



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-210 DE 2025

Referencia: expediente T-10.694.858

Asunto: solicitud de tutela presentada por Blanca Yanet Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

Tema: proporcionalidad de los actos sancionatorios de protección al medio ambiente frente a la población campesina

Magistrada ponente:
Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D. C., cuatro (04) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de Chiquinquirá, el 13 de septiembre de 2024, y por el Juzgado 02 Penal del Circuito de la misma ciudad, el 28 de octubre de

2024, dentro del proceso de tutela promovido por Blanca Yanet Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez.

Síntesis de la decisión

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional revisó una solicitud de tutela presentada por una pareja de campesinos en contra de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la vida digna. Los accionantes cuestionaron que la entidad les haya impuesto a cada uno multa por valor de \$3.713.171, más una medida de compensación consistente en la siembra de cien árboles, a raíz de la tala de cuatro robles, sin el correspondiente permiso, pese a las circunstancias en que los hechos tuvieron lugar y a su situación socioeconómica.

La Sala encontró superados los presupuestos de procedibilidad. En particular, frente al requisito de subsidiariedad, consideró que los medios de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa no eran idóneos ni eficaces atendiendo las circunstancias del caso concreto. Lo anterior, porque no resultan capaces de ofrecer una protección adecuada, ni tampoco alcanzan a otorgar una tutela oportuna considerando que los accionantes son campesinos y, por lo tanto, sujetos de especial protección constitucional, y están en situación de riesgo por su vulnerabilidad económica extrema.

Al resolver el caso concreto, la Sala observó que la CAR tenía la posibilidad de reemplazar la multa por trabajo comunitario en materia ambiental –hoy servicio comunitario–, luego de constatar que la capacidad socioeconómica de los infractores era insuficiente. Por medio de un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta, la Sala concluyó que aunque la multa es una medida que busca la finalidad constitucional de proteger el medio ambiente y conservar los recursos naturales, y es idónea para alcanzar dicho fin, no es necesaria ni estrictamente proporcional en el caso concreto. Lo anterior, al evidenciar que dicha sanción podía ser reemplazada por otra menos lesiva para los derechos de los accionantes; además, porque afecta de manera grave su derecho al mínimo vital y, con ello, a vivir dignamente como campesinos, e incluso eventualmente su derecho a la vivienda.

Para esta Sala de Revisión es aconsejable que en casos como el estudiado se adopten medidas orientadas a la capacitación y acompañamiento de la población campesina, aliada fundamental en materia de protección ambiental, en lugar de un enfoque puramente sancionador. La aproximación que promueve esta sentencia busca contribuir al cambio de patrones de exclusión y discriminación que profundizan los déficits de reconocimiento, participación y redistribución que el campesinado ha enfrentado históricamente; así como una visión más integral de la protección a la naturaleza, de la cual el ser humano también hace parte.

En consecuencia, la Sala amparó los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la vivienda y a una vida digna de los

accionantes. Por lo tanto, dejó sin efectos la decisión de la CAR que impuso la multa y ordenó sustituirla por la sanción de servicio comunitario. También, ordenó a la entidad dar por cumplida la medida compensatoria de plantar cien árboles de especies nativas, en atención a la labor de siembra de árboles adelantada por los accionantes.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes que motivaron la solicitud de tutela¹

1. Blanca Yanet Acosta Páez, de 54 años, y Carlos Orlando Forero Sánchez, de 55 años, quienes afirman ser una pareja de campesinos, presentaron solicitud de tutela contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Esto, con el fin de reclamar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a una vida digna a causa de la multa que les fue impuesta por la entidad en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental por la tala de cuatro árboles (robles) en el predio “El Higuerón”, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá, Boyacá.

2. Los accionantes señalaron que residen en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá, lugar en el que no cuentan con acceso a servicios públicos domiciliarios como agua potable, acueducto, gas natural y alcantarillado. Explicaron que el suministro de agua proviene de un aljibe natural alimentado por aguas subterráneas, las cuales no han sido sometidas a ningún tipo de tratamiento, por lo que se ven obligados a consumir agua sin las garantías mínimas de salubridad. Además, mencionaron que para cocinar utilizan una estufa de leña, lo que les ha generado afectaciones respiratorias debido a la constante exposición al humo.

3. Los accionantes narraron que a menos de 170 metros de su vivienda funciona desde hace más de 30 años el relleno sanitario “Carapacho” y que la operación de este ha destruido los bosques que lo rodean, pese a que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio designa la zona como área protectora de bosques. Además, que el relleno ha contaminado gravemente las fuentes de agua subterránea de las que dependen para el consumo diario. Al respecto, señalaron: “los lixiviados generados por el relleno, que es operado en una zona elevada, se filtran y discurren hacia abajo, contaminando el pozo de donde obtenemos nuestra agua, sin que en ningún momento la Alcaldía, la CAR o cualquier otra entidad estatal haya tomado medidas para evitar o mitigar esta situación”².

¹ Los hechos que a continuación se narran fueron contrastados y complementados con apoyo en las pruebas aportadas con la solicitud de tutela.

² Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 1. En el escrito de descargos presentado ante la CAR por los accionantes, con fecha del 15 de julio de 2022, se mencionan las afectaciones ambientales generadas por el relleno sanitario y se eleva la respectiva queja contra el municipio de Chiquinquirá y/o las autoridades que lo representen por la contaminación de los suelos y el agua de los predios aledaños a la zona, incluido el suyo. Esto, con el fin de que se adelante la respectiva investigación. Expediente digital, archivo “06Prueba.pdf”.

4. Afirmaron que, en el año 2021, durante la pandemia del Covid-19, la crisis económica y la parálisis comercial que afectaron a toda la región les impidió salir de la vereda para abastecerse de leña y otros suministros esenciales en el centro urbano de Chiquinquirá. Debido a dicha situación, los accionantes decidieron “utilizar leña de [cuatro] árboles secos que se encontraban en [su] predio, en estado de descomposición, para poder preparar [sus] alimentos”³. Explicaron que la tala de los árboles no fue un acto deliberado sino una acción de supervivencia motivada por la falta de acceso a servicios básicos, como el gas natural, y el contexto de extrema necesidad y falta de alternativas⁴.

5. Plantearon que, en el año 2021, debido a una queja interpuesta en su contra, la CAR inició un procedimiento sancionatorio ambiental por la tala de cuatro árboles sin el correspondiente permiso. Y que, en el marco de dicho trámite, informaron a la entidad que la leña fue utilizada exclusivamente para preparar sus alimentos y, con ello, asegurar su subsistencia. Pese a ello, mediante la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, la CAR los declaró responsables ambientales y les impuso a cada uno multa por un valor de \$3.713.171, más la obligación de sembrar cien árboles de especies nativas⁵. La decisión mencionada se notificó el 4 de abril de 2024, con la exigencia de pagar la multa en un plazo de cinco días.

6. Los accionantes señalaron que es inaceptable que la CAR, en lugar de proteger sus derechos a un ambiente sano, a una vida digna y al acceso a un mínimo vital de agua potable, todos afectados por el funcionamiento del relleno

³ Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 2.

⁴ En el expediente digital obran como pruebas sendos escritos de descargos presentados en el marco de la investigación administrativa ambiental de carácter sancionatorio radicado n.º 86598, con fechas del 7 de enero y el 15 de julio de 2022 (archivos “05Prueba.pdf” y “06Prueba”, respectivamente). En el primer escrito se lee: “la conducta de tala de árboles mencionados en el informe técnico se nos dio como consecuencia de la fuerza mayor o caso fortuito que no pudimos resistir por las medidas de aislamiento obligatorio ordenadas por las autoridades nacionales y municipales de Chiquinquirá debido a la pandemia del Covid-19 por la que estábamos pasando, en cuyo caso no podíamos salir del predio donde vivimos con facilidad a conseguir gas de pipa que se nos había terminado para cocinar, es por esta razón que nos vimos en la forzosa necesidad de tomar estos árboles o mejor dicho varas en malas condiciones sanitarias para poder cocinar nuestros alimentos y ejercer nuestro derecho fundamental a la alimentación. || En ese sentido precisamos bajo la gravedad de juramento que la tala de los árboles se dio aproximadamente entre el 16 y el 17 de enero del año 2021 entre las 7 y 8 de la mañana, es decir, en medio de toques de queda, y/o prohibiciones decretadas por las autoridades”. Archivo “05Prueba.pdf”, p. 1.

⁵ Expediente digital, archivo “04Prueba.pdf”. En la resolución mencionada (artículo 1) se declara la responsabilidad ambiental de los accionantes por la infracción a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo CAR n.º 021 de 2018, según el cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto DRCH n.º 052260000778 del 22 de junio de 2022: “Realizar la tala de cuatro (4) árboles de la especie Roble (*Quercus humboldtii*), en coordenadas E: 1037963, N: 1114148; E: 1037970, N: 1114149; E: 1037973, N: 1114146; E: 1037973, N: 1114144, al interior del predio denominado “El Higuierón y/o El Regalo” identificado con cédula catastral No. 1517600000120520, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá, departamento de Boyacá” (p. 7). Luego, en el artículo 2, se impone como sanción a cada uno de los accionantes una multa “equivalente a la suma de TRES MILLONES SETECIENTOS TRECE MIL CIENTO SETENTA Y UN PESOS M/CTE (\$3.713.171), equivalentes a OCHENTA Y SIETE COMA CINCUENTA Y CINCO UVT (87,55 UVT)” (p. 21), con la anotación de que deberá ser cancelada dentro del término de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo (artículo 3). Además, como medida de compensación ambiental se les impone “la plantación de 100 individuos arbóreos de especies nativas, por cada uno de los infractores” en el predio denominado el Higuierón y/o el Regalo, preferiblemente en el lugar en que se realizó la tala, y se indican como especies forestales nativas las siguientes: Roble (*Quercus humboldtii*), Cerezo (*Prunus serotina*), Sauce (*Salix humboldtiana*), Cajeto (*Citharexylum subflavescens*), Hayuelo (*Dodonaea viscosa*), Arrayán (*Bocconia frutescens*), Tuno (*Miconia squamulosa*) y Mano de Oso (*Oreopanax incisus*) (artículo 4, p. 22).

sanitario⁶, les imponga sanciones desproporcionadas, sin atender la condición de pobreza extrema en la que viven. Expresaron: “nos sentimos abandonados y revictimizados por las mismas instituciones que deberían protegernos, obligándonos a vivir en condiciones indignas, sin acceso a servicios básicos y en un entorno contaminado que pone en riesgo nuestra salud y nuestra vida”⁷.

7. Los campesinos afirmaron que sus únicos ingresos económicos provienen de la venta de la leche que producen dos vacas de su propiedad, por lo que no cuentan con una renta fija o estable, además, que se encuentran clasificados en la categoría A2 del Sisbén IV, correspondiente a pobreza extrema, y están afiliados en salud al régimen subsidiado⁸. Asimismo, subrayaron que debido a su situación económica no han podido contratar los servicios de un abogado para que los asesore y represente en el procedimiento sancionatorio adelantado por la CAR o en cualquier otro tipo de proceso judicial orientado a defender sus derechos. Además, que el pago de una multa total de \$7.426.342, que estiman injusta, más los intereses moratorios, resulta imposible para ellos y compromete su subsistencia, lo que conlleva el riesgo real de pérdida de su hogar y único medio de subsistencia.

8. Ahora, en relación con la obligación de sembrar árboles nativos impuesta por la CAR, los campesinos expresaron su total acuerdo y su compromiso con la restauración ambiental del entorno natural en el que habitan. Entienden que esta medida sí sería proporcional con la infracción cometida, por lo que anunciaron “llevar a cabo esta actividad de plantación con total diligencia y dedicación”⁹.

9. De acuerdo con los anteriores hechos, los accionantes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a una vida digna. Y, en consecuencia, que se deje parcialmente sin efectos la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 emitida por la CAR, mediante la que impuso a cada uno multa de \$3.713.171 debido a la infracción del artículo 7 del Acuerdo CAR n.º 21 del 17 de julio de 2018¹⁰.

2. Admisión de la solicitud de tutela y contestaciones

10. Mediante el Auto del 2 de septiembre de 2024, el Juzgado 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de Chiquinquirá admitió la solicitud de tutela contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Además, vinculó

⁶ Al respecto, sostuvieron que su salud se ha deteriorado significativamente debido a la operación del relleno Sanitario, lo que se ha visto reflejado en enfermedades estomacales recurrentes e infecciones cutáneas, agravadas por la invasión de moscas que generan condiciones insalubres en su lugar de residencia (expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”). Además, el escrito menciona que la accionante recientemente ha sido diagnosticada con “posible riesgo de cáncer” (p. 2). En el expediente obra la historia clínica de la señora Acosta Páez, que incluye un examen de ultrasonido de la glándula tiroidea con fecha del 4 de abril de 2024, en el que se indica el siguiente resultado: “Enfermedad difusa tiroidea (tiroiditis). Nódulo tiroideo izquierdo, tirans 4. Moderadamente sospechoso. Riesgo de 5-20% de cáncer. [...] Nódulo tiroidea derecho, tirans 3. Levemente sospechoso. Riesgo de 5% de cáncer. [...]”. *Ibid.*, archivo “09Prueba”, p. 20.

⁷ Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 2.

⁸ Expediente digital, archivo “07Prueba.pdf” y “08Prueba.pdf”.

⁹ Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 5.

¹⁰ El artículo 7 del Acuerdo n.º 21 de la CAR establece como especie vedada, es decir que no puede ser objeto de aprovechamiento, el roble (*Quercus humboldtii*).

al trámite a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, Boyacá, para que se pronunciara acerca de la situación de los accionantes¹¹. A continuación, la Sala relaciona las respuestas recibidas.

2.1. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá

11. En escrito del 4 de septiembre de 2024¹², el apoderado especial del municipio¹³, en primer lugar, planteó la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad territorial que representa. Esto, ante la inexistencia de responsabilidad en las acciones y las omisiones descritas por los solicitantes como generadoras de la violación de sus derechos, que, según afirma, son imputables a la CAR. Por lo tanto, pidió la desvinculación de la entidad territorial del proceso.

12. En segundo lugar, informó que mediante contrato de concesión n.º 001 de 2023, el municipio concesionó al consorcio Soluciones Ambientales para Chiquinquirá E.S.P.¹⁴ la operación, mantenimiento y disposición final, así como el proceso de aprovechamiento y valorización de los residuos sólidos en el relleno sanitario “Carapacho”, ubicado en la vereda del mismo nombre. Dicho consorcio, aportó a la presente respuesta información relacionada con el inicio de la operación del mencionado relleno sanitario el 1 de octubre de 2023. Mencionó que ha realizado labores de adecuación, mantenimiento y construcción de aproximadamente 627 metros lineales de filtros en el área de disposición y en las áreas perimetrales, para el manejo de los lixiviados generados dentro de la zona operativa de la recolección de residuos sólidos. Esto, con el fin de evitar vertimientos a predios aledaños y, con ello, la posible afectación de aguas subterráneas.

13. Además, el Consorcio expuso que desde el inicio de la operación, realiza de forma periódica las actividades de fumigación y control de vectores. Y agregó que, por información de la comunidad, tiene conocimiento de que en las zonas aledañas al relleno sanitario existen mataderos de semovientes que posiblemente no están autorizados por la autoridad competente, lo que genera que los desechos estén a la intemperie. Mencionó que esta situación puede estar asociada a la proliferación de moscas en el sector¹⁵.

2.2. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

¹¹ Expediente digital, archivo “10AutoAdmiteAccionTutela2024-00093.pdf”.

¹² Expediente digital, archivo “14ContestacionTutela.pdf”.

¹³ Abogado Milton Edilberto Cuellar Jiménez.

¹⁴ Consorcio integrado por las empresas EMPSACOL S.A.S. ESP y ECOSANGIL S.A.S. ESP. Expediente digital, archivo “14ContestacionTutela.pdf”, p. 2.

¹⁵ La respuesta del Consorcio obra en el expediente en el archivo “RespuestaAccionTutela2024-00093.pdf”, está firmada por el representante legal, Jhonnathan Vesga Palomino, y dirigida al gerente de la Empresa Industrial y Comercial de Servicios Públicos de Chiquinquirá ESP, Iván Mauricio Forero Mejía.

14. Mediante escrito del 4 de septiembre de 2024¹⁶, el apoderado especial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)¹⁷ pidió declarar la improcedencia de la solicitud de tutela al no ser el mecanismo adecuado para controvertir las actuaciones de las autoridades. Señaló que para ello están previstos los medios de control ante la jurisdicción contencioso administrativa.

15. Sostuvo que, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, la CAR es responsable de la administración y el manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en su jurisdicción, lo que abarca los municipios del departamento de Cundinamarca y algunos de Boyacá. Y que, en cumplimiento de sus funciones, declaró la responsabilidad ambiental de los accionantes en el marco del procedimiento administrativo n.º 86598, en el que se impuso una sanción de multa, además de una medida de compensación. Asimismo, mencionó que las actuaciones administrativas realizadas cumplieron con las formalidades previstas en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024¹⁸.

16. En cuanto a la multa impuesta, el apoderado señaló que cumplió con el principio de proporcionalidad, pues la sanción económica no obedece al capricho de la CAR sino a la aplicación técnica de la norma jurídica que permite establecer los aspectos fundamentales para la respectiva tasación¹⁹. Asimismo, subrayó que la especie roble se encuentra vedada, en atención al Acuerdo CAR n.º 21 de 2018 (art. 7), debido a que su estado es vulnerable a la extinción y presta importantes servicios asociados a la regulación y oferta hídrica, la protección de suelos, la prevención de desastres naturales, así como el refugio y alimento de especies de fauna. Por lo tanto, en el caso concreto, la autoridad concluyó que el recurso flora se afectó por la tala de cuatro individuos de la mencionada especie.

17. Finalmente, subrayó que los accionantes no interpusieron el recurso de reposición contra la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 23 de diciembre de 2023, que les impuso la multa que cuestionan.

2.3. Escrito de la Personería Municipal de Chiquinquirá

18. Aunque no fue vinculado al presente trámite, en escrito del 3 de septiembre de 2024²⁰, el personero municipal²¹ pidió, de un lado, que se nieguen las pretensiones de los accionantes porque no se observa ningún derecho

¹⁶ Expediente digital, archivo “18Contestacion2024 0093.pdf”.

¹⁷ Abogado Carlos Yair Cortés Rivera. El poder para actuar puede verse en el archivo “20PoderN2024-00093.pdf”.

¹⁸ En el escrito se describen las actuaciones realizadas por la autoridad ambiental en el procedimiento, que obra en el archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”.

