

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC, Colombia

Pierre Lapaque, Representante UNODC Colombia

Francisco Andrés Díaz, Jefe (a.i) del Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia PROJUST

Diego Ricardo Quintero Martínez, Coordinador Pilar de Seguridad Ciudadana, Reforma Penitenciaria y Prevención y Justicia Ambiental.

Anamaría Talero Pilonieta, Coordinadora del Programa de Prevención y Justicia Ambiental.

Diagnóstico de los procesos sancionatorios en los municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena priorizados para el proyecto de Reino Unido

Elaborado por el equipo UNODC

Diagramación: Diego Andrés Cuervo Velásquez

Bogotá, Colombia. Marzo, 2022. © UNODC Colombia.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas, de la UNODC o de la embajada del Reino Unido, y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos. Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en ellos, no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas, o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de otra manera.

Proyecto: Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental apoyado por Reino Unido

Diagnóstico del estado de los procesos sancionatorios ambientales en tres municipios priorizados para el periodo 2016 – 2021 (La Macarena, San José del Guaviare y San Vicente del Caguán)

**Elaborado por:
Equipo de UNODC**

Marzo de 2022

Tabla de Contenido

I.	Resumen ejecutivo	7
II.	Introducción	14
1.	Descripción de la Metodología.....	15
1.1.	Información cuantitativa.....	16
1.2.	Información cualitativa	20
2.	Datos generales.....	23
3.	Medidas Preventivas	25
4.	Procedimiento sancionatorio.....	30
4.1.	Indagación preliminar	32
4.2.	Auto de inicio	33
4.3.	Formulación de cargos y descargos	36
4.4.	Periodo probatorio.....	38
4.4.1.	Alegatos de conclusión	40
4.5.	Decisión del proceso sancionatorio ambiental.....	41
4.6.	Recurso de reposición.....	42
4.7.	Sanción impuesta principal y accesoria	44
4.7.1.	Sanción multa.....	45
4.7.2.	Sanción: Trabajo comunitario	48
4.7.3.	Tipo de sanción decomisos	49
4.7.4.	Otras sanciones	50
4.8.	Medidas de compensación impuestas en la sanción.....	50
4.9.	Compulsa copias a la Fiscalía en proceso	51
4.10.	Cumplimiento de términos en notificación de actos administrativos.....	52
5.	Inclusión RUIA	54
6.	Situaciones o Problemáticas identificadas.....	56
6.1.	Situaciones o problemáticas relacionadas con el conocimiento Jurídico en la aplicación de las etapas procesales	56
6.2.	Situación o problemática identificada a partir de la institucionalización del procedimiento sancionatorio ambiental.....	58
6.3.	Situaciones o Problemáticas relacionadas con la capacidad institucional de las Corporaciones	65
6.4.	Situaciones o Problemáticas identificadas a partir de la doctrina y la jurisprudencia	69
7.	Conclusiones.....	71
8.	Bibliografía	73

Relación de gráficas

Gráfica 1. Expedientes reportados por Corporaciones	23
Gráfica 2. Etapas del procedimiento sancionatorio	30

Relación de ilustraciones

Ilustración 1. Georreferenciación de expedientes.....	24
Ilustración 2. Procedimiento para la imposición de medidas preventivas.....	27
Ilustración 3. Procedimiento para imposición de medidas preventivas en flagrancia.....	27
Ilustración 4. Procedimiento Indagación Preliminar	32
Ilustración 5. Inicio del Proceso Sancionatorio.....	34
Ilustración 6 Cesación del Procedimiento Sancionatorio Ambiental	35
Ilustración 7. Formulación de cargos	37
Ilustración 8. Etapa probatoria	39
Ilustración 9. Determinación de la responsabilidad y sanción	41

