sanción no monetarios, como el trabajo comunitario, no obstante y como ya lo expuso el área técnica de esta Dirección en el Concepto Técnico No. 010 de 2024, al momento de declarar responsable ambiental a la sociedad recurrente y sancionarla con multa no existía reglamentación frente a la sanción pretendida por la sociedad en su recurso.

Así las cosas, ante la ausencia de una reglamentación minuciosa y específica del trabajo comunitario se genera en consecuencia la imposibilidad de aplicar por parte



de la autoridad ambiental competente la sanción de trabajo comunitario. Es por esto que dicho tipo de sanción no ha sido aplicada por esta Autoridad Ambiental.

Cabe anotar que con la modificación de la Ley 1333 de 2009 a través de la Ley 2387 de 2024 se eliminó el trabajo comunitario como un tipo de sanción dentro del procedimiento sancionatorio ambiental.

Concluye entonces esta Cartera Ministerial que, según lo expuesto, no le asiste razón a la recurrente en la argumentación de su inconformidad respecto a lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Resolución No. 1508 de 2023, por lo que no se modificarán, aclararán o revocarán dichos artículos.

En mérito de lo expuesto, la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO. NO REPONER** los artículos 1 y 2 de la Resolución 1508 del 26 de diciembre de 2023 "Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras determinaciones" en contra de la sociedad ZOOSEL S.A.S con N.I.T. 802.009.883-7, dentro de la actuación sancionatoria adelantada en el expediente SAN 049, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar por medios electrónicos la presente Resolución a la sociedad **ZOOSEL S.A.S con N.I.T. 802.009.883-7** a través de su representante legal o su apoderado debidamente constituido de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021, en su defecto notifíquese de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO TERCERO.** Una vez ejecutoriada la Resolución 1508 del 26 de diciembre de 2023 ordenar el archivo definitivo de las actuaciones administrativas adelantadas dentro del Expediente SAN-00049.

**ARTÍCULO CUARTO.** Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 del 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024.

**ARTÍCULO QUINTO.** Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SEXTO.** Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno según lo dispuesto en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

#### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 30 SEP 2024



**ADRIANA RIVERA BRUSATIN**

Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: Andrés Felipe Mendoza G. / Abogado Contratista DBBSE - MADS 