¹⁹ Precisó que “dicha sanción se soportó técnicamente en el Informe Técnico DRCH No. 1886 de 23 de octubre de 2023, que desarrolló los criterios y variables para la definición de la multa contenidos en la Resolución MAVDT 2086 de 2010, a saber: beneficio ilícito, factor de temporalidad, grado de afectación ambiental, evaluación del riesgo, circunstancias agravantes y atenuantes, costos asociados y capacidad socioeconómica del infractor, informe técnico que se entregó a los infractores junto con la Resolución DJUR n.º 50237002867 de 23 de diciembre de 2023, que impuso las respectivas sanciones y la medida de compensación” (expediente digital, archivo “18Contestacion2024 0093.pdf”, p. 11). Además, agregó que en el informe técnico mencionado “la conducta se clasificó como leve. Y, la capacidad socioeconómica se valoró en el nivel más bajo, que corresponde a 0.01”. *Ibidem*.

²⁰ Expediente digital, archivo “12PronunciamientoTutelaCAR.pdf”.

²¹ Doctor Carlos Ernesto Fajardo Castiblanco.

fundamental vulnerado. De otro lado, que se declare improcedente la solicitud puesto que para reclamar la protección de los derechos colectivos y del medio ambiente el artículo 88 de la Constitución establece un mecanismo diferente a la tutela, además, porque existen otros mecanismos de defensa judicial para controvertir actos administrativos.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Sentencia de primera instancia

19. Mediante la Sentencia del 13 de septiembre de 2024²², el Juzgado 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de Chiquinquirá declaró improcedente la solicitud de amparo debido al incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Señaló que los accionantes contaban con otros mecanismos de defensa idóneos y eficaces mediante los que podían reclamar las pretensiones que plantearon en la solicitud. En primer lugar, la vía administrativa por medio del recurso de reposición contra la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, que no fue interpuesto. En segundo lugar, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través del cual podían solicitar medidas cautelares ordinarias y de urgencia, concebidas como una garantía efectiva de acceso a la administración de justicia. Asimismo, agregó que no demostraron la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la tutela como mecanismo transitorio.

20. En esa oportunidad, el Juzgado también resolvió desvincular del trámite a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá por considerar que no vulneró ni puso en peligro ningún derecho de los accionantes.

3.2. Impugnación

21. El 23 de septiembre de 2024, los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia²³. De un lado, cuestionaron que el juez no haya tenido en cuenta su condición de campesinos en extrema vulnerabilidad, sin acceso a asesoría jurídica y sin la mínima formación educativa para comprender los términos legales involucrados. Mencionaron que en un Estado social de derecho la dimensión económica, social y cultural del campesinado exige una protección diferenciada, aspecto que no fue considerado en el caso concreto, pese a que la jurisprudencia ha aceptado la tutela como mecanismo excepcional cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.

22. De otro lado, afirmaron que el juzgador no valoró de forma adecuada su condición de pobreza extrema y el impacto directo de la sanción impuesta en su vida. En particular, sostuvieron que este omitió analizar las pruebas aportadas para demostrar su precariedad económica y sus circunstancias de vulnerabilidad. Entre ellas, los exámenes médicos de la accionante, quien

²² Expediente digital, archivo “23SentenciaTutelaPrimeraInstancia.pdf”.

²³ Expediente digital, archivo “27EscritoImpugnaciónTutelaBlanca Acosta y Carlos Forero.pdf”.

enfrenta un posible diagnóstico de cáncer que le implica asumir unos costos adicionales para mantener una evaluación continuada de su salud y seguir los tratamientos médicos.

23. Finalmente, reiteraron que la multa impuesta es completamente desproporcionada en relación con sus precarios ingresos y sus condiciones de vida. Situación que los pone en un inminente riesgo de perder su vivienda y los únicos medios de subsistencia que tienen, ante la falta de recursos para pagar la sanción.

3.3. Sentencia de segunda instancia

24. Mediante la Sentencia del 28 de octubre de 2024, el Juzgado 02 Penal del Circuito de Chiquinquirá confirmó el fallo de primera instancia²⁴. Sostuvo que los accionantes tuvieron la posibilidad de cuestionar la legalidad del acto administrativo por medio del recurso de reposición, y no lo hicieron. Además, que la acción de tutela no es procedente en el presente caso porque existen mecanismos ordinarios de defensa judicial, eficaces e idóneos, y no se evidencia un perjuicio irremediable que permita su excepción.

4. Información recibida en sede de revisión

25. El 11 de abril de 2025, los accionantes remitieron un escrito en el que informan los hechos ocurridos con posterioridad a la sentencia de segunda instancia. En primer lugar, señalaron que “con esfuerzo y el poco capital”²⁵ con el que contaban, sembraron los cien árboles que fueron requeridos por la CAR²⁶. Según expresan, esta acción refleja su genuino respeto por el medio ambiente.

26. En segundo lugar, manifestaron que luego de notificada la resolución sancionatoria y preocupados por la sanción, se acercaron a la CAR para indagar por la posibilidad de celebrar un acuerdo con la entidad para pagar la multa en cuotas. Al respecto, afirmaron que “la señora secretaria, Sandra Ortiz, [les] informó de manera verbal que [podían] optar por el pago fraccionado, es decir por cuotas”²⁷. Por lo tanto, decidieron recurrir a un préstamo. Expresaron que hasta la fecha solo han logrado “pagar dos cuotas de \$400.000 cada una, en noviembre de 2024 y enero de 2025”²⁸; sin embargo, aclararon que no han podido continuar con los pagos, pues no “[les] alcanza para cubrir [sus] gastos básicos y se [les] complica llegar a fin de mes”²⁹.

27. Señalaron que en abril de 2025 acudieron de nuevo a la CAR y la respuesta fue desalentadora. Narraron lo siguiente: “según la información proporcionada

²⁴ Expediente digital, C01PrimeraInstancia, archivo “004FalloSegunda.pdf”.

²⁵ Escrito del 11 de abril de 2025 remitido por los accionantes, p. 1. Véase expediente digital, archivo “006 T-10694858 Informe Luis Alberto Ariza Castellanos 11-04-25.pdf”.

²⁶ Aportaron un registro fotográfico (9 fotos) y un video que dan cuenta de las labores de siembra.

²⁷ Escrito del 11 de abril de 2025 remitido por los accionantes, p. 1.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*. Aportaron dos recibos de pago por valor de \$200.000 cada uno con fecha del 29 de noviembre de 2024 (recibos 192131 y 192129) y otros dos fechados el 8 de enero de 2025 por el mismo valor cada uno (recibos 066918 y 028430). Todos indican que el recaudo se hace por el convenio 01728. Además, en los soportes aparece el sello de recibido de la CAR en las mismas fechas.

por la señorita Sandra Ortiz, hasta ese momento no se había pagado un solo peso al capital de la sanción, y lo único que se había abonado era la suma correspondiente a los intereses, lo que ha generado que nuestra cuenta se encuentre en mora. Además, se nos comunicó que, para formalizar un acuerdo de pago por escrito, debíamos dejar en garantía nuestro lote, propiedad con la que contamos y en la que se sostiene nuestro hogar y sustento. Este requisito agrava aún más nuestra situación, pues representa un riesgo inminente de perder todo lo que tenemos”³⁰.

28. Finalmente, insistieron en que la multa impuesta resulta excesivamente onerosa para una pareja de campesinos que, en medio de la pandemia del Covid-19, se vieron obligados a recurrir a unos árboles en mal estado para satisfacer sus necesidades de alimentación. Asimismo, señalaron que sienten el temor constante de perder la vivienda, que les brinda seguridad y su sustento.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

29. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales descritas, de conformidad con los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 18 de diciembre de 2024, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce, que escogió el expediente para revisión.

2. La acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo de protección

30. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter residual, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que lo solicita, directa o indirectamente, con ocasión de su vulneración o amenaza por parte de cualquier autoridad, o excepcionalmente de los particulares. En esa medida, este mecanismo constitucional está supeditado al cumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad, como pautas formales de procedibilidad de las que depende un pronunciamiento sobre el fondo del asunto por el juez constitucional.

2.1. Legitimación en la causa por activa

31. El artículo 86 de la Constitución establece que la solicitud de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991³¹ señala que “podrá ser ejercida, en todo momento

³⁰ *Ibid.*, p. 2. Aportaron el certificado de tradición y libertad de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá del inmueble correspondiente al código catastral 1517600000000012060400000000, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá, Boyacá, lote Ave María, en el que aparece como titular la señora Blanca Yanet Acosta Paéz y el modo de adquisición de adjudicación en sucesión. El certificado es del 11 de abril de 2025.

³¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”. Este requisito se acredita, entonces, cuando la petición de amparo la ejerce el titular de los derechos, de manera directa, o por medio de (i) representante legal; (ii) apoderado judicial; (iii) agente oficioso, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, o (iv) por conducto de los personeros municipales.

32. En el asunto bajo examen, la Sala encuentra satisfecho este requisito porque Blanca Yanet Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez presentaron de manera directa la solicitud de tutela, como mecanismo de defensa para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a una vida digna a causa de la multa que les fue impuesta por la CAR en el marco de un procedimiento sancionatorio.

2.2. Legitimación en la causa por pasiva

33. El artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de tutela procede contra cualquier autoridad y contra los particulares. La legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada.

34. En el asunto de la referencia se encuentra acreditado este requisito en relación con la entidad accionada, es decir, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, quien, mediante la Resolución n.º DJUR 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, declaró a los accionantes responsables ambientales por la tala de unos robles, sin el correspondiente permiso.

35. En virtud del artículo 31 de la Ley 99 de 1993³², las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la función de “[e]jercer la competencia de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción” (num. 2). Así como “[i]mponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados” (num. 17).

36. La Sala observa que la CAR es la entidad competente para atender la petición de los accionantes y responder, de encontrarse probada, por la vulneración de sus derechos fundamentales.

37. Ahora, el juez de tutela de primera instancia dispuso vincular al municipio de Chiquinquirá³³. Su participación en este proceso es importante porque, de

³² “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

³³ Expediente digital, archivo “10AutoAdmiteAccionTutela2024-00093.pdf”.

acuerdo con el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, le corresponde ejercer “funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano” (num. 6).

38. También es importante que el personero municipal de Chiquinquirá se haya interesado en participar en el presente trámite. De acuerdo con el 169 de la Ley 136 de 1994³⁴, le corresponde al personero, en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público³⁵, “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas”.

2.3. Inmediatez

39. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 1 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela está instituida como un mecanismo expedito que busca garantizar la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades o los particulares. Esto quiere decir que la solicitud debe ser presentada dentro de un plazo oportuno, que resulte razonable en atención a las circunstancias particulares de cada caso.

40. La Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, por medio de la cual la CAR declaró responsables ambientales a los accionantes por la infracción al artículo 7 del Acuerdo CAR n.º 21 de 2018 y, como consecuencia, les impuso la multa que cuestionan, fue notificada personalmente el 4 de abril de 2024³⁶. Por su parte, la solicitud de tutela fue repartida para su trámite al Juzgado 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de Chiquinquirá el 2 de septiembre de 2024³⁷, esto es, el mismo día en que fue admitida³⁸. Es decir que, entre la notificación del acto al que se atribuye la presunta vulneración de derechos y la presentación de la tutela, transcurrieron casi cinco meses. Este plazo se considera razonable, más aún, teniendo en cuenta que los accionantes expresaron dificultades para entender el procedimiento sancionatorio y sus mecanismos de defensa.

2.4. Subsidiariedad

41. En los términos del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En desarrollo de dicha norma constitucional, los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991 disponen, en su orden, que la existencia de otros medios de defensa judicial “será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia,

³⁴ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

³⁵ Las funciones del personero municipal están descritas en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994.

³⁶ Expediente digital, archivo “18Contestacion2024 0093.pdf”, p. 10.

³⁷ Expediente digital, archivo “02RepartoTutelaCorporacionJ03PMpal.pdf”. En el expediente no aparece la fecha de presentación de la solicitud de tutela.

³⁸ Expediente digital, archivo “10AutoAdmiteAccionTutela2024-00093.pdf”.

atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”, y que, “[a]un cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

42. En ese orden, esta Corporación ha señalado que no se puede declarar la improcedencia de la tutela por la sola existencia en abstracto de un medio ordinario de defensa judicial. Esto porque el juez constitucional debe analizar, en el marco de la situación particular, si la acción judicial dispuesta por el ordenamiento es *idónea* y *eficaz* para proteger los derechos fundamentales comprometidos, más aún cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional. Así, en el evento de que el mecanismo de defensa judicial no satisfaga los presupuestos de idoneidad o eficacia, o cuando pese a cumplirlos se constate la inminencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá para provocar un juicio sobre el fondo de manera definitiva o transitoria³⁹.

43. Ahora, el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela pone el énfasis en la existencia de otros mecanismos de defensa *judicial* que pudieron ser usados por los accionantes para la protección de sus derechos. Lo anterior, con independencia de que se hayan agotado o no los recursos administrativos procedentes en contra del acto que se cuestiona, pues la reposición o la apelación de la decisión administrativa no es un requisito de procedibilidad para acudir a la vía constitucional. Más aún, en casos en los que dichos recursos no son suficientes para proteger los derechos fundamentales que se alegan.

44. En esta ocasión, los accionantes cuestionan parcialmente la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 emitida por la CAR, que les impuso a cada uno multa de \$3.713.171. Conviene recordar que los jueces de instancia consideraron improcedente la petición de amparo porque los solicitantes contaban, además de la posibilidad de controvertir el acto administrativo a través del recurso de reposición, con el medio de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa.

45. Contrario al razonamiento de los jueces de instancia, la Sala estima que la solicitud satisface el presupuesto de subsidiariedad. De un lado, los accionantes podían acudir directamente a la acción de tutela sin necesidad de agotar previamente el recurso de reposición en contra de la decisión cuestionada. En este punto también es importante considerar que estos mencionaron la falta de

³⁹ En este último evento, el juez debe valorar el perjuicio teniendo en cuenta que sea (a) cierto e inminente, esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos que están ocurriendo o están próximos a ocurrir, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que se lesionaría material o moralmente en un grado relevante, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable. Quien alegue la ocurrencia de un perjuicio de esta naturaleza debe presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia de la tutela. Esto es así, porque el juez constitucional no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable. Por ello, es necesario que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez verificar la existencia del elemento en cuestión. Véase la Sentencia T-100 de 2023.

recursos económicos para contratar los servicios de un abogado que los representara ante la administración. De otro lado, es importante subrayar que la existencia de *otros medios de defensa judicial* no supone automáticamente la improcedencia de la acción de tutela. Esto, porque la eficacia de esos otros mecanismos debe ser apreciada en concreto atendiendo las circunstancias en que se encuentren los solicitantes.

46. Sobre este asunto, la Corporación se ha referido a las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de carácter particular. Por regla general, la jurisprudencia constitucional ha entendido que quienes se vean afectados por decisiones de las autoridades pueden, en principio, valerse de los medios de control disponibles en la jurisdicción contencioso administrativa. En ese escenario es posible solicitar, incluso antes de la admisión de la demanda respectiva, la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia⁴⁰. Con la Ley 1437 de 2011⁴¹, el legislador hizo un esfuerzo importante para que las medidas cautelares se concibieran como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia, pretendiendo de esta manera irradiar el escenario administrativo con una perspectiva constitucional⁴².

47. No obstante, dichos mecanismos no siempre resultan eficaces para la salvaguarda de los derechos fundamentales. En la Sentencia C-284 de 2014⁴³, la Sala Plena advirtió que la jurisdicción contencioso administrativa “contempla unos términos para decretar medidas cautelares, que desbordan notoriamente los límites constitucionales perentorios sobre el tiempo que pueden durar los procesos de tutela antes de una decisión de fondo”. Y agregó que el procedimiento general para decretar medidas cautelares puede tardar más de diez días⁴⁴. Así, el sistema de plazos que prevé el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo excede con holgura el fijado en el artículo 86 de la Constitución para tomar una decisión definitiva en instancia. De acuerdo con esta norma, “[e]n ningún caso podrán trascurrir más

⁴⁰ Ley 1437 de 2011, Capítulo XI, artículos 229 al 241.

⁴¹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-100 de 2023. En esa ocasión, la Sala Tercera de Revisión señaló que “[e]llo es razonable en la medida en que el carácter proteccionista de la Carta Política debe influir en todo el orden jurídico vigente como reflejo de su supremacía, lo que supone que las demás jurisdicciones aborden los asuntos sometidos a su consideración desde una visión más garantista y menos formal del derecho”.

⁴³ En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

⁴⁴ El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 establece que, por regla general, cuando se solicite el decreto de una medida cautelar el juez debe correr traslado de la misma al demandado, para que este se pronuncie en el término de “cinco (5) días” (se advierte que el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 contempla las medidas cautelares de urgencia. La disposición establece que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite regular previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta). Vencido este último, según la misma disposición, el funcionario cuenta con un término de “diez (10) días” para proferir el auto que decida las medidas cautelares. Contra la decisión que las concede proceden los recursos de apelación y súplica, según el caso, los cuales se confieren en el efecto devolutivo (de acuerdo con el numeral 2 del artículo 323 del Código General del Proceso, ello supone que no se suspende el cumplimiento de la providencia, ni el curso del proceso) y deben ser resueltos en un término máximo de veinte días. Véase la Sentencia T-100 de 2023.

de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución”, decisión que puede estar precedida, inclusive, de la adopción de medidas provisionales⁴⁵. De ahí que, a pesar de la posibilidad de decretar medidas cautelares, los mecanismos de control ante la jurisdicción contencioso administrativa podrían no ser eficaces en algunos casos.

48. En este caso concreto, la solicitud de tutela satisface el requisito de subsidiariedad porque los accionantes no cuentan con mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para proteger su derecho al debido proceso. Por un lado, los medios de control de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho⁴⁶ no resultan *idóneos* en estricto sentido, o capaces de ofrecer una protección adecuada, porque, en primer término, los solicitantes del amparo son campesinos pobres, clasificados en el Sisbén IV en el grupo A2, condición que les reconoce como sujetos de especial protección constitucional. Este estatus no puede traducirse en un mero recurso retórico, sino que exige una respuesta procesal ajustada a la realidad socioeconómica de quienes acceden a la justicia desde la pobreza extrema. El proceso contencioso administrativo, diseñado para debates de legalidad de actos administrativos, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional plena, pues no abordaría de manera integral las afectaciones al mínimo vital, a la vivienda y a la vida digna que en esta oportunidad se discuten.

49. En segundo término, la estructura misma de los medios de control de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho obliga a los accionantes a sufragar gastos procesales, acreditar representación judicial y soportar una eventual condena en costas. Ese diseño resulta incompatible con su capacidad económica y consolida el riesgo de desarraigo que ya enfrentan. Exigir el agotamiento de la vía contencioso administrativa equivale a desconocer las barreras reales que impiden el acceso a la administración de justicia para la población campesina en pobreza extrema.