Relación de tablas

Tabla 1. Matriz de categorías analíticas.....	15
Tabla 2. Información contexto.....	17
Tabla 3. Medida preventiva e indagación.....	17
Tabla 4. Proceso sancionatorio ambiental.....	18
Tabla 5. Sistemas de información	19
Tabla 7. Relación número de total de casos*casos reportados en matriz	19
Tabla 6. Sistematización información cualitativa	21
Tabla 8. ¿Se impone medida preventiva?.....	28
Tabla 9. Tipo de medida preventiva	29
Tabla 10. ¿Hubo indagación preliminar al inicio del expediente?	33
Tabla 11. Verificación de los hechos	34
Tabla 12. ¿Presentaron descargos?.....	37
Tabla 13. ¿Presentaron pruebas?	38
Tabla 14. Actos administrativos.....	40
Tabla 15. Total de Sanciones impuestas	42
Tabla 16. Presentación de Recurso de Reposición	43
Tabla 17. Sanciones principales	45
Tabla 18. Sanción multa	47
Tabla 19. Montos promedio de las multas impuestas por las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.....	47
Tabla 20. Sanción trabajo comunitario	48
Tabla 21. Sanción decomisos	49
Tabla 22. Medidas de compensación	51
Tabla 23. ¿Compulsó copias a la Fiscalía?.....	52
Tabla 24. Notificaciones – etapas del proceso sancionatorio	53
Tabla 25. Inclusión en RUAI	55



I. Resumen ejecutivo

El presente documento se elaboró con la guía y retroalimentación de la Procuraduría General de la Nación – Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, sin embargo, el resultado de este documento no es una publicación del ente de control ni forma parte alguna en la investigación en particular.

En ese entendido, este diagnóstico tiene su origen en la necesidad de realizar un estudio que determine el desarrollo de la función sancionatoria ambiental en las Corporaciones (CORPOAMAZONIA, CORMACARENA y CDA), con jurisdicción en los municipios priorizados de La Macarena, San Vicente del Caguán y San José del Guaviare, municipios focalizados por el proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental” apoyado por el Reino Unido y facilitado por la Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC.

En este orden y como antecedente de este diagnóstico se elaboró un documento preliminar “Aproximación diagnóstica preliminar del procedimiento sancionatorio ambiental desde fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales”. El precitado documento está dedicado al estudio del procedimiento sancionatorio ambiental vigente en Colombia, los antecedentes del procedimiento, las generalidades que establece la Ley 1333 de 2009, así como el análisis del procedimiento sancionatorio después de 10 años de la entrada en vigor de la Ley 1333. Finalmente, se presenta un estudio de la iniciativa legislativa proyecto de Ley No. 425 de 2021 “Por la cual se modifica la Ley 1333 de 2009, se ajusta el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones en materia ambiental”.

Así bien, la Ley 1333 de 2009, cobra importancia al unificar el régimen sancionatorio ambiental, constituyéndose en herramienta fundamental para las Autoridades Ambientales, confiriendo la facultad de sancionar, estructurando las medidas de protección previas al procedimiento, como son la obligación de imponer y ejecutar las medidas preventivas cuando para ello hubiere lugar, con el objeto de impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que causen afectación al ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. De esta manera también se concretaron las etapas procesales, las cuales permiten avanzar en la aplicación de medidas sancionatorias tendientes a la protección al ambiente. Por otra parte, después de 10 años de su vigencia, se sistematizaron los principales abordajes de la doctrina jurídica del proceso sancionatorio ambiental. Además de las posiciones favorables del procedimiento, también, identificaron las críticas o falencias presentadas especialmente en la aplicación del procedimiento. En términos de garantías procesales, se ha encontrado la necesidad de trabajo conjunto de las autoridades ambientales, la comunidad, los entes de control, entre otros, considerando transcendental unificar esfuerzos direccionados a mejorar y fortalecer el ordenamiento jurídico del régimen sancionatorio ambiental.