50. Por otro lado, los mencionados medios de defensa judicial tampoco resultan *eficaces en concreto* para controvertir la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 emitida por la CAR pues no otorgan una protección oportuna. Esto porque, teniendo en cuenta la condición de vulnerabilidad de los accionantes, la duración del proceso contencioso administrativo afectaría de forma desproporcionada el ejercicio efectivo del derecho al debido proceso, en tanto podría postergar por años el pronunciamiento judicial respecto de la falta de proporcionalidad de la multa impuesta por la entidad accionada. Tal

⁴⁵ Como se ve, mientras el artículo 233 del CPACA establece un término de más de 10 días, tan solo para tomar la medida cautelar, según el procedimiento general, el artículo 86 de la Constitución Política fija un término perentorio de 10 días para adoptar la decisión final de instancia. Véase la Sentencia T-100 de 2023.

⁴⁶ Los artículos 104, 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011 prevén, en su orden, la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de los “litigios originados en actos [...] en los que estén involucradas las entidades públicas”, así como los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho. El primero, para pedir la nulidad de actos administrativos de contenido particular cuando no se persiga el restablecimiento automático de un derecho subjetivo y, el segundo, para que “toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica” pueda pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho, además, solicitar que se le repare el daño.

situación pondría en riesgo otros derechos como el mínimo vital, la vida digna e incluso la vivienda. Lo anterior, con fundamento en las siguientes tres razones:

51. Primera, los accionantes son campesinos y, por lo tanto, son sujetos de especial protección constitucional porque hacen parte de una población que ha atravesado múltiples desventajas que afectan el acceso a condiciones de vida dignas, por lo que es necesaria la implementación de acciones afirmativas que contribuyan a la superación de tales dificultades⁴⁷. En la Sentencia T-090 de 2023, en el marco del estudio de subsidiariedad de una solicitud de tutela presentada por una Asociación Campesina Ambiental contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Sala Novena de Revisión señaló que “[e]l reconocimiento de que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional es una reivindicación frente a su histórica invisibilización, desigualdad y discriminación, traducidas en condiciones de iniquidad en el campo y en la concentración de la tierra en unos pocos”.

52. Esta precariedad precisamente fue planteada en el escrito de tutela, pues los solicitantes afirmaron la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios como agua potable, acueducto, gas natural y alcantarillado. Asimismo, señalaron que la provisión de agua depende de un aljibe natural alimentado por aguas subterráneas, que no se someten a ningún tipo de tratamiento.

53. Segunda, los accionantes están en situación de riesgo por su vulnerabilidad económica extrema, en tanto (i) de acuerdo con el Sisbén IV del municipio de Chiquinquirá, se ubican en el Grupo A2, correspondiente a “pobreza extrema”⁴⁸, además, pertenecen al régimen subsidiado de salud –la señora Acosta Páez está afiliada a Cajacopi EPS S.A.S. y el señor Forero Sánchez a Coosalud EPS S.A.⁴⁹–. (ii) Su “único ingreso proviene de ordeñar dos vacas, lo cual no [les] garantiza un ingreso fijo o estable”⁵⁰. Entonces, lo devengado por concepto de su labor de ordeño es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas y, más aún, para sufragar los honorarios de un abogado que represente su causa ante el juez contencioso administrativo.

54. Tercera, la imposibilidad de pagar la multa impuesta por la CAR amenaza su único patrimonio porque la entidad, por medio de la facultad de cobro coactivo⁵¹, puede adelantar la ejecución de la obligación más los intereses a que

⁴⁷ En la Sentencia T-052 de 2017, la Sala Cuarta de Revisión, refiriéndose a las condiciones de vida de esta comunidad, señaló que “los campesinos normalmente afrontan la desventaja de no tener fácil acceso a diversos servicios básicos, tales como la salud, la educación, e incluso la recreación, y en general, a las oportunidades y mayores comodidades que solo están disponibles en las zonas urbanas, situación que debe generar el desarrollo de acciones afirmativas, y en general, de políticas públicas, apropiadas para contribuir a la superación de tales dificultades, y con ello evitar, además, su masiva migración a las ciudades”. Además, subrayó que “una razón adicional que justifica la promoción [del] bienestar de las comunidades campesinas radica en el rol que habitualmente les corresponde en la provisión de alimentos, que todas las sociedades requieren en forma suficiente y oportuna. En efecto, al menos los primeros eslabones de la cadena productiva alimentaria tienen siempre lugar en el campo y dependen del trabajo de los campesinos, quienes, como antes se dijo, suelen estar en situación de grave desventaja respecto de la mayor parte de las comunidades urbanas”.

⁴⁸ Según consulta realizada en la página institucional del Sisbén el 26 de marzo de 2025.

⁴⁹ Según consulta realizada en la página de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) el 26 de marzo de 2025.

⁵⁰ Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 1.

⁵¹ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. La Ley 1066 de 2006 fue reglamentada por el Decreto 4473 de 2006.

haya lugar desde el momento en que esta se hizo exigible⁵². Al respecto, los accionantes señalaron con preocupación que “la imposición de la multa de \$7.426.342, resulta insostenible para [ellos]”⁵³. Y que, por lo tanto, “[e]sta situación [los] enfrenta al riesgo real de que, por no poder pagar la multa, los intereses moratorios acumulen un valor exorbitante, derivando en una inevitable pérdida de [su] hogar y medio de subsistencia, lo cual sería devastador”⁵⁴. En ese orden, un pronunciamiento tardío generaría una mayor afectación del derecho al mínimo vital de los solicitantes, teniendo en cuenta su condición de pobreza extrema.

55. Vistos en su conjunto, estos factores de vulnerabilidad indican que los solicitantes, de un lado, no tienen las condiciones económicas necesarias para enfrentar un juicio ante la jurisdicción contencioso administrativa. De otro lado, no están en capacidad de resistir el tiempo que dure el proceso pues cada día incrementa la deuda con la CAR, lo que aumenta el riesgo de su efectivo cobro coactivo, con las consecuencias que ello trae para el patrimonio de los deudores en tanto prenda general de garantía. Entonces, concluir –como lo hicieron los jueces de instancia– que los accionantes están obligados a agotar el mecanismo de justicia ordinario, resulta desproporcionado dada su falta de idoneidad y eficacia para solucionar el conflicto en forma oportuna y asequible.

56. Por todo lo expuesto, la Sala estudiará la solicitud de tutela como mecanismo definitivo de protección a los derechos fundamentales invocados.

3. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

57. En esta ocasión, le corresponde a la Sala determinar si la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la vivienda y a la vida digna de una pareja de campesinos, al imponerles a cada uno la sanción de multa por valor de \$3.713.171, más una medida de compensación consistente en la siembra de cien individuos arbóreos, a raíz de la tala de cuatro robles, sin el correspondiente permiso, pese a las circunstancias en que los hechos tuvieron lugar y a la situación socioeconómica de los sancionados.

58. Para resolver el asunto la Sala se pronunciará sobre (i) el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de especial protección; (ii) los derechos del campesinado y su armonización con la protección de la naturaleza, y (iii) el debido proceso administrativo en el procedimiento sancionatorio ambiental y el principio de proporcionalidad. Finalmente, (iv) analizará el caso concreto.

59. Además, en atención a que la acción de tutela encarna el principio de efectividad de la Constitución, la Sala estudiará la necesidad de impartir órdenes

⁵² La Resolución DJUR n.º 50237002867 del 23 de diciembre de 2023 se notificó personalmente el 4 de abril de 2024 y contra esta los sancionados no interpusieron el recurso de reposición. En el artículo 3 la autoridad indicó que la multa impuesta debía ser cancelada dentro del término de los cinco días siguientes a la ejecutoria.

⁵³ Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 2.

⁵⁴ *Ibidem*.

relacionadas con hechos que aparecen descritos en el presente trámite y que dan cuenta de una posible afectación al medio ambiente en el área cercana al relleno sanitario “Carapacho”. Esta situación amerita que se tomen medidas orientadas a garantizar el derecho de las personas que residen en el sector a gozar de un ambiente sano, de acuerdo con el artículo 79 de la Constitución.

4. El reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de especial protección

60. El artículo 64 de la Constitución fue modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2023, “por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional”⁵⁵. Esta reforma le dio contenido al compromiso del Estado de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los y las campesinas del país, quienes afrontan, entre violencias, precariedad y trabajo arduo, el problema de la inequitativa distribución de la propiedad rural.

61. El texto introduce cuatro modificaciones: (i) incluye al campesinado como población específica a ser beneficiada por el Estado en el cumplimiento de su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa (inc. primero). (ii) Reconoce que este grupo social “es sujeto de derechos y de especial protección” y tiene un relacionamiento particular con la tierra que se basa en la producción de alimentos como garantía de la soberanía alimentaria, aspecto que lo diferencia de otros grupos, además, por sus formas de territorialidad campesina y las condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales (inc. segundo).

62. (iii) Considera las dimensiones en las que el campesinado impacta la vida nacional, esto es, la económica, social, cultural, política y ambiental, entre otras posibles. Establece el deber del Estado de velar por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial. Además, el acceso a bienes y derechos como la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, las semillas con la posibilidad de intercambiarlas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, así como la asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos (inc. tercero).

63. Y, (iv) refuerza la cláusula de libertad e igualdad al establecer que los y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos,

⁵⁵ El texto original del artículo 64 de la Constitución era el siguiente: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los *trabajadores agrarios*, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. (Énfasis añadido).

en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política⁵⁶.

64. Este cambio constitucional es de gran trascendencia porque el campesinado fue durante muchos años un sector marginado en el ordenamiento constitucional, a pesar de sus importantes contribuciones a la seguridad alimentaria del país y, en general, al proyecto de vida nacional. Esta reforma, por tanto, se puede concebir como el fruto de las luchas campesinas por el reconocimiento, la participación y la redistribución⁵⁷ en un orden constitucional que los había relegado y, finalmente, en la Constitución de 1991, agrupado en el concepto de “trabajadores agrarios”⁵⁸. Esto último, sin considerar las particulares dimensiones culturales, organizativas y territoriales de este grupo poblacional, así como la convergencia de distintas situaciones de vulnerabilidad⁵⁹ y marginación económica, social y política que lo pone en desventaja con otros trabajadores del campo.

65. En la exposición de motivos al Proyecto de acto legislativo n.º 19 de 2022 Senado - 254 de 2022 Cámara⁶⁰, que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2023, se visibilizó la situación de violencia y discriminación estructural en contra del

⁵⁶ El artículo, además, trae dos párrafos orientados al desarrollo de los contenidos dogmáticos: “Parágrafo 1º. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva”. “Parágrafo 2º. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa”.

⁵⁷ Así lo expresó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: “El origen y las trayectorias del campesinado colombiano están enraizados en sus luchas por la tierra, así como en sus proyectos políticos y organizativos, con los que ha buscado acceder a derechos sociales, y tener posibilidades de trabajar, producir y comercializar dignamente, de integrarse en forma justa al mercado. Estas luchas las encontramos tanto en las colonizaciones de las zonas cafeteras en el siglo XIX como en las tensiones entre terratenientes y colonos, aparceros o arrendatarios campesinos que, en los años veinte del siglo pasado, reclamaban el derecho a la propiedad de la tierra y a participar autónomamente en la economía cafetera. Estas son las mismas gestas campesinas contra los abusos de hacendados, notarios, jueces y fuerza pública, que los desalojaban argumentando que habían colonizado e introducido mejoras en tierras ajenas. Pero también las encontramos en las luchas por la reforma agraria y por la formalización de la propiedad en la década de los sesenta y, ya entrados los años ochenta, por el derecho a acceder a educación, salud, electricidad y agua potable en las zonas de colonización situadas en los márgenes de la frontera agrícola”. *Hay futuro si hay verdad: Informe Final*. Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado. El campesinado y la guerra. Tomo 11, vol. 14. Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022. p. 37.

⁵⁸ El libro *La constitución del campesinado* señala: “A pesar de su carácter plural, el proceso constituyente también dejó en los márgenes a diversos sectores sociales que, por varias razones, no lograron representación directa en la asamblea y, en consecuencia, obtuvieron un tímido reconocimiento en el texto constitucional. Uno de esos grupos es el campesinado, quien no tuvo asientos propios en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y obtuvo unas medidas de corte redistributivo a su favor, que no fueron acompañadas de un reconocimiento ni una participación robusta en la carta política de 1991”. Diana Güiza, Ana Jimena Bautista, Ana María Malagón y Rodrigo Uprimny. *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020. p. 122.

⁵⁹ Entre ellas, su dependencia de la tierra en un mercado limitado e inequitativo, la precariedad de sus condiciones de vida y la edad. En la Sentencia C-399 de 2024, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, relacionada con la duración del proceso especial para otorgar el título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. En esa ocasión señaló que “[d]e acuerdo con los estudios del DANE, los propietarios rurales en Colombia superan una edad promedio de 56.37 años. Entre dicha población, 75.17 de cada 100 hombres y 65.41 de cada 100 mujeres son propietarias mayores de 60 años. Esta población, a su vez, vive mayoritariamente en terrenos, cuya extensión es menor a las 3 hectáreas (62.5% de hombres y 75.1% de mujeres) y su destinación es para uso habitacional o actividades agrícolas”, (párr. 98).

⁶⁰ Senado de la República, Gaceta del Congreso n.º 930 del 19 de agosto de 2022, exposición de motivos al proyecto de acto legislativo n.º 19 de 2022 Senado.

campesinado. También, se reconoció que pese a la importancia cuantitativa⁶¹ “la población campesina enfrenta una triple falencia en la garantía de sus derechos fundamentales, pues enfrenta una brecha en el acceso y calidad de servicios básicos; una brecha al interior del mundo rural, y ha padecido de especial manera los impactos del conflicto armado”⁶². En cuanto al primer punto, señala que “[e]n relación [con el] acceso a derechos sociales y servicios públicos, [...] el 29,3 % de los hogares campesinos se encuentran en situación de pobreza multidimensional (IPM). Tan solo el 51,2 % de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos cuentan con un servicio de acueducto; el 30,6 % habita en viviendas como usufructuarios; tan solo el 29,8% de los hogares campesinos del país tienen internet”⁶³.

66. Esta situación de precariedad que vive el campesinado en Colombia también fue visibilizada por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en los siguientes términos:

“La incipiente infraestructura vial que afecta la agricultura y la ganadería; las dificultades que año tras año sufren los padres de familia para que las escuelas veredales tengan maestros; la casi obligatoria migración de los jóvenes que quieren acceder a la educación superior en departamentos como Arauca, Norte de Santander o Guaviare; las penurias que sufre una familia campesina cuando uno de sus integrantes cae enfermo y la deficiente infraestructura hospitalaria que les obliga trasladar por largas distancias a sus seres queridos; los conflictos ambientales originados por las actividades mineras y de explotación de hidrocarburos, entre otros tantos factores, hacen que en estos territorios cerca del 40 % de los habitantes padezca graves privaciones en sus derechos a la salud, educación, trabajo y vivienda digna”⁶⁴.

67. Antes del reconocimiento constitucional, la jurisprudencia inició la labor de estructurar las bases para la comprensión del campesinado como sujeto de derechos y protección reforzada. En un primer momento, descrito en la Sentencia C-300 de 2021⁶⁵, la Corporación identificó la protección constitucional a los campesinos en términos de un mandato programático derivado del reconocimiento de sus derechos sociales y económicos, de acuerdo con el artículo 64 superior⁶⁶. Menciona el fallo que “[d]e esta primera línea jurisprudencial es posible extraer una regla constitucional de promoción de derechos en favor de la población campesina, que halla sustento en el

⁶¹ El documento precisa que, según las mediciones del DANE de 2019, “el 31.8 % de la población mayor de 15 años del país se identifica como campesina. Esta población habita principalmente en centros poblados y rurales dispersos en donde alcanza un porcentaje de 79.6 %”. *Ibid.*, p. 2.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Hay futuro si hay verdad: Informe Final*. Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado. El campesinado y la guerra. Tomo 11, vol. 14. Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022. p. 36.

⁶⁵ En esa oportunidad la Sala Plena concluyó que la autorización prevista en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 para continuar las “actividades agropecuarias de bajo impacto” que se desarrollan en las zonas de páramo no desconoce el deber que la Constitución impuso al Estado de conservar áreas de especial importancia ecológica.

⁶⁶ Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-590 de 1992, C-021 de 1994, C-615 de 1996, C-508 de 1997 y C-536 de 1997, que desarrollan el contenido de los artículos 64 y 65 de la Constitución en términos de mandatos constitucionales de fomento a la economía de la población campesina.

reconocimiento de deberes estatales específicos para materializar los derechos económicos y sociales de este grupo poblacional”⁶⁷.

68. Luego, la jurisprudencia avanzó en la ruta de la garantía de los derechos de los y las campesinas al reconocerles, en “determinados escenarios”⁶⁸, la calidad de sujetos de especial protección. La Corte identificó situaciones que los hacía merecedores de tutela reforzada. Por ejemplo, (i) al constatar el nivel de marginación y vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado a esta población tradicionalmente⁶⁹; (ii) al observar que los hechos implicaban a un segmento de la población campesina que ya había sido considerado por la jurisprudencia, por sí misma, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional⁷⁰, y (iii) al identificar los cambios profundos que se estaban presentando en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales⁷¹.

69. En la Sentencia C-300 de 2021, la Corte señaló que la aproximación jurisprudencial a los derechos de los campesinos se sustenta en “(i) el deber estatal de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados para lograr su igualdad real y efectiva, previsto en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Política”. Así como, en “(ii) la constatación de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación a la que han estado sometidas las poblaciones campesinas históricamente⁷², y el riesgo que les generan los cambios en materia de producción de alimentos, usos y explotación de recursos naturales”^{73,74}.

70. En conclusión, el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de especial protección implica que en cualquier controversia administrativa, judicial o social, se preste atención al particular relacionamiento que tiene esta población con la tierra y el territorio. En ese orden, los mandatos contenidos en los artículos 64 (modificado) y 65⁷⁵ de la Constitución son criterios de eficacia y justicia que deben orientar a las autoridades en la interpretación del ordenamiento.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencias C-180 de 2005, C-255 de 2012, C-644 de 2012 y C-623 de 2015.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

⁷⁰ *Ibidem*. En estos casos el énfasis estaba puesto en la combinación de otros factores de vulnerabilidad que se sobreponían a la categoría de campesino/a, entre ellos, la situación de desplazamiento, la condición etaria por ser personas de la tercera edad o menores de edad, la situación de marginalidad y pobreza, así como el hecho de ser mujeres cabeza de familia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017. En esa ocasión, la Corte estudió la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres” por vicios de procedimiento en su formación, por la omisión de consulta previa a las comunidades étnicas, entre otros cargos analizados.