Así, se procedió a estudiar la iniciativa legislativa proyecto de Ley No. 425 de 2021, concluyendo que el ponente propone que el régimen sancionatorio ambiental sea modificado en cuatro puntos específicos, a saber:

- Extensión de la facultad sancionatoria a conductas cometidas por personas que no son titulares de un instrumento de manejo y control ambiental.
- Inversión de las multas en proyectos de restauración y compensación ambiental.
- Aplicación del principio de oportunidad y la notificación electrónica en el régimen sancionatorio ambiental.
- Otras modificaciones a la Ley 1333 de 2009.

En este sentido, la iniciativa precisa y fundamenta que estos aspectos contribuyen a la protección del ambiente y de los recursos naturales, en la búsqueda de encontrar el equilibrio con los principios y la política ambiental, las garantías constitucionales, la seguridad jurídica y de esta manera lograr su mejor y efectivo cumplimiento. Lo mencionado, para efectos de robustecer la norma sancionatoria ambiental, los cambios deben ser básicos, oportunos y esenciales referente a proteger y conservar el ambiente y los recursos naturales.

Conforme lo expuesto, se fundamentó el diagnóstico analizando las posibles dificultades o vacíos jurídicos dentro del proceso sancionatorio ambiental establecido por las generalidades expuestas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

Así bien, como herramienta fundamental para este diagnóstico se elaboró el instrumento “Matriz captura de información proceso sancionatorio” el cual desagregó las condiciones previas al procedimiento sancionatorio ambiental y las etapas procesales establecidas en la Ley 1333 de 2009, quedando el instrumento estructurado para recopilar la información de los procesos sancionatorios ambientales que guardan relación con la deforestación en las zonas priorizadas para el periodo comprendido entre el 1 de octubre 2016 al 1 de octubre de 2021. Los datos cuantitativos están relacionados con 193 expedientes, esta información incluye los tres municipios priorizados (San José del Guaviare, La Macarena y San Vicente del Caguán), y los municipios de El Retorno y Calamar del Departamento del Guaviare, toda vez que, su inclusión amplía el horizonte de observación sobre el proceso sancionatorio ambiental.

Para facilitar la obtención de la información, el instrumento fue previamente socializado con los puntos focales de la organización y posteriormente enviado a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDA, CORMACARENA, CORPOAMAZONIA). El desarrollo de este diagnóstico se fundamenta en la recolección cualitativa y cuantitativa solicitada y suministrada por las mencionadas Corporaciones. Así bien, una vez recibido el reporte, el equipo de UNODC, consolidó y procesó los datos, generando salidas de información mediante gráficos, ilustraciones y tablas, lo que constituye base fundamental para la elaboración y el análisis de este documento.

En lo referente a la información cualitativa:

- Se elaboró la metodología para las tres (3) visitas talleres realizadas a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.
- Se revisaron los expedientes priorizados.
- Se desarrollaron las entrevistas semiestructuradas a los profesionales técnicos y jurídicos encargados de tramitar el Procedimiento Sancionatorio Ambiental en las tres corporaciones objeto de estudio.

La investigación cualitativa fue sistematizada y unificada como resultado de la revisión documental, de expedientes, y de las entrevistas semiestructuradas. De lo observado se identificaron problemáticas (causas y efecto) que guardan relación con la realidad y las brechas existentes entre el contraste de los procedimientos que habitualmente se aplican en las Corporaciones visitadas.

Del análisis de las herramientas señaladas, se procedió a efectuar el estudio de las condiciones previas y de las etapas procesales establecidas en el procedimiento sancionatorio ambiental. La investigación tomó como punto de partida el examen de los fundamentos legales para las medidas preventivas, desglosando y considerando cada una de ellas (decomiso preventivo, aprehensión preventivos, suspensión de obra, proyecto o actividad y amonestación escrita.). Con base en lo anterior, se encontró que el tipo de medida preventiva que presenta mayor frecuencia de imposición es la de decomiso. Sin embargo, los profesionales encargados, manifestaron que para dar cumplimiento a la materialización de la medida preventiva impuesta presentan dificultades, toda vez, que las corporaciones en su jurisdicción no cuentan con un lugar adecuado para retener los elementos incautados (madera, vehículos). Así mismo, para la legalización de la medida preventiva en situación de flagrancia, la principal dificultad es cumplir con los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009, advirtiendo que no son suficientes.