⁷² La Sentencia C-644 de 2012 contiene una reconstrucción histórica detallada de la forma como los regímenes jurídicos de propiedad han intentado, sin éxito, garantizar el acceso a recursos y la satisfacción de necesidades básicas de las comunidades campesinas. Cita original.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017. Cita original.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021.

⁷⁵ El artículo 65 superior señala: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. || De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario”.

5. Los derechos del campesinado y su armonización con la protección de la naturaleza

71. En nuestro ordenamiento constitucional, el Estado tiene el deber de promover el acceso a la propiedad de la tierra del campesinado⁷⁶ y garantizar su derecho al territorio⁷⁷. Esto último, bajo el entendimiento de que la relación de la población campesina con la tierra excede el ámbito estrictamente económico e implica una serie de significaciones sociales, culturales, políticas y ambientales que se deben considerar y que se asocian, por ejemplo, con los derechos a un plan de vida en condiciones dignas⁷⁸, a la igualdad y no discriminación⁷⁹, así como a la participación en las decisiones que la afectan⁸⁰.

72. En el marco del análisis del derecho al territorio de la población campesina, la Corte señaló que el artículo 64 de la Constitución instituye una orden compleja para garantizar las condiciones de permanencia del campesino en el campo y el mejoramiento de su calidad de vida. El Tribunal mencionó que “la jurisprudencia constitucional ha llegado al entendimiento de que el acceso a la propiedad rural de las comunidades campesinas: (i) no implica únicamente el goce de un derecho real, (ii) sino que se relaciona de forma directa con la subsistencia de las formas de vida campesinas, e (iii) involucra la satisfacción de otros derechos fundamentales”⁸¹.

73. La constatación de la complejidad de las dinámicas identitarias que unen al campesinado con la tierra y el territorio, le ha permitido a la Corte comprender el campo como un espacio de relacionamiento, cultura, identidad y

⁷⁶ Son muchas las sentencias que se han pronunciado acerca del deber estatal de promover el acceso del campesinado a la propiedad de la tierra, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de esta población (art. 64 C.P.), y/o como forma de contribuir al fomento de las actividades agrícolas en función de la producción de alimentos que el Estado también debe proteger (art. 65 C.P.). Entre otras, véase las sentencias C-644 de 2012, T-763 de 2012, C-623 de 2015, C-517 de 2016, SU-235 de 2016, SU-426 de 2016, T-461 de 2016, T-052 de 2017, C-077 de 2017, C-028 de 2018, C-073 de 2018, C-300 de 2021, SU-213 de 2021, SU-288 de 2022, T-046 de 2023, T-090 de 2023, C-399 de 2024 y T-164 de 2024.

⁷⁷ En la Sentencia C-300 de 2021, la Corte señaló que el derecho de los campesinos al territorio es “(i) un derecho fundamental; (ii) que comprende garantías adicionales a las propias del régimen ordinario de propiedad; y, que (iii) está protegido por el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que lo afectan”.

⁷⁸ En la Sentencia SU-426 de 2016 la Corte recordó que “la obligación constitucional de permitir el acceso progresivo a la propiedad rural va acompañada de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, de donde resulta claro que, al hacerse efectivo este derecho se satisface la dignidad humana, al hacer posible el desenvolviendo del plan de vida y el fortalecimiento de las condiciones de existencia de quienes conforman el campesinado colombiano, máxime si se tienen en cuenta las circunstancias generalizadas de vulnerabilidad a las que históricamente se ha tenido que enfrentar este sector de la sociedad y que este Tribunal ha reconocido en un amplio número de decisiones”.

⁷⁹ Corte constitucional, sentencias C-021 de 2023, C-399 de 2024 y T-132 de 2024. En esta última providencia, la Sala Segunda de Revisión hizo referencia al derecho a la igualdad de la población campesina para acceder a medios de comercialización de productos agrícolas y determinó que la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta vulneró los derechos de petición, a la igualdad y al debido proceso administrativo de Ascamzul por la forma en que la entidad excluyó a la organización campesina del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”. Esto, en la medida que el retiro de la asociación accionante del programa se efectuó con desconocimiento del principio de igualdad.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencias C-644 de 2012 (participación efectiva del campesinado en los beneficios de la explotación de la tierra); T-348 de 2012 (participación de la comunidad campesina en el diseño y ejecución de megaproyectos), y C-077 de 2017 (participación democrática de los campesinos y trabajadores agrarios en las decisiones que los afectan).

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021.

supervivencia⁸². En ese orden, el territorio se convierte en el escenario en el que transcurren todo ese tipo de interacciones que, a su vez, conciernen el derecho de esta población a acceder a la tierra, entendida como el espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida familiar, comunitaria, social y laboral de los y las campesinas, y que es esencial para el goce efectivo de los derechos a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a la educación, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la igualdad, a la integridad personal y a la participación, es decir, a la dignidad humana como un mandato transversal.

74. En el documento *Conceptualización del campesinado colombiano* del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, citado en la Sentencia C-300 de 2021, se define al campesino/a como “sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo”⁸³. En esta visión es posible imaginar una interacción de doble vía en la que, de un lado, esta población trabaja la tierra y aprovecha los recursos de la naturaleza y, de otro lado, colabora con su cuidado y protección como forma de garantizar su permanencia en ese espacio y, con ello, su supervivencia.

75. En este punto, es importante advertir que la defensa del medio ambiente no debe concebirse como un proyecto que necesariamente choca con la protección del ser humano y sus modos de vida, especialmente de aquellos grupos y pueblos que mantienen una especial relación con la tierra –y que por eso mismo han evidenciado mejores tasas de conservación en los territorios que habitan⁸⁴–. Según ha interpretado esta Corte, “el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes”⁸⁵. De ahí que la defensa de la naturaleza no conlleva necesariamente a la expulsión del ser humano, y mucho menos a la afectación desproporcionada sobre grupos poblaciones vulnerables.

⁸² En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte definió el campo como “realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica”, receptora de la especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa.

⁸³ Olga Lucía Acosta, Carlos Duarte, Darío Fajardo, Juan Guillermo Ferro, Francisco Gutiérrez, Absalón Machado, Ángela María Penagos y Marta Saade. (2018). *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento para su definición, caracterización y medición*. Bogotá: Fondo Editorial ICANH, 2018. <https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf>.

⁸⁴ Por ejemplo, los pueblos indígenas son los principales guardianes de los bosques del mundo. Gracias a sus prácticas ancestrales, han contribuido a la conservación del 80% de la biodiversidad del planeta y los bosques que habitan proveen 1/3 de la solución al cambio climático. Información disponible en <<https://www.wwf.org.co/?364960/El-aporte-de-los-pueblos-indigenas-al-pais-es-invaluable>>. Se estima que los pueblos indígenas poseen u ocupan aproximadamente un cuarto de la superficie terrestre. En esta proporción de terreno se encuentra la mayoría de la biodiversidad que permanece en el planeta. También se entrecruza con un 40 %, aproximadamente, de todas las zonas protegidas. Ciertas estimaciones apuntan a que el 50 % de las zonas protegidas de todo el mundo se han establecido sobre los territorios tradicionales de los pueblos indígenas <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2019/04/Spanish-Conservation-backgrounder-FINAL_ES.pdf>.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015.

76. Siguiendo este enfoque, la jurisprudencia constitucional ha reivindicado el concepto de *justicia ambiental*⁸⁶. Este se integra por (i) un primer componente de justicia distributiva, conforme al que todo reparto inequitativo de bienes y cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, y de ser el caso tomar las compensaciones necesarias. En términos de la equidad en las cargas, esta justicia busca eliminar aquellos factores de discriminación fundados en la raza, el género o el origen étnico, o bien en la condición socioeconómica⁸⁷. No puede seguir ocurriendo que las comunidades más pobres –por lo general también asociadas a una determinada raza– sean las que soporten los mayores niveles de contaminación y, en cambio, reciban una menor cantidad de servicios ambientales; por ejemplo, ante la construcción de rellenos sanitarios próximos a sus viviendas⁸⁸.

77. (ii) El segundo componente se refiere a la justicia participativa que aboga por la participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados, permitiendo que “al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local”⁸⁹. La participación tiene un valor intrínseco “en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás puedan tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales”⁹⁰.

78. La Sentencia C-300 de 2021 ilustra este propósito de armonizar la protección de la naturaleza con la salvaguarda de las poblaciones que la habitan y que velan por su conservación. Allí, la Corte declaró exequibles unas normas⁹¹ que permiten la continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en zonas delimitadas como páramo. En esa oportunidad, la Sala Plena sostuvo que el campesinado “no es un depredador ecológico movido por el afán de la propiedad de la tierra, sino un productor con sentido de pertenencia en un lugar, que coadyuva a la construcción y mantenimiento de los órdenes social, económico y ecológico y símbolo territorial”⁹². Este Tribunal planteó, entonces, que son los usos del espacio y sus recursos, los modos de habitarlo y de ejercer poder sobre él, los que conforman el territorio.

79. En ese orden, la reforma realizada al artículo 64 de la Constitución cobra gran importancia porque además de incorporar los derechos del campesinado, reconoce que este impacta en “la dimensión económica, social, cultural, política

⁸⁶ Sobre el concepto de justicia ambiental, se pueden consultar las sentencias T-294 de 2014, T-021 de 2019, C-300 de 2021 y SU-196 de 2023.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-196 de 2023.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017.

⁹¹ Los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”.

⁹² Molano, Alfredo. Siguiendo el corte: relatos de guerras y de tierras. El Áncora, 1989. Cita original.

y ambiental” de la vida nacional. Es decir, hay una comprensión de la interrelación existente entre: las formas de producción de la tierra y la subsistencia de los y las campesinas; su organización en redes familiares, comunitarias y sociales como forma de apropiación del territorio; sus prácticas y usos arraigados en memorias, tradiciones y saberes propios; la movilización e incidencia en los asuntos y las decisiones que afectan a esta población, y la asociación de sus modos de vida e ideas del *buen vivir* con las estrategias de cuidado del medio ambiente.

80. El deber estatal de cuidado del medio ambiente debe considerar que el territorio es un espacio compartido en el que interactúan diferentes comunidades locales, entre ellas, las campesinas, que desarrollan sus proyectos de vida de acuerdo con sus culturas. La conservación de la naturaleza no es sinónimo de un entorno desprovisto de la presencia humana. La realidad social y ecológica de la naturaleza supone un entendimiento –más complejo, pero también más completo– del campesinado como un actor ambiental, sin que esto riña con la garantía de sus derechos a la soberanía alimentaria, al trabajo y a la participación. Entonces, en la dimensión ambiental, el relacionamiento del campesinado con la tierra y el territorio implica la integración de sus formas de vida familiar, comunitaria y social con los usos de la tierra y las estrategias de protección, conservación y adaptación ambiental. Así, este grupo poblacional puede tornarse un aliado estratégico, en la medida en que ejerce su derecho a aprovechar los recursos naturales en armonía con la naturaleza.

81. En síntesis, el campesinado es un sujeto de especial protección constitucional que impacta en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental de los territorios. Esto implica que en la garantía de sus derechos las autoridades consideren el particular relacionamiento que este tiene con la naturaleza, de modo que sea posible una comprensión según la cual el aprovechamiento de los recursos naturales no necesariamente conlleva prácticas de depredación. En ese orden, debe partirse de la concepción de que la población campesina es una aliada del Estado en la protección del medio ambiente pues la simbiosis entre la utilización de los bienes de la naturaleza y su cuidado es la mejor forma de garantizar la supervivencia de este grupo social en el campo.

6. El debido proceso administrativo en el procedimiento sancionatorio ambiental y el principio de proporcionalidad⁹³

82. El artículo 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En cuanto a su contenido, la jurisprudencia ha explicado que el debido proceso en actuaciones administrativas “limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados

⁹³ Se sigue la doctrina fijada por la Corte en relación con el debido proceso administrativo en la Sentencia T-132 de 2024 (párr. 71 y ss).

en la ley”⁹⁴. Además, el debido proceso ha sido reconocido por distintos instrumentos internacionales incorporados al bloque de constitucionalidad, en virtud del artículo 93 superior, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹⁵ (art. 14.1) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹⁶ (arts. 8 y 25).

83. La Sentencia SU-213 de 2021 recopiló las subreglas jurisprudenciales sobre el contenido y alcance del debido proceso administrativo. Al respecto, determinó que este derecho tiene como finalidades “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁹⁷. Asimismo, precisó que las finalidades descritas se satisfacen a la luz de cuatro componentes de dicha garantía: “(i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa”⁹⁸.

84. Entonces, el debido proceso administrativo se instituye como una garantía de los administrados frente al ejercicio del poder público con el fin de evitar actuaciones arbitrarias del Estado. En este sentido, la Corte ha señalado que este derecho tiene como propósito “evitar que la suerte de las personas quede al albur de una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada”⁹⁹. Bajo esta premisa, recordó que el derecho al debido proceso administrativo comprende la efectividad de los principios rectores de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Carta. Estos son, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad¹⁰⁰.

85. El derecho fundamental al debido proceso también aplica en materia administrativa ambiental. El artículo 80 de la Constitución le impone al Estado el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. En ejercicio de dichas atribuciones, y dentro del objetivo constitucional de garantizar la protección, conservación y restauración del medio ambiente, las autoridades han venido adoptado una serie de medidas coercitivas dirigidas no solo a castigar a los infractores de las normas ambientales, sino también a prevenir y reparar los posibles daños ocasionados al medio ambiente¹⁰¹.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-264 de 2022, T-595 de 2020, T-465 de 2009 y T-132 de 2024, entre otras.

⁹⁵ Aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

⁹⁶ Aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

⁹⁷ En esa oportunidad recordó la doctrina fijada en las sentencias T-465 de 2009, C-980 de 2010, T-559 de 2015, T-051 de 2016 y T-595 de 2020.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencias C-983 de 2010, C-491 de 2016, T-543 de 2017 y T-036 de 2018.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencias T-090 de 2023 y T-909 de 2009.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ En la Sentencia C-632 de 2011 puede verse la evolución normativa del régimen sancionatorio ambiental en Colombia (acápites 7), que alcanza su concreción con el Decreto ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

86. En la actualidad, la Ley 1333 de 2009¹⁰² contiene el régimen sancionatorio ambiental. Dicho estatuto a su vez fue modificado por la Ley 2387 de 2024¹⁰³. El artículo 1 de la Ley 1333 establece que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y señala las autoridades por medio de las que ejerce dicha competencia, entre ellas, las corporaciones autónomas regionales. Además, señala que en el tema ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias. Y que el infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa, en los términos establecidos en la ley, la presunción de culpa o dolo para lo que tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

87. El artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 instruye que en el procedimiento sancionatorio ambiental se deben aplicar los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, así como los principios ambientales¹⁰⁴. Además, el artículo 4, precisa que las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Por su parte, las medidas preventivas, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

88. El artículo 5 define la infracción ambiental como toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes, así como de los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad competente. También, prevé que constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones establecidas en el Código Civil para configurar la responsabilidad civil extracontractual, esto es: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. La disposición menciona que 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.

89. El procedimiento sancionatorio se establece en los artículos 17 y siguientes de la Ley 1333 de 2009. Su finalidad es verificar los hechos y las omisiones constitutivas de infracción y contempla tanto medidas preventivas como las sanciones a aplicar. Las primeras, como su nombre lo indica, tienen carácter preventivo, son transitorias y de ejecución inmediata, además se aplican sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar (arts. 32 a 39)¹⁰⁵. Las segundas, se desarrollan a partir del artículo 40 de la Ley 1333, que fue modificado por el

¹⁰² “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰³ “Por medio del cual se modifica el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰⁴ Entre otros, los prescritos en el artículo 9 del Decreto ley 2811 de 1974, el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y la Ley 388 de 1997.

¹⁰⁵ En las sentencias C-703 de 2010 y C-632 de 2011 este Tribunal precisó que las medidas preventivas, en razón a la finalidad que persiguen, no son sanciones.

artículo 17 de la Ley 2387 del julio 25 de 2024¹⁰⁶. La versión original de dicho precepto, vigente para la época en que la CAR profirió la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, describía las sanciones a imponer como principales o accesorias al responsable de una infracción ambiental, “de acuerdo con la gravedad de la infracción”, mediante resolución motivada. Estas eran: multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes; cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; revocatoria o caducidad de licencia ambiental, demolición de obra a costa del infractor; y trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental, entre otras.

90. La versión original del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 incluía dos párrafos que guardan similitud con la actual regulación. El primero, establecía que la imposición de las sanciones descritas no eximía al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados, además, que se aplicarían sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar. El segundo, planteaba que el Gobierno nacional definiría mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones, previendo atenuantes y agravantes. Este párrafo finalizaba con la siguiente idea: “Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor”.

91. En la Sentencia C-703 de 2010, la Corte estudió la constitucionalidad de la expresión “de acuerdo con la gravedad de la infracción” contenida en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009¹⁰⁷. En esa oportunidad, se pronunció acerca del

¹⁰⁶ El artículo 17 de la Ley 2387 de 2024 señala: “SANCIONES. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así: || Artículo 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. La autoridad ambiental competente impondrá al (los) infractor (es), de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones: || 1. Amonestación escrita. || 2. Multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales Vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente). || 3. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. || 4. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. || 5. Demolición de obra a costa del infractor. || 6. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. || 7. Restitución de especímenes de especies de flora y fauna silvestres o acuática. || PARÁGRAFO 1o. La imposición de una o varias de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o los ecosistemas afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales y disciplinarias a que hubiere lugar. || PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes contemplados en la ley. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño o afectación ambiental, y las capacidades socioeconómicas del infractor sea persona natural o jurídica, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo. || PARÁGRAFO 3o. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño o afectación ambiental, las capacidades socioeconómicas del infractor sea persona natural o jurídica, en caso de que la multa quede como sanción deberá imponerse siempre acompañada de una o varias de las otras sanciones mencionadas en el presente artículo de acuerdo con lo considerado por la autoridad ambiental competente. || En todo caso, cuando la autoridad ambiental decida imponer una multa como sanción, sin una sanción adicional, deberá justificarlo técnicamente. || PARÁGRAFO 4o. Ante la renuencia del infractor en el cumplimiento de las sanciones previstas en los numerales 1, 3, 5, 7, cuando se haya designado como tenedor de fauna silvestres, y se aplicará lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. || PARÁGRAFO 5o. El valor de la multa en Salario Mínimo Mensual Legal Vigente establecido en el numeral 2 del presente artículo se liquidará con el valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente a la fecha de expedición del acto administrativo que determine la responsabilidad e imponga la sanción”.

¹⁰⁷ En esa ocasión también estudió la misma expresión que señalaba el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, dedicada a regular los tipos de medidas preventivas. La Corte declaró exequible la expresión “de acuerdo con la gravedad de la infracción”, contenida en los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009, al entender que la

principio de proporcionalidad, en cuanto límite a las decisiones de las autoridades ambientales. Explicó que las infracciones al medio ambiente son numerosas y de difícil clasificación¹⁰⁸, de modo que resulta necesario un examen caso a caso para determinar cuáles son los principios y derechos comprometidos, y cómo operan sus límites. Así, con la comprensión de que la autoridad ambiental no puede valorar en abstracto una conducta, la Corte afirmó que solo cabe predicar la arbitrariedad o la proporcionalidad de la sanción en atención a las circunstancias específicas de cada caso, por lo que adquiere plena significación la valoración que antecede a la aplicación de la sanción.

92. La Corte enfatizó que no todas las infracciones revisten la misma gravedad y lesividad al medio ambiente y, por lo mismo, no todas admiten el mismo tipo de sanción. Precisó que “la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores, como sucede en algunos ordenamientos con las multas, cuya fijación se efectúa con el propósito de que superen los beneficios que, a veces, los infractores obtienen de la comisión de las infracciones”¹⁰⁹. Finalmente, sostuvo que todos los elementos evaluados deben quedar claros en la motivación del acto administrativo mediante el cual se impone la sanción, con el fin de garantizar su posible contradicción¹¹⁰.

93. Con posterioridad, en la Sentencia C-632 de 2011, la Corte estudió la constitucionalidad de los parágrafos 1 y 2 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009¹¹¹ y retomó la diferenciación que el régimen sancionatorio ambiental regulado en la Ley 1333 de 2009 hace respecto de las medidas preventivas (arts. 32 y ss.), las propiamente sancionatorias (art. 40) y las compensatorias (arts. 31 y 40, par. 1). En cuanto a estas últimas, precisó que se dirigen “a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad”. Subrayó que las medidas compensatorias

expresión “de acuerdo con la gravedad de la infracción”, contenida en los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009 no impide la aplicación del principio de proporcionalidad, ni vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad o el derecho general de libertad fundado en él.

¹⁰⁸ El artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 define las infracciones ambientales como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Agrega esa disposición, que también constituye 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. De acuerdo con la norma citada, en las hipótesis de daño, la aplicación de la sanción administrativa ambiental se hará, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. Así, de manera expresa, se dispone que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión. Este artículo fue modificado por el artículo 6 de la Ley 2387 de 2024.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010.

¹¹⁰ El artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 señala: “RECURSOS. Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo [hoy Ley 1437 de 2011].”

¹¹¹ También analizó el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 que regula las medidas compensatorias. El Tribunal declaró la exequibilidad del inciso primero del artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 al constatar que no vulneraba el principio de reserva de ley, y los parágrafos 1º y 2º del artículo 40, al verificar que no desconocían los principios de legalidad, tipicidad y *non bis in idem*, bajo el entendimiento de que las medidas compensatorias no constituyen sanciones, como erróneamente lo entendió el demandante.

encuentran un fundamento constitucional en el artículo 80 de la Carta, que le atribuye al Estado no solo la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer las sanciones legales, sino también exigir la reparación de los daños causados. Además, afirmó que su imposición por las autoridades ambientales también está sometida al principio de proporcionalidad y, por tanto, no son el resultado de una actuación discrecional.

94. En conclusión, el procedimiento sancionatorio ambiental, cuyo carácter es administrativo, debe respetar el derecho fundamental al debido proceso. En esta garantía el principio de proporcionalidad constituye un elemento esencial como presupuesto de la razonabilidad del ejercicio del poder público. Más aún en los escenarios sancionatorios en los que adquiere una especial importancia la valoración realizada por la autoridad al momento de imponer una determinada sanción que conlleve pérdida o disminución de un derecho. Esto, en la medida en que la sanción impuesta ante el incumplimiento de las reglas de comportamiento en materia ambiental no puede apartarse de los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, aspectos que deben ser analizados en cada caso concreto.

7. Análisis del caso concreto

95. Le corresponde a la Sala determinar si la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la vivienda y a la vida digna de Blanca Yanet Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez, al imponerles a cada uno la sanción de multa por valor de \$3.713.171, más una medida de compensación consistente en la siembra de cien individuos arbóreos, a raíz de la tala de cuatro robles en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá, sin el correspondiente permiso, pese a las circunstancias en que los hechos tuvieron lugar y a la situación socioeconómica de los sancionados.

96. Los accionantes cuestionaron que la CAR les haya impuesto una multa que estiman desproporcionada, sin considerar sus circunstancias particulares. Entre ellas, que son campesinos, que la tala de los árboles se hizo por razones de subsistencia y ocurrió en un momento excepcional en el que el alcalde de Chiquinquirá, municipio en el que se encuentra el predio “El Higuerón” en donde habitan, había adoptado medidas transitorias de policía para mitigar el impacto causado por la pandemia del Covid-19. Así como su situación de pobreza extrema y el efecto que la multa puede generar en su vida porque los pone en riesgo de perder su vivienda y los únicos medios de subsistencia con los que cuentan, que provienen de la venta de la leche que producen dos vacas.

97. Por su parte, la CAR explicó que al imponer la multa a los infractores se respetó el principio de proporcionalidad, pues la sanción económica no obedeció al capricho de las autoridades sino a la aplicación técnica de la norma jurídica que permite establecer los aspectos fundamentales para la respectiva tasación¹¹². Subrayó que la especie roble (*Quercus humboldtii*) se encuentra

¹¹² Preciso que “dicha sanción se soportó técnicamente en el Informe Técnico DRCH No. 1886 de 23 de octubre de 2023, que desarrolló los criterios y variables para la definición de la multa contenidos en la Resolución

vedada en el Acuerdo CAR n.º 21 de 2018 (art. 7), lo que significa que no puede ser objeto de aprovechamiento porque es vulnerable a la extinción y presta importantes servicios asociados a la regulación y oferta hídrica, la protección de suelos, la prevención de desastres naturales, así como el refugio y alimento de especies de fauna. Por ello, al examinar los hechos, la entidad concluyó que el recurso flora se afectó por la tala de cuatro robles.

98. Con la finalidad de comprender el contexto en el que se impuso la sanción, la Sala comenzará por hacer un recuento del procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por la CAR en contra de los accionantes (sección 7.1). Luego, analizará si se configura fuerza mayor o caso fortuito como eximentes de responsabilidad, además de una causal de atenuación de la responsabilidad ambiental (sección 7.2). Continuará con el estudio de la proporcionalidad de la sanción de multa impuesta, así como de la medida compensatoria (sección 7.3). Finalmente, evaluará el impacto que podrían tener otro tipo de posibles afectaciones ambientales en la zona (sección 7.4.).

7.1. El procedimiento sancionatorio ambiental que se adelantó contra los accionantes

99. La actuación de la CAR partió de una queja presentada el 14 de enero de 2021 por la señora Rosa Tulia Ortegón Coca en contra de los accionantes, debido a la tala de dos robles en una zona medianera con el predio el Alizal de propiedad de María Pola Coca¹¹³ (radicado 05211000058). La queja derivó en el Informe Técnico DRCH n.º 0133 del 17 de febrero de 2021, luego de la visita realizada por un funcionario de la Corporación¹¹⁴ al lugar donde ocurrieron los hechos en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá¹¹⁵. El concepto técnico indicó lo siguiente:

“Se verifica el aprovechamiento forestal de 4 árboles de la especie Roble (*Quercus humboldtii*), la cual se halla vedada para su aprovechamiento o comercialización, pertenece a la biodiversidad colombiana, es nativa del área donde se hallaba establecida, este aprovechamiento se realizó sin contar con el Permiso de Aprovechamiento Forestal de Árboles Aislados

MAVDT 2086 de 2010, a saber: beneficio ilícito, factor de temporalidad, grado de afectación ambiental, evaluación del riesgo, circunstancias agravantes y atenuantes, costos asociados y capacidad socioeconómica del infractor, informe técnico que se entregó a los infractores junto con la Resolución DJUR n.º 50237002867 de 23 de diciembre de 2023, que impuso las respectivas sanciones y la medida de compensación” (expediente digital, archivo “18Contestacion2024 0093.pdf”, p. 11). Además, agregó que en el informe técnico mencionado “la conducta se clasificó como leve. Y, la capacidad socioeconómica se valoró en el nivel más bajo, que corresponde a 0.01” (*Ibidem*).

¹¹³ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 1.

¹¹⁴ Ingeniero agrícola Favian Armando Monroy Laiton. En el informe se señala que la visita se realizó el “30/12/2021” (*ibid.*, p. 3), pero teniendo en cuenta que la queja se radicó el 14 de enero de 2021, se entiende que hay un error en la fecha señalada.

¹¹⁵ En el informe de visita técnica consta lo siguiente: “Del predio donde se hallan los tocones de árboles aparecen dos fichas catastrales diferentes, en la primera, el predio se denomina El Regalo y se identifica con la cédula catastral 15176000000120520, pero en la ficha más reciente el predio disminuye su área y pasa a denominarse El Higuierón, aunque este predio es de menor extensión, conserva el mismo número de identificación, en esta ficha no se reporta la identidad del propietario actual, se asume es el reportado por la solicitante. El predio de mayor extensión pertenece hasta el año 2005 a la señora MARIA SANTOS PAEZ ACOSTA [...], cuando el predio se denominaba El Regalo”. Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 7.

emitido por esta Corporación, [...] contenidos en el predio denominado El Higuerón, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá”¹¹⁶.

100. Varios aspectos resaltan en el informe: (i) el recorrido se hizo con la presencia de los accionantes, quienes manifestaron ser los responsables de la tala de los árboles “para ser utilizados como leña, ya que los árboles se encontraban en malas condiciones sanitarias”¹¹⁷. (ii) La autoridad identifica que la tala se hizo sobre cuatro árboles y no sobre dos como se indicó en la queja, al observar la presencia de dos tocones de roble que se bifurcaban, cada uno, en dos ramificaciones que contaban con un diámetro que oscilaba entre 10 y 30 centímetros. Así fueron descritos: “Foto 1. Tocón de Roble, afectación sanitaria en su corteza, evidente a simple vista”¹¹⁸ y “Foto 2. Tocón de Roble, sin afectación”¹¹⁹. (iii) El predio afectado no se encuentra en área de reserva forestal declarada por la CAR, y los árboles se hallaban establecidos en área forestal protectora de ronda de fuente hídrica de uso público, afluyente aguas abajo de la quebrada la Piñuela. Además, (iv) la autoridad indica que en el lugar no se encontraron productos forestales para aprehender preventivamente y tampoco se verificaron labores de compensación o mitigación por los árboles talados.

101. Por medio del Auto DRCH n.º 0465 del 3 de mayo de 2021, la directora de la Regional Chiquinquirá de la CAR¹²⁰ dispuso iniciar el trámite sancionatorio en contra de los accionantes y dio apertura al expediente n.º 86598. En atención al artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, la autoridad previó la realización de todo tipo de diligencias necesarias para determinar con certeza lo ocurrido. Además, en esa oportunidad, señaló como norma presuntamente vulnerada el artículo 7 del Acuerdo n.º 21 del 17 de julio de 2018 expedido por el Consejo Directivo de la CAR, que “incluyó al individuo arbóreo denominado comúnmente como Roble, dentro de las especies vedadas que no podrán ser objeto de aprovechamiento”¹²¹. Esta decisión fue notificada por aviso a Blanca Yanet Acosta Páez, el 24 de noviembre de 2021¹²², y a Carlos Orlando Forero Sánchez, el 1 de diciembre del mismo año¹²³.

102. El 7 de enero de 2022, los accionantes presentaron escrito de descargos. En esa ocasión, entre otras cuestiones, señalaron que: (i) la tala de los árboles no persiguió una utilidad comercial sino que se debió a la “fuerza mayor o caso fortuito que no [pudieron] resistir por las medidas de aislamiento obligatorio ordenadas por las autoridades nacionales y municipales de Chiquinquirá debido a la pandemia del Covid-19 [...], en cuyo caso no [podían] salir del predio donde [viven] con facilidad a conseguir el gas de pipa que se [les] había terminado para cocinar, es por esta razón que [se vieron] en la forzosa necesidad

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 9.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 4. Al respecto, más adelante el informe precisa que “[d]urante el recorrido también se halló que uno de los árboles se clasifica como afectaciones de orden sanitario por afectaciones en los tejidos de conducción, que indican la incidencia de hongos” (p. 5).

¹¹⁹ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 5.

¹²⁰ Funcionaria Jahanna Anilecoid Castro Rodríguez.

¹²¹ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 21. El artículo 7 del Acuerdo n.º 21 de 2018 señala: “Especies vedadas. Sin perjuicio de las vedas establecidas en otras disposiciones, no podrán ser objeto de aprovechamiento, las siguientes especies: [...] [Roble (*Quercus humboldtii*) [...]]”.

¹²² Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, pp. 32-33.

¹²³ *Ibid.*, pp. 34-35.

de tomar estos árboles o mejor dicho varas en malas condiciones sanitarias para poder cocinar [los] alimentos y ejercer [su] derecho fundamental a la alimentación”¹²⁴. (ii) La tala de los árboles se hizo “aproximadamente entre el 16 y el 17 de enero del año 2021 entre las 7 y 8 de la mañana, es decir en medio de toques de queda, y/o prohibiciones decretadas por las autoridades”¹²⁵.

103. Por lo anterior, (iii) solicitaron que les fuera aplicado el artículo 8 de la Ley 1333 de 2009¹²⁶, que prevé como eximentes de responsabilidad los eventos de fuerza mayor o caso fortuito. Y, en caso de no considerar dichos eximentes, que la entidad estudiara la posibilidad de imponerles una sanción que no fuera tan gravosa, en atención a su deficiente capacidad económica, a que en el lugar de los hechos no se observaron productos forestales para aprehender y que el predio afectado no se encuentra en área de reserva forestal declarada por la Corporación. También, (iv) afirmaron que estaban dispuestos a realizar las actividades de compensación o mitigación que fueran necesarias, de acuerdo con su capacidad económica, “de tal manera que [pudieran] resarcir de alguna manera [su] error con el medio ambiente”¹²⁷. Al final, (v) mencionaron su compromiso de no repetición y de proteger el medio ambiente en adelante.

104. Mediante el Auto DRCH n.º 05226000778 del 22 de junio de 2022, la directora de la Regional Chiquinquirá de la CAR dispuso formular el siguiente cargo en contra de los accionantes:

“CARGO PRIMERO: Realizar la tala de cuatro (4) árboles de la especie Roble (*Quercus humboldtii*), en coordenadas E: 1037963, N: 1114148; E: 1037970, N:1114149; E: 1037973, N: 1114146; E: 1037973, N: 1114144, al interior del predio denominado ‘El Higuerón y/o El Regalo’ identificado con cédula catastral No. 1517600000120520, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá departamento de Boyacá, presuntamente infringiendo el artículo 7 del Acuerdo CAR 21 de 17 de julio de 2018, de acuerdo a lo conceptuado en el Informe Técnico DRCH No. 0133 del 17 de febrero de 2021”¹²⁸.

105. Lo anterior, al constatar que en el trámite no se encontraba acreditada ninguna de las causales que pudieran dar lugar a la cesación del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009¹²⁹. También ordenó notificar a los presuntos infractores, con la indicación de que podían presentar descargos y aportar o solicitar las pruebas que estimaran pertinentes y

¹²⁴ *Ibid.*, p. 38.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ El artículo 8 de la Ley 1333 de 2009 establece: “EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD. Son eximentes de responsabilidad: || 1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890. || 2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista.

¹²⁷ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 40.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 52.

¹²⁹ El artículo 9 original de la Ley 1333 de 2009 señalaba: “Son causales de cesación del procedimiento las siguientes: || 1o. Muerte del investigado cuando es una persona natural. || 2o. Inexistencia del hecho investigado. || 3o. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. || 4o. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. || PARÁGRAFO. Las causales consagradas en los numerales 1o y 4o operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere”.

conducentes, de acuerdo con el artículo 25 *ib.* La decisión fue notificada personalmente a los accionantes el 6 de julio de 2022¹³⁰.

106. El 15 de julio de 2022, los accionantes presentaron escrito en el que solicitaron tomar como descargos los contenidos en el memorial radicado el 7 de enero del mismo año. Aportaron como prueba copia del Decreto n.º 10 del 16 de enero de 2021¹³¹ del alcalde del municipio de Chiquinquirá, que adoptó medidas en el marco de la pandemia del Covid-19. Y afirmaron que durante el tiempo de las restricciones en el campo había mucha confusión e incertidumbre y que “lo mejor que se podía hacer era aislarse lo más que se [pudiera] para no contagiarse del Covid-19”¹³². Finalmente, pidieron que se tuviera en cuenta el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009, que establece como causal de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental el haber confesado el hecho a las autoridades antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio¹³³. Lo anterior, sustentaron, porque “[atendieron] personalmente la visita técnica, [cooperaron] con la autoridad ambiental, no [fueron] expuestos en flagrancia, no hubo productos forestales, no [estaban] en área de reserva forestal y [tienen] ánimo compensatorio”¹³⁴.

107. La autoridad ambiental, mediante el Auto DRCH n.º 05226001419 del 26 de octubre de 2022¹³⁵, ordenó la apertura del periodo probatorio. Dispuso tener como pruebas las siguientes: Informe Técnico DRCH n.º 133 del 17 de febrero de 2021 y radicado CAR n.º 05211000013 del 7 de enero de 2022. Además, solicitó a la Oficina de Planeación de la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, Boyacá, que remitiera el puntaje reportado en la base de datos del Sisbén III¹³⁶ correspondiente a los accionantes, y a estos les pidió que allegaran la documentación que certificara el nivel socioeconómico.

108. Luego del auto de apertura del periodo probatorio, en el expediente sancionatorio obra un oficio fechado el 28 de septiembre de 2022 dirigido por la Oficina del Sisbén Chiquinquirá a la directora regional de la CAR¹³⁷. Allí se lee que dicha oficina invita a que se haga la consulta en la página oficial de la entidad www.sisben.gov.co. A continuación, se observan sendos certificados en los que aparecen los accionantes clasificados en el Sisbén en el grupo B1, pobreza moderada, con fecha de consulta del 31 de octubre de 2022, y última actualización del 27 de febrero de 2020¹³⁸.

¹³⁰ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, pp. 58-59.

¹³¹ “Por medio del cual, se adoptan medidas transitorias de policía para garantizar el orden público, mitigar el impacto causado por la pandemia de COVID-19 en el municipio de Chiquinquirá, se ordena toque de queda, pico y cedula, se adopta el Decreto Nacional 039 de 2021 y se dictan otras disposiciones”.