Continuando con las disposiciones jurídicas, se efectuó un breve análisis de las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental, (indagación preliminar, iniciación del procedimiento sancionatorio, intervenciones, remisión a otras autoridades, verificación de los hechos, cesación del procedimiento sancionatorio, formulación de cargos - descargos, práctica de pruebas y determinación de la responsabilidad y sanción).

De la información reportada, se visualizó que:

- No es frecuente la aplicación de la indagación preliminar.
- En cuanto al auto que da apertura a la investigación sancionatoria ambiental: en una de las corporaciones, se visualizó que existe un número considerable de apertura iniciación de procedimiento, mientras que, los expedientes informados para otra de las corporaciones no cuentan con la misma frecuencia y finalmente la otra corporación no reportó información relacionada con esta etapa.

En la visita de campo realizada a las autoridades ambientales, se observó que:

- Los expedientes contaban con concepto técnico los cuales a la fecha estaban sin acoger por acto administrativo.
- En algunos de los expedientes revisados se proyectó en un solo acto administrativo hasta dos y tres etapas del procedimiento sancionatorio ambiental (inicio, formulación de cargos y apertura).
- En la mayoría de los casos no se presentan descargos en contra del auto que formuló pliego de cargos. En razón a esto, en una de las corporaciones se cuestionó sobre el tema de formulación e iniciación de procedimiento sancionatorio ambiental en un mismo acto administrativo respondiendo que no consideran necesario llevar cada una de las etapas de manera separada, argumentando que la oportunidad para que el investigado allegue los documentos (descargos) es en la etapa probatoria, considerando este el momento procesal oportuno, toda vez que la carga de la prueba recae sobre el investigado. De lo anterior, se deriva la mengua de la oportunidad que tiene el presunto infractor ambiental de presentar los descargos en los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009.
- Frente al periodo probatorio, se visualiza que no es habitual la solicitud de pruebas por parte del investigado. Adicionalmente, es mínima la negación de práctica de pruebas solicitadas por el presunto infractor. Como se ha dicho, dado que, en algunos procedimientos sancionatorios ambientales, se proyectan de manera conjunta en un acto administrativo, el inicio del proceso, la formulación de cargos y la práctica de pruebas. Sobre esta forma de proceder se constituye la pérdida de efectividad del proceso sancionatorio ambiental.

Así, desde esta perspectiva, se pasa a la etapa que decide el procedimiento sancionatorio ambiental, especificando que, para las tres Corporaciones de Desarrollo Sostenible, del total de los expedientes reportados tan solo en 35% fueron objeto de sanción y en un 2.5% exonerados, por lo tanto, los faltantes están en las etapas que anteceden a esta etapa final.

- De este modo, hay que tener en cuenta un riesgo latente y es que de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 “La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción”, en ese sentido, la acumulación de expedientes sin fallar en este término conllevaría a la caducidad de la acción. Aquí es pertinente precisar, que el propósito de la norma es para efectos de la caducidad de la acción, pero de ninguna forma para que las Autoridades Ambientales se tomen ese lapso en el trámite de un procedimiento sancionatorio ambiental.

Es importante señalar que las diversas problemáticas son recogidas con fundamento en lo observado en los expedientes. Así, es importante anotar que este documento describe

las situaciones que generan especial atención y sobre las cuales se sugiere hacer un acompañamiento a las Corporaciones para optimizar sus procesos sancionatorios en aras de enfocar y prevenir la deforestación usando como herramienta lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. De esa manera, acá se exponen las alertas detectadas, pero como tal, no determinan obligación ni tampoco generan repercusión disciplinaria alguna toda vez que este trabajo se formuló en aras de buscar las oportunidades de mejora para llevar a cabo los procesos sancionatorios, más no se hizo en el marco de ninguna investigación o proceso jurídico particular.