¹³² *Ibid.*, p. 63.

¹³³ El artículo 6 original de la Ley 1333 de 2009 establecía: “Son circunstancias atenuantes en materia ambiental las siguientes: || 1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia. || 2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor. || 3. Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana”.

¹³⁴ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 64.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 65-78.

¹³⁶ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 75.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 93-95.

109. En el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023 firmado por una contratista de la entidad¹³⁹, se señalaron los criterios para la imposición de las sanciones, de acuerdo con los artículos 2.2.10.1.1.3, 2.2.10.1.2.1. y 2.2.10.1.2.8 del Decreto 1076 de 2015¹⁴⁰. El concepto explica que se desarrollan los criterios para la tasación de la sanción pecuniaria, la cual se obtiene a partir del modelo matemático determinado en la Resolución 2086 de 2010¹⁴¹ del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), a saber:

$$\text{“Multa} = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs\text{”}^{142}$$

110. A continuación se presenta un resumen de la evaluación de los criterios incluidos en la modelación matemática para el caso concreto, de acuerdo con el informe citado.

Criterio para la definición de la multa	Valor asignado (\$)	Evaluación
Beneficio ilícito (B) ¹⁴³	0	El beneficio ilícito es igual a 0.
Factor de temporalidad (α) ¹⁴⁴	1,0	La tala de los árboles “fue evidenciad[a] el 30 de diciembre [de] 2020 de acuerdo con el Informe Técnico DRCH No. 0133 del 17 de febrero de 2021” ¹⁴⁵ . Así, el factor temporal se valoró en un día.
Grado de afectación ambiental (i) o evaluación de riesgo (R) ¹⁴⁶	358,254.400	“La tala de tres (4) árboles (sic) de la especie Roble, la cual se encuentra vedada, conforme a lo establecido en el Artículo 7 del Acuerdo CAR 21 de 2018, genera afectación al recurso flora, teniendo en cuenta, que el Roble se encuentra en veda, por su estado vulnerable a la extinción, además de prestar importantes servicios asociados a la regulación y oferta hídrica, protección de suelos, prevención de desastres naturales, refugio y alimento de

¹³⁹ Ana María Ospina Suescún. El informe tiene el visto bueno de la directora de la Regional Chiquinquirá de la CAR.

¹⁴⁰ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

¹⁴¹ “Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones”.

¹⁴² Artículo 4 de la Resolución 2086 de 2010. El artículo 3 de la mencionada normativa identifica los criterios a tener en cuenta en la metodología para la tasación de las sanciones pecuniarias, así: B: Beneficio ilícito; α : Factor de temporalidad; i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo; A: Circunstancias agravantes y atenuantes; Ca: Costos asociados, y Cs: Capacidad socioeconómica del infractor. Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 105.

¹⁴³ “Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado”. Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 105.

¹⁴⁴ “Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea, continúa o discontinua en el tiempo”. *Ibid.*, p. 107. En este punto, el informe señala que la tala de los árboles “fue evidenciado el 30 de diciembre [de] 2020 de acuerdo con el Informe Técnico DRCH No. 0133 del 17 de febrero de 2021”. *Ibidem.*

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 107.

¹⁴⁶ “Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de ciertos atributos, los cuales determinan la importancia de la afectación”. *Ibid.*, p. 109.

Criterio para la definición de la multa	Valor asignado (\$)	Evaluación
		gran biodiversidad de especies de fauna, con esta actividad se promueve el agotamiento de los individuos de flora de la especie Roble, por lo anterior se considera que el recurso flora fue afectado” ¹⁴⁷ . El grado de afectación se calificó como leve, de acuerdo con el artículo 7 de la Resolución MAVDT 2086 de 2010.
Circunstancias agravantes y atenuantes (A) ¹⁴⁸	0,15	“[S]e evidencia una circunstancia agravante, correspondiente a atentar contra recursos naturales ubicados en área protegidas, o declaradas en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción, o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición” ¹⁴⁹ . No se tuvo en cuenta ninguna circunstancia atenuante.
Costos asociados (Ca)	0	No hay explicación.
Capacidad socioeconómica de los infractores (Cs) ¹⁵⁰	0,01	“Con el fin de determinar la capacidad socioeconómica se elevó consulta a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, departamento de Boyacá, por medio de Oficio CAR No. 05222007001 de 26 de octubre de 2022, en el cual se solicitó información del puntaje del Sisbén III de los [accionantes], este oficio obtuvo respuesta por medio de Radicado CAR No. 20221092896 de 28 de octubre de 2022, en donde manifiestan no contar con la base de datos del Sisbén III. Por lo tanto, al no contar con información suficiente se procede a calificar este atributo con el valor más bajo el cual corresponde a Cs = 0,01” ¹⁵¹ .

Cuadro de elaboración propia con sustento en la información reportada en el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023.

111. Luego de evaluar los criterios descritos, en el informe se calcula una multa de \$4.119.926, cuya equivalencia a la Unidad de Valor Tributario (UVT) corresponde a 87,55, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019¹⁵². Una vez monetizada, en atención a la Resolución DIAN 140 de 2021 aplicable para el año 2022, quedó así¹⁵³:

Multa para Carlos Orlando Forero Sánchez	Multa Monetizada \$ con base UVT 2022 = Multa UVT (87,55) * Valor UVT 2022 (\$42.412) = \$3.713.171
--	---

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 110.

¹⁴⁸ “Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada [Artículo 9 de la Resolución MAVDT 2086 de 2010]”. *Ibid.*, p. 111.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 113.

¹⁵⁰ “Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria”. *Ibid.*, p. 113.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 114.

¹⁵² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”.

¹⁵³ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, pp. 116-117.

Multa para Blanca Yaneth Acosta Páez	Multa Monetizada \$ con base UVT 2022 = Multa UVT (87,55) * Valor UVT 2022 (\$42.412) = \$3.713.171
--------------------------------------	---

Cuadro de elaboración propia con sustento en la información reportada en el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023.

112. El informe, además, señala como medida de compensación ambiental “la plantación de cien (100) individuos arbóreos de especies nativas, por cada uno de los infractores, teniendo en cuenta la aplicación de un principio de proporcionalidad entre la sanción impuesta y las medidas a compensar, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Resolución CAR 2971 de 2017”¹⁵⁴. Y precisa que dicha actividad de plantación se deberá hacer en el predio “El Higuierón y/o El Regalo identificado con cédula catastral No. 1517600000120520, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá departamento de Boyacá, preferiblemente donde se realizó la tala”¹⁵⁵, en caso de ser posible, con indicación de las especies forestales nativas que deben ser plantadas¹⁵⁶ y las recomendaciones técnicas.

113. Con fundamento en lo anterior, el informe recomendó imponer a cada uno de los accionantes “sanción pecuniaria por un valor de tres millones setecientos trece mil ciento setenta y un pesos m/cte (\$3.713.171) equivalente a ochenta y siete coma cincuenta y cinco UVT (87,55 UVT) de acuerdo con la aplicación del modelo matemático para el cargo único formulado en el Auto DRCH No. 05226000778 del 22 de junio de 2022”¹⁵⁷. Además, imponer la medida de compensación ambiental, de acuerdo con lo antes señalado.

114. Mediante la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 la autoridad ambiental¹⁵⁸ declaró responsables ambientales a Carlos Orlando Forero Sánchez y Blanca Yanet Acosta Páez, por la infracción al artículo 7 del Acuerdo CAR n.º 021 de 2018, de acuerdo con el cargo único formulado en el artículo primero del Auto DRCH n.º 05226000778 del 22 de junio de 2022 (art. 1)¹⁵⁹. Por lo tanto, les impuso la sanción consistente en multa (art. 2) y la medida de compensación (art. 4), según fueron descritas en el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023. En cuanto a la multa, la resolución señaló que debía ser cancelada dentro del término de los cinco días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo (art. 3).

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 117. El artículo 15 de la Resolución n.º 2971 de 2017 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca establece: “Medidas de compensación en el marco de un proceso sancionatorio. La Corporación podrá imponer una medida de compensación al infractor de las normas ambientales con el fin de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. En este caso la medida compensatoria debe guardar una estricta proporcionalidad con la sanción impuesta. Parágrafo 1º. Para el diseño e imposición de las medidas de compensación a las que se hace alusión en este artículo se deberán aplicar las condiciones contenidas en la presente resolución”.

¹⁵⁵ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 117.

¹⁵⁶ Roble (*Quercus humboldtii*); Cerezo (*Prunus serotina*); Sauce (*Salix humboldtiana*); Cajeto (*Citharexylum subflavescens*); Hayuelo (*Dodonaea viscosa*); Arrayán (*Bocconia frutescens*); Tuno (*Miconia squamulosa*) y Mano de Oso (*Oreopanax incisus*). *Ibid.*, p. 118.

¹⁵⁷ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 119.

¹⁵⁸ El acto administrativo está firmado por la directora jurídica de la CAR, Laura María Duque Romero.

¹⁵⁹ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, pp. 121-145.

115. La mencionada resolución descartó los argumentos planteados por los accionantes en la visita técnica y en el escrito de descargos, para concluir que no eran de recibo las razones señaladas para la tala de los árboles¹⁶⁰. Así:

- (i) *La tala obedeció a fuerza mayor y caso fortuito debido a la emergencia por el Covid-19*: los argumentos no tienen el alcance de justificar la infracción ambiental, ni se configuran como eximentes o atenuantes de responsabilidad. Si bien es cierto la razón principal radica en que las circunstancias que originaron la ejecución de la conducta fue la emergencia sanitaria del Covid-19, durante esta se garantizó en el país el derecho a adquirir insumos básicos. En el municipio de Chiquinquirá, el artículo 5 del Decreto n.º 10 del 16 de enero de 2021 permitía que los investigados, de acuerdo con su número de cédula de ciudadanía, salieran a abastecerse de sus necesidades básicas.

Además, la queja se hizo por fuera de la fecha en que el Gobierno nacional declaró la emergencia por la pandemia del Covid-19, “de ahí que se puede afirmar con certeza que los árboles fueron talados fuera del periodo decretado por la pandemia, tal como se establece en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, ‘Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa de coronavirus Covid-19 y se adoptan otras determinaciones’ del Ministerio de Salud y Protección Social”¹⁶¹.

- (ii) *Los árboles se encontraban en mal estado*: si los árboles estaban en malas condiciones fitosanitarias, la obligación de los investigados era informar a la entidad la alegada condición y solicitar el respectivo permiso para talar esa clase de especie forestal. Dicha petición tiene un trámite preferente (arts. 48 y 49, Acuerdo CAR n.º 021 de 2018)¹⁶².

116. La Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 fue notificada personalmente a los accionantes el 4 de abril de 2024¹⁶³, quienes no presentaron el recurso de reposición previsto para este tipo de actuaciones.

7.2. Aunque no se configura la fuerza mayor ni el caso fortuito como eximentes de responsabilidad, sí se constata una causal de atenuación de la responsabilidad

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 133.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² Los artículos 48 y 49 del Acuerdo CAR n.º 021 de 2018 señalan, en su orden: “Artículo 48. Solicitudes prioritarias. Cuando se quiera aprovechar árboles aislados de bosque natural ubicado en terrenos de dominio público o en predios de propiedad privada que se encuentren caídos o muertos por causas naturales, o que por razones de orden sanitario debidamente comprobadas requieran ser talarlos, se solicitará permiso o autorización ante la CAR, la cual dará trámite prioritario a la solicitud”.

“Artículo 49. Titular de la solicitud. Si se trata de árboles ubicados en predios de propiedad privada la solicitud deberá ser presentada por el propietario, quien debe probar su calidad de tal, o por el tenedor con autorización del propietario. || Si la solicitud es allegada por persona distinta al propietario alegando daño o peligro causado por árboles ubicados en predios vecinos, sólo se procederá a otorgar autorización para talarlos, previa decisión de autoridad de policía competente para conocer esta clase de litigios”.

¹⁶³ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, pp. 150-151.

117. La Sala examinará las razones expresadas por los investigados ante la autoridad ambiental, según las cuales: (i) no aplicó el artículo 8 de la Ley 1333 de 2009, que prevé como eximentes de responsabilidad los eventos de fuerza mayor o caso fortuito. Esto, debido a que la conducta fue realizada por los accionantes ante la imposibilidad de ir al centro urbano del municipio de Chiquinquirá para abastecerse de leña, entre otros suministros esenciales, porque para ese momento regían medidas de aislamiento obligatorio decretadas por la Alcaldía para mitigar el impacto causado por la pandemia de Covid-19. Y, (ii) no tuvo en cuenta la causal de atenuación de responsabilidad regulada en el texto original del artículo 6 *ib.*, relacionada con la confesión de la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio.

118. En primer lugar, el artículo 8 de la Ley 1333 de 2009 establece como eximentes de responsabilidad los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición que de estos hace la Ley 95 de 1890¹⁶⁴. Dicha norma señala en el artículo 1 que “[s]e llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los [actos] de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”¹⁶⁵. En la Sentencia C-157 de 2020¹⁶⁶, la Corte sostuvo que aunque existe un amplio debate en la doctrina sobre la especificidad de cada uno de los mencionados términos, “se puede resaltar que el elemento característico del caso fortuito es lo imprevisible de la situación, [mientras que] el de la fuerza mayor es lo irresistible”. Los accionantes aseguraron, entonces, que debido a las medidas adoptadas por las autoridades nacionales y locales para contener la pandemia del Covid-19, se configuraba una fuerza mayor o un caso fortuito capaz de eximirlos de la responsabilidad ambiental.

119. Es verdad que durante la pandemia del Covid-19 el Gobierno nacional adoptó diferentes medidas, entre ellas, sanitarias y de emergencia sanitaria¹⁶⁷, de emergencia social, económica y ecológica¹⁶⁸, así como medidas de orden público¹⁶⁹, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus

¹⁶⁴ “Sobre reformas civiles”.

¹⁶⁵ Esta previsión también está contenida en el artículo 64 del Código Civil en los siguientes términos: “Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.

¹⁶⁶ En esa ocasión, la Sala Plena revisó la constitucionalidad del Decreto legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, “por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”, dictado en virtud de lo dispuesto en el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Decidió declarar su exequibilidad.

¹⁶⁷ Por ejemplo, mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la epidemia del coronavirus Covid-19. Luego, el mismo Ministerio, por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar su propagación en el territorio nacional y mitigar sus efectos. La emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional se prorrogó por la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 (hasta el 31 de agosto de 2020), la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 (hasta el 30 de noviembre de 2020) y la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020 (hasta el 28 de febrero de 2021).

¹⁶⁸ Por medio del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo 2020 el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Con posterioridad, fueron expedidos 115 decretos de desarrollo con el fin de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia.

¹⁶⁹ Por medio del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo de 2020,

Covid-19 en el territorio nacional y mitigar o evitar la extensión de sus efectos. Muchas de las disposiciones estuvieron orientadas a restringir o reducir la movilidad, así como a evitar la aglomeración y la congregación de personas en los sitios públicos, semipúblicos y privados. Las previsiones de orden nacional, que se extendieron al menos hasta el mes de marzo de 2021, estuvieron acompañadas por otras de orden local en atención a las necesidades propias de cada distrito o municipio. Así, por ejemplo, el municipio de Chiquinquirá adoptó medidas tendientes a mitigar y controlar la propagación del Covid-19.

120. Para la época de los hechos, que se entiende tuvieron lugar en el mes de enero de 2021 –la queja fue presentada el 14 y los accionantes señalaron una fecha aproximada entre el 16 y 17 del mismo mes y año–, regían en el municipio de Chiquinquirá medidas de aislamiento. En enero de 2021 el alcalde municipal profirió los decretos n.º 02 (6 de enero) y 10 (16 de enero)¹⁷⁰, ambos con el título “por medio del cual, se adoptan medidas transitorias de policía para garantizar el orden público, mitigar el impacto causado por la pandemia de Covid-19 en el municipio de Chiquinquirá, se ordena toque de queda, pico y cédula y se dictan otras disposiciones”. En ese momento el municipio estaba clasificado en la categoría de “afectación moderada”¹⁷¹ según el reporte del Ministerio de Salud. Las mencionadas normativas tenían el objeto de regular la fase de aislamiento selectivo de hogares y el distanciamiento individual responsable, e incluyeron medidas de toque de queda entre las 8 p.m. y las 5 a.m., con excepciones, así como la medida de pico y cédula entre las 5 a.m. y 8 p.m. para facilitar la adquisición de alimentos y otros artículos, o la realización de trámites.

121. Así las cosas, aunque en el municipio de Chiquinquirá, para enero de 2021, regían medidas de aislamiento selectivo, restricción de la movilidad y distanciamiento individual, no se trataba de situaciones imprevisibles o irresistibles, capaces de constituir un caso fortuito o una fuerza mayor, en sentido estricto. Estas medidas, implementadas en todo el país, buscaban que el estado de excepcionalidad se superara y poco a poco la vida volviera a la normalidad, sin poner en riesgo la salud de las personas. En el municipio de Chiquinquirá se acogió la previsión del pico y cédula en los decretos antes señalados. Esta permitía el desplazamiento de las personas que necesitaban

hasta el 13 de abril de 2020. Esa medida se fue prolongando en el tiempo: el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 la prolongó hasta el 27 de abril de 2020; el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020; el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, a su vez prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020; el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado y prorrogado por los Decretos 847 del 14 de junio de 2020 y 878 del 25 de junio de 2020, respectivamente, hasta el 15 de julio de 2020; el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 hasta el 1 de agosto de 2020, y el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020 hasta el 1 de septiembre de 2020. Luego, por medio del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, prorrogado y modificado por los decretos 1297 del 29 de septiembre, 1408 del 30 de octubre de 2020 y 1550 del 28 de noviembre de 2020, se reguló la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable a partir del 1 de septiembre de 2020, hasta el 1 de diciembre de 2020. A esto se agrega que por el Decreto 039 del 14 de enero de 2021, se adoptaron medidas en esa orientación vigentes desde el 16 de enero de 2021, hasta el 1 de marzo de 2021.

¹⁷⁰ Antes de los mencionados decretos municipales rigieron el 041, el 042, el 044, el 045, el 048, el 049, el 054, el 057, el 058, el 059, el 060, el 062, el 066, el 069, el 075, el 077, el 087, el 089, el 096, el 104, el 115, el 120, el 127, el 129, el 135, el 141, el 145, el 146 y el 158 de 2020, y en todos ellos se adoptaron medidas preventivas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda, alerta amarilla, calamidad pública, urgencia manifiesta en el municipio de Chiquinquirá, tendientes a mitigar o controlar la propagación del coronavirus Covid-19.

¹⁷¹ Véase el Decreto n.º 10 del 16 de enero 2021, p. 9.

aprovisionarse de alimentos y otros artículos necesarios, así como la realización de trámites en diferentes entidades. Entonces, para el momento de la ocurrencia de los hechos los accionantes no se encontraban en un contexto sorpresivo e insuperable al punto de considerar que la única alternativa para garantizarse su supervivencia era la tala de los robles. Esto, teniendo en cuenta que habitaban cerca de un bosque¹⁷² en donde podían recolectar ramas o piñas de árboles caídas en el suelo, para así lograr la misma finalidad.

122. En este punto, la Sala considera importante precisar que la especie del roble (*Quercus humboldtii*) es considerada protectora de vida. En efecto, tiene una alta importancia para la conservación de la diversidad biológica porque está asociada a la regulación de la oferta hídrica y la protección del suelo, al ofrecer una variedad de hábitats esenciales para muchas especies de flora y de fauna¹⁷³ que se podrían ver afectadas si no hay control de su aprovechamiento. Este árbol hace parte de uno de los ecosistemas más singulares de los bosques andinos de Colombia y se distribuye en dieciocho departamentos entre los 750 y los 3450 metros de altitud¹⁷⁴, lo que lo convierte en una de las especies de mayor importancia biológica y socioeconómica para el manejo de los ecosistemas alto andinos, con grandes posibilidades de restauración, manejo y uso sostenible de bienes y servicios ambientales¹⁷⁵.

123. La Resolución 096 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible¹⁷⁶ establece, en todo el territorio nacional y por tiempo indefinido, la veda para el aprovechamiento forestal de la especie roble (art. 1). Además, considera el uso sostenible como un mecanismo para su conservación, por lo que dispuso que las autoridades ambientales regionales debían preparar estudios para identificar áreas susceptibles de aprovechamiento de impacto reducido para esta especie (art. 3). Esto, atendiendo la evidencia de que las áreas reticulares de bosques de roble se encontraban cada día en condiciones de mayor vulnerabilidad y significativa reducción.

124. La misma Resolución 096 precisa que se excluyen de la veda indicada “aquellos individuos de la especie Roble que se encuentren caídos o muertos

¹⁷² Véase el registro fotográfico (9 fotos) y el video que dan cuenta de las labores de siembra de los accionantes, remitidos con el escrito del 11 de abril de 2025. Archivo “006 T-10694858 Informe Luis Alberto Ariza Castellanos 11-04-25.pdf”.

¹⁷³ Entre ellas, especies amenazadas como briófitos, líquenes, bromelias, orquídeas, helechos, insectos, anfibios, reptiles, aves y mamíferos. Véase Corpoboyacá <https://www.corpoboyaca.gov.co/noticias/abrazo-un-arbol-abrazo-el-roble/>. De acuerdo con Avella y Cárdenas (2010, p. 7) “[l]as condiciones de humedad y sombra generadas por las densas copas de estos bosques permiten la presencia de un gran número de especies de briófitos, líquenes, bromelias, orquídeas y helechos”. Además, precisan que “al interior de los robledales existe una rica biodiversidad de flora que supera las 550 especies de plantas vasculares, [...] que [mantienen] una abundante oferta alimenticia de frutos y semillas para aves y mamíferos”. Avella Muñoz, Andrés y Cárdenas Camacho, Luis Mario (2010). Conservación y uso sostenible de los bosques de roble en el corredor de conservación Guatavita – La Rusia – Iguaque, departamentos de Santander y Boyacá, Colombia. *Revista Colombia Forestal*, 13(1), 5-30. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cofo/v13n1/v13n1a02.pdf>.

¹⁷⁴ Según Avella y Cárdenas (2010, p. 5), investigadores de la Fundación Natura, “[e]ntre los bosques andinos más singulares de Colombia se encuentran los robledales, [...], especie neotropical que se encuentra en las tres cordilleras, desde los 750 m hasta los 3450 m de altitud, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Huila, Quindío, Risaralda, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima, Valle del Cauca, Cesar y Córdoba”. Avella y Cárdenas, *ob. cit.*

¹⁷⁵ Véase la Resolución 096 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

¹⁷⁶ “Por la cual se modifican las resoluciones 316 de 1974 y 1408 de 1975, proferidas por el Inderena, en relación con la veda sobre la especie Roble (*Quercus humboldtii*)”.

por causas naturales, o que por razones de orden sanitario requieran ser talados, de conformidad con el artículo 55 del Decreto 1791 de 1996 o de la norma que lo derogue, lo modifique o lo sustituya”¹⁷⁷. Y, agrega: “las circunstancias a que se refiere el presente artículo deberán ser debidamente verificadas y certificadas por la autoridad competente, para efectos de otorgar los permisos correspondientes”. Este aspecto es importante considerarlo porque los accionantes señalaron que los árboles talados se encontraban en mal estado.

125. El Informe Técnico DRCH n.º 0133 del 17 de febrero de 2021, que da cuenta de la visita realizada por un funcionario de la Corporación¹⁷⁸ al lugar donde ocurrieron los hechos, incluye tres fotografías en las que se ven los árboles talados y hace la siguiente descripción: “[s]e puede observar en los tocones de los individuos arbóreos, por su distribución y distancias entre árboles, se consideran que son pertenecientes a un Bosque natural”¹⁷⁹. “Foto 1. Tocón de Roble, afectación sanitaria en su corteza, evidente a simple vista”¹⁸⁰. “Foto 2. Tocón de Roble, sin afectación”¹⁸¹. “Foto 3. Tala de bifurcación, se toma como dos individuos”¹⁸². A continuación, el informe señala que uno de los tocones presenta “afectaciones en los tejidos de conducción, que indican la incidencia de hongos”¹⁸³. El documento no expresó, sin embargo, si por razones de orden sanitario algunos de los robles requerían ser talados. Y la CAR, en el curso del procedimiento sancionatorio, tampoco profundizó en la condición de los árboles, sino que cuestionó que los investigados hayan procedido sin tramitar el respectivo permiso para talar árboles con afectaciones sanitarias, en cuyo marco era posible verificar dicha situación¹⁸⁴. Esta afirmación no fue controvertida por los accionantes.

126. Con fundamento en lo señalado, la Sala concluye que en el caso concreto no era posible derivar una causal eximente de responsabilidad ambiental. Sin embargo, al momento de valorar la situación socioeconómica de los investigados, la CAR sí debió considerar que se encontraban en un contexto extraordinario e incluso más extremo que el que vivieron muchos colombianos. Esto, porque la población campesina vivió una época de aislamiento más intenso no solo por la lejanía a los centros urbanos y la falta de infraestructura próxima para la prestación de los servicios de salud ante una emergencia, sino por la falta de información oportuna que les permitiera actualizarse acerca de la evolución de la pandemia. Era razonable, entonces, que este grupo poblacional previera autorrestricciones por motivos de supervivencia. Más aún, si se trataba de personas sin acceso a las tecnologías de información modernas, cuyo uso se incrementó en esa época. Estas razones, que debieron ser indagadas por la

¹⁷⁷ El artículo 55 del del Decreto 1791 de 1996 establece: “Cuando se quiera aprovechar árboles aislados de bosque natural ubicado en terrenos de dominio público o en predios de propiedad privada que se encuentren caídos o muertos por causas naturales, o que por razones de orden sanitario debidamente comprobadas requieren ser talados, se solicitará permiso o autorización ante la Corporación respectiva, la cual dará trámite prioritario a la solicitud”.

¹⁷⁸ Ingeniero agrícola Favian Armando Monroy Laiton.

¹⁷⁹ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 4.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ Artículos 48 y 49 del Acuerdo n.º 021 de 2018 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

entidad, pueden sumarse a la causal de atenuación de responsabilidad que a continuación se analiza para considerar la imposición de una sanción menos rigurosa que la multa.

127. En segundo lugar, tal como lo señalan los accionantes, la CAR debió considerar que en el caso estudiado había una causal de atenuación de la responsabilidad ambiental, lo que podía favorecer a los infractores con la imposición de una sanción de menos envergadura que la multa. El texto original del artículo 6 de la Ley 1333 de 2009, muy similar al actual, regulaba tres causales de atenuación: (i) confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio, con excepción de los casos de flagrancia; (ii) resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, así como compensar o corregir el perjuicio causado, también antes de iniciarse dicho procedimiento, y (iii) que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud.

128. En el Informe Técnico DRCH n.º 0133 del 17 de febrero de 2021, realizado en virtud de la visita al lugar donde ocurrieron los hechos, se puede constatar que se configura el primer presupuesto mencionado. En el documento se indica que “[l]a comisión durante el recorrido halla unas personas quienes manifiestan ser los responsables de la realización de las labores, el señor Carlos Orlando Forero Sánchez [...] y Blanca Yanet Acosta Páez [...], también manifiestan que talaron los árboles para ser utilizados como leña, ya que los árboles se encontraban en malas condiciones sanitarias”¹⁸⁵. Esto revela que los accionantes no negaron la conducta realizada y, por el contrario, aceptaron los hechos y colaboraron con la autoridad ambiental.

129. La confesión de los hechos tuvo lugar antes de iniciar el procedimiento sancionatorio, pues este comenzó con el Auto DRCH n.º 0465 del 3 de mayo de 2021 proferido por la directora de la Regional Chiquinquirá de la CAR¹⁸⁶. Además, en el caso concreto no hubo flagrancia. En el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023, en el apartado dedicado a la ponderación de las circunstancias agravantes y atenuantes, de acuerdo con el artículo 9 de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, se menciona como atenuante confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. No obstante, en las observaciones se señala que no aplica en el caso, por lo que no se le asigna ningún valor para efectos de la evaluación del criterio. Tampoco en la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, en la que aparece la motivación de la CAR para declarar la responsabilidad e imponer la sanción, se observa la consideración de la causal señalada para efectos de disminuir la responsabilidad ambiental.

7.3. La multa impuesta por la CAR es desproporcionada

¹⁸⁵ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 9.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 12-25. En la mencionada resolución la autoridad ambiental dispuso: “ARTÍCULO 1. Declarar iniciado el trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de los señores Carlos Orlando Forero Sánchez [...] y Blanca Yanet Acosta Páez [...], de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo. || PARÁGRAFO. Como consecuencia de lo establecido en el presente artículo, dispóngase la apertura del expediente No. 86598”. *Ibid.*, p. 24.

130. El texto original del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009¹⁸⁷, vigente en el marco temporal del procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por la CAR en contra de los accionantes, establecía las sanciones a imponer a los infractores de normas ambientales, *de acuerdo con la gravedad de la infracción*. Entre las sanciones mencionadas, estaban las multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes (num. 1) y el trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental (num. 7).

131. En su orden, los artículos 43 y 49 de la Ley 1333 de 2009 regulaban las mencionadas sanciones. La multa, cuyo contenido normativo se conserva en la actualidad, consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales. Por su parte, el trabajo comunitario en materia ambiental tiene el objetivo de “incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje”, por medio de “su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso”¹⁸⁸. El legislador previó que esta última medida solo podría reemplazar las multas cuando los recursos económicos del infractor lo requirieran, pero que en todos los casos podría ser complementaria. Además, el párrafo del artículo 49 señalaba que el Gobierno nacional reglamentará las actividades y procedimientos que conlleva la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental y la medida preventiva de asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental.

¹⁸⁷ El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, antes de ser modificado por el artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, establecía: “Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones: || 1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. || 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. || 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. || 4. Demolición de obra a costa del infractor. || 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. || 6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres. || 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. || Párrafo 1°. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar. || Párrafo 2°. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor”.

¹⁸⁸ El artículo 49 de la Ley 1333 de 2009 fue modificado por el artículo 21 de la Ley 2387 de 2024. El nuevo texto es el siguiente: “Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de servicio comunitario en materias ambientales en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga directamente, o en convenio con otras autoridades, o permitir por una sola vez la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. Estas medidas podrán reemplazar las multas solo cuando la capacidad socioeconómica del infractor sea insuficiente, y podrán ser complementarias en todos los casos. || Párrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia en un término no superior a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley”.

132. El Decreto reglamentario 3678 de 2010¹⁸⁹, compilado a partir del artículo 2.2.10.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015¹⁹⁰, fijó los criterios generales que deberán tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. El artículo 2 señala que las sanciones se deben imponer “de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma”. Al mismo tiempo, el párrafo 1º prevé que “[e]l trabajo comunitario sólo podrá reemplazar la multa cuando, a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, pero podrá ser complementaria en todos los demás casos”. Además, la anterior previsión se precisa en el artículo 10 del Decreto 3678 en los siguientes términos:

“Artículo 10. 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”.

133. De esta norma, la Sala extrae tres ideas relevantes para el caso: (i) el legislador establece diferentes tipos de sanciones que deben ser ponderadas por la autoridad ambiental en atención a la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor. (ii) La elección de la sanción a imponer por parte de la autoridad ambiental debe considerar las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de esta, de tal modo que debe ser estudiada la pertinencia de la medida que puede ser multa o trabajo comunitario, entre otras. (iii) La sanción de trabajo comunitario puede reemplazar la multa cuando el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes, no cause afectación grave al medio ambiente. Además, cuando la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite.

134. En atención a lo expuesto la Sala considera que la CAR tenía elementos suficientes para optar por la sanción de trabajo comunitario. Primero, durante el procedimiento sancionatorio ambiental los accionantes, en los escritos de descargos, manifestaron la precariedad de su situación económica. Esto pudo ser constatado por la entidad con la consulta del Sisbén de Chiquinquirá. De hecho, desde el Informe Técnico DRCH n.º 0133 del 17 de febrero de 2021 se da cuenta de esta realidad porque aparece en el documento el pantallazo de la consulta realizada en el sistema, que arrojó como datos que Blanca Yanet Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez aparecían con un puntaje de 37.42 en el Sisbén III¹⁹¹, según la encuesta realizada el 27 de febrero de 2020.

¹⁸⁹ “Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones”.

¹⁹⁰ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

¹⁹¹ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 8.

Entre un rango de 0 a 100, dicho puntaje los ubicaba en el nivel 1 como potenciales beneficiarios de programas sociales ofertados por el Estado.

135. Sumado a lo anterior, en el expediente también se observan sendos certificados en los que aparecen los accionantes clasificados en el Sisbén IV¹⁹² en el grupo B1, pobreza moderada, con fecha de consulta del 31 de octubre de 2022, y última actualización del 27 de febrero de 2020¹⁹³. La clasificación posteriormente los ubica en el grupo A2, pobreza extrema, con fecha de actualización del 1 de agosto de 2023¹⁹⁴. Es decir, esta información estaba disponible mucho antes del Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023, en el que fue objeto de análisis la capacidad socioeconómica de los investigados¹⁹⁵, y de la imposición de la multa por medio de la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre del mismo año.

136. Además de la situación económica, la CAR pudo haber indagado por la condición social de los accionantes. De acuerdo con el lugar en el que habitan –zona rural del municipio de Chiquinquirá–, sus medios de subsistencia –venta de leche–, sus usos y costumbres –cocinar con estufa de leña–, era posible constatar que los infractores son campesinos y que, por lo tanto, son sujetos de especial protección constitucional, según el Acto Legislativo 01 de 2023, vigente para el momento en que estaba en curso el procedimiento sancionatorio ambiental. Esta categorización social implicaba que la CAR prestara atención al particular relacionamiento que tiene la población campesina con la tierra, y asegurara los mandatos contenidos en los artículos 64 y 65 de la Constitución, como presupuestos de eficacia y justicia que orientan a las autoridades en la interpretación del ordenamiento (*supra*, capítulo 5).

137. Segundo, la afectación al medio ambiente ocasionada por los accionantes fue catalogada como *leve*. El Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023 señaló: “La tala de tres (4) árboles (sic) de la especie Roble, la cual se encuentra vedada, conforme a lo establecido en el Artículo 7 del Acuerdo CAR 21 de 2018, genera afectación al recurso flora, teniendo en cuenta, que el Roble se encuentra en veda, por su estado vulnerable a la extinción, además de prestar importantes servicios asociados a la regulación y oferta hídrica, protección de suelos, prevención de desastres naturales, refugio y alimento de gran biodiversidad de especies de fauna, [...], por lo anterior se considera que el recurso flora fue afectado”¹⁹⁶. En el siguiente cuadro se resume la ponderación realizada por la autoridad ambiental en relación con la importancia de la afectación “agotamiento de los individuos de flora de una especie vedada”¹⁹⁷.

Atributo y concepto ¹⁹⁸	Análisis
<i>Intensidad (IN)</i>	“No es posible determinar la intensidad de la afectación, por cuanto la misma no se

¹⁹² El Sisbén IV entró en vigor el 5 de marzo de 2021.

¹⁹³ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, pp. 93-95.

¹⁹⁴ Consulta realizada en el sistema el 26 de marzo de 2025.

¹⁹⁵ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 114.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 110.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Los atributos y la definición están regulados en el artículo 7 de la Resolución 2086 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Atributo y concepto ¹⁹⁸	Análisis
<p>“Define el grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección”. La ponderación oscila entre 1 a 12 puntos, y esta última es la de mayor intensidad.</p>	<p>encuentra relacionada con una norma fijada que determine la desviación estándar, por lo tanto, su valor se encuentra en un rango de 0%-33%”¹⁹⁹. La ponderación se fijó en 1.</p>
<p><i>Extensión (EX)</i></p> <p>“Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno”. La ponderación se establece entre 1 a 12 puntos, y la primera corresponde a una extensión inferior a una hectárea.</p>	<p>“Para este ítem de acuerdo a lo conceptuado en el Informe Técnico DRCH No. 0133 del 17 de febrero de 2021, se tiene que el área afectada es de 0,0036 Ha. Por tanto, la extensión de afectación sería inferior a una 1 Ha, se pondera este atributo con un valor de 1”²⁰⁰.</p>
<p><i>Persistencia (PE)</i></p> <p>“Se refiere al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción”. La ponderación oscila entre 1 a 5 puntos; el 3 significa que la afectación no es permanente en el tiempo y se manifiesta en un plazo entre seis meses y cinco años.</p>	<p>“Se considera que el daño ocasionado es no permanente y se puede resarcir mediante la siembra de otros individuos arbóreos pertenecientes a la misma especie, sin embargo teniendo en cuenta que estos árboles se caracterizan por tener un crecimiento lento, y que los individuos sembradas logran obtener un estado independientes entre los 2 y 5 años como mínimo, se considera que el tiempo que permanecería la afectación se ubicaría entre 5 meses y 5 años, por tanto, se pondera este atributo con 3”²⁰¹.</p>
<p><i>Reversibilidad (RV)</i></p> <p>“Capacidad del bien de protección ambiental afectado de volver a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales, una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente”. La ponderación oscila entre 1 a 5 puntos; el 3 significa que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en el mediano plazo, debido a los procesos naturales, y ocurre en un plazo entre 1 a 10 años.</p>	<p>“Se tiene en cuenta que los individuos arbóreos se establecen y logran obtener un estado independiente, que logra competir por los nutrientes con otras especies en un periodo de tiempo entre 2 a 5 años como mínimo, por lo tanto, teniendo en cuenta esto, se considera procedente mencionar que para la reversibilidad corresponde un valor de 3”²⁰².</p>
<p><i>Recuperabilidad (MC)</i></p> <p>“Capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental”. La ponderación oscila entre 1 a 10 puntos; el 3 significa que la afectación puede eliminarse por la acción humana, al establecerse las oportunas medidas correctivas, además es compensable en un periodo de seis meses a cinco años.</p>	<p>“Con labores humanas asociadas a la siembra de especies nativas, prendimiento y restablecimiento en la zona de afectación se puede lograr en un tiempo entre 6 meses a 5 años, se considera que el valor que corresponde es 3”²⁰³.</p>

Cuadro de elaboración propia con sustento en la información reportada en el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023.