A partir de las premisas anteriores, se identificaron las siguientes situaciones, alertas o problemáticas y las conclusiones que en su orden quedan establecidas así:

Problemáticas relacionadas con el conocimiento Jurídico en la aplicación de las etapas procesales

Problemática 1: *En algunas de las Corporaciones no se elabora el informe técnico “especial” que determina el fundamento de la sanción por motivos de tiempo, modo y lugar; tampoco se detalla la afectación ambiental, ni las circunstancias agravantes y atenuantes para el establecimiento de la sanción.*

Problemática 2: *No se cumple el proceso y la valoración de condiciones de tiempo, modo y lugar para la práctica de las pruebas según lo establecido en la Ley 1333 de 2009.*

Problemática 3: *El cumplimiento de términos y de notificaciones en las diferentes etapas procesales no se están cumpliendo de acuerdo como lo establece la normatividad.*

Problemática identificada a partir de la institucionalización del procedimiento sancionatorio ambiental

Problemática: *Los procedimientos institucionalizados ambientales en las tres corporaciones no describen, especifican y explican el procedimiento a seguir en cada una de las etapas establecidas en la Ley 1333 de 2009 y demás normas concordantes para el desarrollo de la función sancionatoria y de imposición de medidas preventivas.*

Problemáticas relacionadas con la capacidad institucional de las Corporaciones

Problemática 1: *La mínima asignación de personal y su alta rotación para la atención del procedimiento sancionatorio, no permite la consolidación de curvas de aprendizaje que se materialicen en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la consolidación de procesos.*

Problemática 2: *Las Corporaciones no cuentan con un sistema de información propio para la gestión de procesos sancionatorios que den cuenta de la trazabilidad y el avance que tienen los expedientes.*

Problemática 3: *Las Corporaciones no tienen acceso a sistemas de información centralizado que les permita consultar la información sobre presuntos infractores, coordenadas, predios, entre otros, información pertinente para la toma de decisiones y realizar acciones en prevención, mitigación y sanciones.*

Problemática 4: *No hay procesos de gestión del conocimiento para la apropiación de la función sancionatoria.*

Problemática 5: *Existencia de vacíos técnicos y normativos para el desarrollo eficaz del procedimiento sancionatorio ambiental.*

Problemáticas identificadas a partir de la doctrina y la jurisprudencia

Problemática 1: *Alta discrecionalidad de las instituciones que no se materializan en su funcionamiento efectivo.*

Problemática 2: *La falta precisión normativas para una correcta interpretación de la infracción ambiental.*

Problemática 3: *Superposición o choque de normas que generan inconvenientes entre las diferentes instituciones.*

Sobre la base de las 12 problemáticas de causa y efecto identificadas y señaladas previamente, es de aclarar que en el documento adjunto se formulan y organizan unas situaciones tipo, unos aspectos clave sobre los cuales se podría hacer el acompañamiento y el fortalecimiento de la capacidad institucional de las Corporaciones de Desarrollo sostenible para optimizar la calidad de los procesos sancionatorios respecto al orden jurídico, al otorgamiento de las garantías procesales, a la eficacia del procedimiento sancionatorio ambiental.

Conclusiones

- Con la verificación de los procesos sancionatorios manejados por las Corporaciones es necesario fortalecer la gestión en el trámite de estos procesos al interior de estas entidades. Formulando directrices enfocadas a generar, herramientas e instrumentos que incrementen la efectividad de los procesos sancionatorios, teniendo en cuenta los principios de seguimiento y evaluación necesarios para lograr la preservación y manejo eficiente del procedimiento.
- En las Corporaciones, la ausencia de archivos físicos genera incertidumbre sobre las motivaciones técnicas y jurídicas para la selección e imposición de las sanciones y la proporcionalidad entre infracción ambiental y la medida sancionatoria que finalmente se impone.
- La inadecuada incorporación del procedimiento sancionatorio ambiental en los sistemas de gestión de calidad es visible en la falta de rigurosidad de la información que soporta la toma de decisiones.
- La mora o incumplimiento en los tiempos establecidos de gestión para cada etapa del procedimiento sancionatorio, dificulta el avance del proceso, conllevando a que sea mínimo los procesos fallados.
- La falta de personal es insuficiente teniendo en cuenta la cantidad de procesos por tramitar que se encuentran represadas, es indispensable aumentar el número de personas (funcionarios o contratistas) que darán soporte al cumplimiento del Procedimiento Sancionatorio Ambiental y de esa manera cumplir con los tiempos establecidos por la normatividad y el procedimiento interno.
- La frecuencia del cambio de la sanción impuesta a través del recurso de reposición repercute en la legitimidad de la institución y en una percepción negativa respecto a su desempeño.

- Las opiniones diversas (Autoridades ambientales y autores consultados) frente a la eficacia del procedimiento sancionatorio en torno a los resultados y el impacto esperado para la mitigación y prevención de los daños sobre los recursos naturales. Generan incertidumbre tanto al investigado como a la Autoridad Ambiental.
- Existen percepciones sobre la eficacia del RUIA, debido a los mínimos efectos para la generación conciencia, a pesar de que, identifica a los infractores que realizan conductas que atentan contra el ambiente y los recursos naturales.
- Las medidas preventivas impuestas pierden eficacia al no materializarse sobre el resultado esperado que es prevenir o impedir los daños sobre el medio ambiente y los recursos naturales. En este sentido, se observó que un 27% de las medidas preventivas impuestas quedaron sin materializar.

II. Introducción

El abordaje del control a la deforestación implica el reconocimiento integral de las causas directas e indirectas al fenómeno, y de los agentes que inciden en ella, en aras de identificar las oportunidades de mejora y las medidas que deben ser implementadas para combatirlo por parte de las instituciones locales, regionales y nacionales, quienes desde sus funciones deben aportar a minimizar el deterioro de los bosques con mayor afectación en la región Amazónica.

Por tal motivo, este diagnóstico entrega las problemáticas que determinan el ejercicio de la función sancionatoria ambiental por parte de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CORPOAMAZONIA, CORMACARENA y CDA) con jurisdicción en los municipios priorizados de La Macarena, San Vicente del Caguán y San José del Guaviare, municipios focalizados en la ejecución del proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental” apoyado por el Reino Unido y facilitado por la Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. El documento se elaboró con la guía y retroalimentación de la Procuraduría General de la Nación – Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, no obstante, la información resultado del presente documento no es una publicación del ente de control ni hace parte de alguna investigación particular.

El punto de partida para el análisis del presente diagnóstico está centrado en el desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, para el periodo comprendido entre 1 de octubre de 2016 y 1 de octubre de 2021. De esa manera, fue compilado un reporte total de 193 expedientes, que visibilizan afectación en 124 veredas de los municipios reportados, que han sido tramitados mediante la imposición de 86 medidas preventivas y la apertura de 68 procesos sancionatorios ambientales, información que permitió el análisis cuantitativo para la evaluación de la eficacia, la eficiencia y la efectividad del proceso sancionatorio ambiental adelantado por las tres Corporaciones.

En complemento, se hicieron:

- Doce (12) entrevistas con funcionarios encargados de materializar el procedimiento sancionatorio de las corporaciones, y dos servidores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS,
- La revisión de 52 expedientes priorizados *in-situ*, y,
- El análisis a los procedimientos institucionales incorporados en los sistemas de gestión de calidad de cada Corporación, en aras de observar las reglas que guían el adecuado desarrollo del procedimiento según lo estipulado por la Ley 1333.

Como resultado, se identificaron 12 problemáticas y/o situaciones relacionadas con el conocimiento jurídico en la aplicación de las etapas procesales en la Ley 1333 de 2009, la capacidad institucional de las corporaciones y las determinadas a partir de la doctrina y la jurisprudencia. A partir de ellas, se proponen unas recomendaciones muy generales.