¹⁹⁹ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 110.

²⁰⁰ *Ibidem.*

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ *Ibidem.*

138. Con fundamento en la calificación de los atributos, de acuerdo con los criterios establecidos en la metodología para la tasación de multas fijada en el artículo 7 de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, el informe concluyó que el grado de afectación era “leve”²⁰⁴. En ese orden, era posible que la autoridad ambiental considerara la sanción de trabajo comunitario ante el incumplimiento del artículo 7 del Acuerdo CAR n.º 21 de 2018, pues la infracción no causó una afectación grave al medio ambiente.

139. Ahora, llama la atención de la Sala que la CAR se haya concentrado en la multa como sanción a imponer sin tener en cuenta que había otra posible, de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y sus posteriores reglamentaciones. Esto, pese a que los accionantes solicitaron en el curso del procedimiento que la entidad considerara una sanción que no fuera tan gravosa para ellos, en atención a su precaria capacidad económica. El Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023 recomendó imponer a cada uno de los investigados una multa de \$3.713.171 después de aplicar la metodología señalada por la Resolución MAVDT 2086 de 2010 (*supra*, párr. 109-111). Esta recomendación fue seguida sin alguna consideración adicional en la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, que finalmente impuso la multa. Sin embargo, en ninguna de las actuaciones las autoridades concernidas se detienen a examinar la posibilidad de evaluar otra sanción, ante las circunstancias de atenuación manifestadas por los campesinos.

140. En atención al análisis realizado, la Sala estudiará la proporcionalidad de la sanción de multa impuesta a los accionantes en la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023. Como ya se señaló en esta sentencia, las sanciones administrativas de carácter ambiental están sujetas al principio de proporcionalidad (*supra*, 91-93). El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011²⁰⁵ establece que en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, esta debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa. La proporcionalidad, entonces, es un límite al poder de la administración como garantía de respeto a los derechos de los sancionados, entre ellos, el debido proceso.

141. A continuación, la Sala realizará un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta dado que la sanción impuesta en el caso concreto impacta de manera diferencial a los accionantes, quienes son sujetos de especial protección constitucional al hacer parte de la población campesina²⁰⁶. Por lo tanto, evaluará si la medida (i) busca una finalidad constitucional imperiosa; (ii) es idónea para alcanzar dicha finalidad; (iii) es necesaria, es decir, si no puede ser reemplazada por otra menos lesiva para los derechos de los sujetos concernidos, y (iv) es

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 111. El artículo 7 de la Resolución 2086 de 2010 clasifica la importancia de la afectación ambiental como irrelevante, leve, moderada, severa y crítica, y señala que el grado de afectación leve oscila en un rango de 9 a 20 puntos.

²⁰⁵ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

²⁰⁶ Se seguirá la ruta fijada en la Sentencia T-237 de 2023, en la que la Sala Primera de Revisión se decantó por un juicio de intensidad estricta en atención a que la medida analizada –fijación de criterios de priorización en la atención en salud en el marco de la pandemia del Covid-19– se dirigió contra un grupo de especial protección constitucional –personas mayores de 60 años, con comorbilidades o en situación de discapacidad–.

estrictamente proporcional en relación con el fin que busca ser realizado, de modo que no signifique un sacrificio excesivo de valores y principios que tengan un mayor peso en relación con los beneficios que se esperan obtener.

142. En primer lugar, la Sala estima que en este caso la sanción busca una finalidad constitucional importante, debido a que persigue la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, entre ellos, la flora. Esto se orienta a garantizar, en los términos del artículo 79 de la Constitución, de un lado, el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y, de otro, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, entre ellas, las forestales protectoras de ronda de fuente hídrica.

143. En segundo lugar, el medio elegido es idóneo para alcanzar el fin. Una sanción económica consistente en una multa es una medida razonable por infringir las normas ambientales, pues cumple la finalidad de persuadir a las personas –tanto a las sancionadas como a las que no– a que cumplan los lineamientos establecidos por el Estado para la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

144. En tercer lugar, en el caso concreto, la medida no es necesaria porque puede ser reemplazada con otra menos lesiva para los derechos de los accionantes. El objetivo que persiguen las normas ambientales de garantizar la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales puede ser satisfecho, incluso de mejor forma, con la imposición de la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental –hoy servicio comunitario–. Esta puede sustituir la multa cuando la capacidad socioeconómica del infractor sea insuficiente. De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, el objeto de dicha sanción es “incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje”, con su participación en alguno de los programas, proyectos o actividades que la autoridad ambiental tenga. Lo anterior indica que el trabajo/servicio comunitario puede favorecer la relación simbiótica entre el aprovechamiento responsable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente, de manera que se privilegie una visión de los accionantes, campesinos de oficio, como aliados fundamentales en materia ambiental; en lugar de su estigmatización como simples depredadores de los recursos naturales.

145. Es aconsejable, entonces, que en casos como el estudiado se adopten medidas orientadas a la capacitación y acompañamiento del campesinado, además, que generen incentivos para su bienestar. Esto puede contribuir al cambio de patrones de exclusión y discriminación que profundizan los déficits de reconocimiento, participación y redistribución que ha enfrentado históricamente esta población. La justicia constitucional tiene el deber de visibilizar los desafíos que afronta el campesinado, e invitar a las autoridades a que adopten un enfoque de derechos que sea sensible a las realidades y dinámicas propias del campo colombiano, en donde es posible armonizar la protección ambiental con los derechos de la población campesina.

146. En cuarto lugar, la medida no es estrictamente proporcional en relación con el fin que se persigue en este caso concreto. En efecto, la sanción impuesta no tiene en cuenta la situación económica de los accionantes, quienes se encuentran clasificados en la categoría A2 del Sisbén IV, correspondiente a pobreza extrema. Asimismo, que son sujetos de especial protección constitucional pues pertenecen a la población campesina y, por lo tanto, merecen una consideración particular de sus circunstancias económicas, sociales, culturales y ambientales, como fue ampliamente desarrollado con anterioridad (*supra*, capítulos 5 y 6). De este modo, la sanción económica representa un valor tan alto para las personas sancionadas que su pago perjudica de manera grave su derecho fundamental al mínimo vital, en detrimento de su derecho a vivir dignamente. Además, eventualmente podría afectar su derecho a la vivienda si la CAR decide ejercer la facultad de cobro coactivo, lo que puede tener lugar en cualquier momento pues, según lo narrado por los accionantes en el escrito del 11 de abril de 2025, solo han podido pagar la suma de \$800.000 del valor total de la multa, que fueron abonados a los intereses²⁰⁷.

147. La Sala precisa que este Tribunal, en sede de tutela, al aplicar el juicio de proporcionalidad detiene el análisis una vez concluye que la medida examinada no era necesaria porque existía otra menos gravosa para los implicados. Esto, debido a que dicha constatación por sí misma deriva en la desproporción de la actuación sin que se requiera la ponderación estricta. Con todo, en este caso decide hacer el estudio de modo exhaustivo, lo que no obsta para entender que la multa ya había quedado descartada por incumplir el parámetro de necesidad.

148. En conclusión, la sanción de multa impuesta por la CAR a los accionantes en la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023, aunque es una medida que busca la finalidad constitucional de proteger el medio ambiente y conservar los recursos naturales, y es idónea para alcanzar dicho fin, no es necesaria ni estrictamente proporcional en el caso concreto. El monto de la multa –que pudo ser reemplazada por otra medida menos lesiva– afecta de manera grave el derecho fundamental al mínimo vital de la señora Acosta Páez y del señor Forero Sánchez y, con ello, su derecho a vivir dignamente como campesinos. Incluso, como se dijo, puede afectar eventualmente su derecho a la vivienda, en caso de que la autoridad ambiental decida activar la facultad de cobro coactivo de la sanción, ante la falta de pago de lo debido.

149. Por lo tanto, la Sala dejará sin efectos el artículo 2 del acto administrativo mencionado y le ordenará a la CAR que sustituya la multa impuesta a cada uno de los accionantes, equivalente a la suma de \$3.713.171, por la sanción de servicio comunitario, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009. La entidad deberá tener en cuenta que si los infractores hicieron algún abono o pago parcial de la obligación, debe hacer la devolución de lo pagado ante el decaimiento de la medida que le da sustento.

²⁰⁷ Escrito del 11 de abril de 2025 remitido por los accionantes, p. 2. En esa oportunidad, aportaron dos recibos de pago por valor de \$200.000 cada uno con fecha del 29 de noviembre de 2004 (recibos 192131 y 192129) y otros dos fechados el 8 de enero de 2025 por el mismo valor cada uno (recibos 066918 y 028430). Todos indican que el recaudo se hace por el convenio 01728. Además, en los soportes aparece el sello de recibido de la CAR en las mismas fechas.

150. En este punto, es importante subrayar que los accionantes comparten la medida compensatoria impuesta por la CAR. Esta consistió en “la plantación de 100 individuos arbóreos de especies nativas, por cada uno de los infractores”²⁰⁸, con el fin de resarcir los efectos negativos generados con la tala. De tal modo, se comprometieron a “llevar a cabo esta actividad de plantación con total diligencia y dedicación”²⁰⁹. Además, afirmaron su compromiso con la restauración del entorno natural en el que habitan y con la no repetición de los hechos. Lo anterior también fue manifestado durante el curso del procedimiento sancionatorio ambiental en el escrito de descargos del 7 de enero de 2022²¹⁰.

151. En el Informe Técnico DRCH n.º 1886 del 23 de octubre de 2023 la entidad dispuso la corrección y/o compensación ambiental “teniendo en cuenta la aplicación de un principio de proporcionalidad entre la sanción impuesta y las medidas a compensar, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Resolución CAR 2971 de 2017”²¹¹. A continuación, precisó algunos criterios de tiempo, modo y lugar que debían ser atendidos por los accionantes para hacer la actividad de plantación. Pero, no se observa motivación alguna que justifique la cantidad de árboles que implica la medida para efectos de evaluar su proporcionalidad. En todo caso, si se considera que los robles talados fueron cuatro, no se encuentra que la decisión que impone a cada uno de los sancionados la siembra de cien árboles de especies nativas para compensar la afectación del recurso flora sea necesaria, ni tampoco estrictamente proporcional, dadas sus circunstancias socioeconómicas.

152. Por lo tanto, la Sala dejará sin efectos el artículo 4 de la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 y le ordenará a la CAR que dé por cumplida la medida compensatoria impuesta a los accionantes. Esto, en atención a que manifestaron que hicieron la siembra de cien árboles nativos en cumplimiento de la mencionada decisión²¹², lo que se considera suficiente para la restauración del recurso flora que fue afectado, ante la omisión de la autoridad ambiental de justificar el número de individuos arbóreos que ordenó sembrar.

7.4. Afectaciones ambientales cerca de la vivienda de los accionantes

153. En escritos presentados por los solicitantes y el municipio de Chiquinquirá durante el trámite de tutela se plantearon diferentes situaciones que dan cuenta de una afectación ambiental en la zona en la que residen Carlos Orlando Forero

²⁰⁸ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 142.

²⁰⁹ Expediente digital, archivo “03Demanda.pdf”, p. 5.

²¹⁰ Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 40.

²¹¹ *Ibid.*, p. 117. El artículo 15 de la Resolución 2971 de 2017 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca establece: “Medidas de compensación en el marco de un proceso sancionatorio. La Corporación podrá imponer una medida de compensación al infractor de las normas ambientales con el fin de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. En este caso la medida compensatoria debe guardar una estricta proporcionalidad con la sanción impuesta. || Parágrafo 1º. Para el diseño e imposición de las medidas de compensación a las que se hace alusión en este artículo se deberán aplicar las condiciones contenidas en la presente resolución”.

²¹² En escrito del 11 de abril de 2025, remitido al despacho en el curso del trámite de revisión, los accionantes afirmaron que habían sembrado cien árboles en el predio que habitan. Lo que fue acompañado con un registro fotográfico (9 fotos) y un video que dan cuenta de las labores de siembra. Expediente digital, archivo “006 T-10694858 Informe Luis Alberto Ariza Castellanos 11-04-25.pdf”.

Sánchez y Blanca Yaneth Acosta Páez –predio “El Higuerón”, ubicado en la vereda Sasa del municipio de Chiquinquirá, Boyacá–.

154. Por un lado, los accionantes mencionaron que a menos de 170 metros de su vivienda funciona desde hace más de treinta años el relleno sanitario “Carapacho” y que la operación de este ha destruido los bosques que lo rodean, pese a que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio designa la zona como área protectora de bosques. También señalaron que el relleno, que es operado en un terreno elevado, ha contaminado gravemente la zona con la escorrentía de los lixiviados que genera²¹³.

155. Por otro lado, el municipio de Chiquinquirá²¹⁴ informó que mediante contrato de concesión n.º 001 de 2023, la entidad territorial concesionó al consorcio Soluciones Ambientales para Chiquinquirá E.S.P.²¹⁵ la operación, mantenimiento y disposición final, así como el proceso de aprovechamiento y valorización de los residuos sólidos en el relleno sanitario “Carapacho”, ubicado en la vereda del mismo nombre del mencionado municipio. Dicho consorcio, aportó información relacionada con el inicio de la operación del relleno sanitario “Carapacho” el día 1 de octubre de 2023. Mencionó que ha realizado labores de adecuación, mantenimiento y construcción de aproximadamente 627 metros lineales de filtros en el área de disposición y áreas perimetrales, para el manejo de los lixiviados generados dentro de la zona operativa de la recolección de residuos sólidos. Esto, con el fin de evitar vertimientos a predios aledaños y, con ello, la posible afectación de aguas subterráneas.

156. El Consorcio agregó que, por información de la comunidad, tiene conocimiento de que en las zonas aledañas al relleno sanitario existen mataderos de semovientes que posiblemente no están autorizados por la autoridad competente, lo que genera que los desechos estén a la intemperie. Señaló que esta situación puede estar asociada a la proliferación de moscas y otros vectores en el sector²¹⁶.

157. En atención a los hechos narrados, que están relacionados con posibles afectaciones al medio ambiente y a los recursos naturales que pueden estar impactando en forma inequitativa a la población que se ubica cerca del relleno sanitario y de los mataderos clandestinos que menciona el Consorcio, la Sala ordenará a la CAR y a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá que, de acuerdo con sus competencias, adelanten las actuaciones necesarias de indagación con la finalidad de verificar la información y, en caso de ser necesario, inicien los

²¹³ Estos hechos fueron narrados en el escrito de descargos del 15 de julio de 2022 presentado por los accionantes a la CAR en el marco de procedimiento sancionatorio ambiental. En esa ocasión formularon una queja y le pidieron a la entidad que iniciara una investigación en contra de la autoridad municipal y de quienes manejan el relleno sanitario ubicado cerca de su vivienda “porque de allí están escurriendo todos los lixiviados a [sus] predios y actualmente están contaminando los suelos y el agua de nuestros pozos”. Expediente digital, archivo “21ProcesoSancionatorioCAR.pdf”, p. 62.

²¹⁴ Expediente digital, archivo “14ContestacionTutela.pdf”.

²¹⁵ Consorcio integrado por las empresas EMPSACOL S.A.S. ESP y ECOSANGIL S.A.S. ESP. Expediente digital, archivo “14ContestacionTutela.pdf”, p. 2.

²¹⁶ La respuesta del Consorcio obra en el expediente en el archivo “RespuestaAccionTutela2024-00093.pdf”, está firmada por el representante legal, Jhonnathan Vesga Palomino, y dirigida al gerente de la Empresa Industrial y Comercial de Servicios Públicos de Chiquinquirá ESP, Iván Mauricio Forero Mejía.

procedimientos a que haya lugar. Para ello, en forma adicional, la Sala exhortará a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Chiquinquirá a que hagan el debido acompañamiento.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia del 28 de octubre de 2024 del Juzgado 02 Penal del Circuito de Chiquinquirá que, a su vez, confirmó la Sentencia del 13 de septiembre del mismo año del Juzgado 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de la misma ciudad, en la que se declaró improcedente la solicitud de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la vivienda y a una vida digna de Blanca Yaneth Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS los artículos 2 y 4 de la Resolución DJUR n.º 50237002867 del 26 de diciembre de 2023 proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que, en su orden, imponen a Blanca Yaneth Acosta Páez y Carlos Orlando Forero Sánchez sanción de multa y medida de compensación ambiental.

TERCERO. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca: (i) sustituir la multa impuesta a Blanca Yaneth Acosta Páez y a Carlos Orlando Forero Sánchez, equivalente a la suma de \$3.713.171, por la sanción de servicio comunitario, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009. La entidad deberá tener en cuenta que si los infractores hicieron algún abono o pago parcial de la obligación, debe hacer la devolución de lo pagado ante el decaimiento de la medida que le da sustento. (ii) Dar por cumplida la medida compensatoria impuesta, en atención a la labor de siembra de árboles adelantada por los accionantes.

CUARTO. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá que, de acuerdo con sus competencias, adelanten las actuaciones necesarias de indagación con la finalidad de verificar la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente y a los recursos naturales en zona aledaña al predio “El Higuerón”, ubicado en la vereda Sasa, así como al relleno sanitario “Carapacho”, ubicado en la vereda del mismo nombre, del municipio de Chiquinquirá. Y, en caso de ser necesario, que inicien los procedimientos a que haya lugar.

QUINTO. EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Chiquinquirá a que acompañen a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá en el cumplimiento de la orden anterior.

SEXTO. LIBRAR por la Secretaría General de esta Corporación la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes en el proceso de tutela, previstas en el mencionado artículo, por medio del Juzgado 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de Chiquinquirá, que fungió como juez de primera instancia.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General