Los capítulos siguientes realizan una síntesis de la metodología e instrumentos para recolectar los datos cualitativos y cuantitativos; además del análisis efectuado por cada etapa del proceso sancionatorio ambiental a partir de la documentación entregada por las Corporaciones, seguido del estudio referente estudio referente a los sistemas, problemáticas y recomendaciones.

1. Descripción de la Metodología

La definición metodológica para el desarrollo del presente diagnóstico tiene como punto de partida el plan de trabajo definido en consenso entre la Procuraduría General de la Nación -PGN- y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC- para el cumplimiento del componente 5.1.3.: “Generar participativamente con la Procuraduría General de la Nación un diagnóstico del estado de los procesos sancionatorios ambientales ligados a la deforestación en los tres (3) pilotos priorizados en la estrategia del catastro multipropósito, para generar y socializar unas recomendaciones (buenas prácticas y oportunidades de mejora) sobre la pertinencia y efectividad de las medidas de descongestión e impulso procesal del procedimiento sancionatorio ambiental” componente del proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental financiado por el Reino Unido.

Aunque el presente producto tiene como punto de partida los municipios priorizados, en las reuniones adelantadas en conjunto con Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios -PDAAA-, Procuradores Judiciales -PJ- y UNODC, fue concertado como unidad de análisis central las tres Corporaciones de Desarrollo Sostenible que tienen como jurisdicción los municipios mencionados. Para la identificación de problemáticas, causas o efectos con relación directa o indirecta al procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por las Corporaciones. En Tabla 1 se encuentran detalladas las categorías, subcategorías y variables tomadas como punto de partida para la sistematización y el análisis.

Tabla 1. Matriz de categorías analíticas

Categoría	Subcategoría	Variables
Conocimiento Jurídico en la aplicación de las etapas procesales Ley 1333 de 2009	Investigación formal (Requisitos de fondo)	* Cumplimiento de términos y notificaciones * Garantías procesales * Términos y notificaciones * Procedimiento reglamentado por Ley * Represamiento del proceso
	Eficacia del Procedimiento Sancionatorio Ambiental	* Controles institucionalizados internos * Garantías procesales * Resultado e impacto
	Actores	* Apropiación técnica
Capacidad institucional	Capacidad financiera	* Disponibilidad Material
	Capacidad técnica y Jurídica	* Gestión del conocimiento * Idoneidad * Suficiencia
	Gestión documental	* Articulación * Falta de Controles * Parámetros para la custodia de la información
	Institucionalización del Procedimiento Sancionatorio Ambiental -PSA-	* Extralimitación de competencia * Garantías procesales * Inadecuada gestión documental * Omisión del procedimiento reglamentado por Ley * Reglas claras para el adecuado funcionamiento * Vacíos técnicos y jurídicos
	Sistemas de Información	* Acceso e interoperabilidad de la información

Categoría	Subcategoría	Variables
Normas y Jurisprudencia en materia sancionatoria ambiental	Vacíos normativos	* Derecho de contradicción * Derecho de defensa * Función compensatoria * Garantías procesales * Indagación preliminar

Fuente: Elaboración propia -UNODC

El énfasis centrado en identificación de las distintas problemáticas (causas y efectos) y los elementos encontrados se constituirán en el punto de partida para la elaboración de recomendaciones. A continuación, se describen las herramientas diseñadas para la recolección de información cualitativa y cuantitativa y su correspondiente análisis deductivo.

1.1. Información cuantitativa

Con acompañamiento de la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios fue elaborado el instrumento de recolección de información en archivo de Excel (Anexo 1.) que se utilizó en las Corporaciones Autónomas, su diseño responde al objetivo de obtener en detalle la información de cada proceso (expediente) sancionatorio ambiental relacionado con deforestación en las tres Corporaciones para el periodo de 2016 a 2021. Su construcción y definición de estructura contó con la retroalimentación permanente por parte de la PDAAA y de algunos Procuradores Judiciales -PJ- convocados a dos mesas de trabajo llevadas a cabo los días 10 y 14 octubre del 2021.

El instrumento para la recolección de información quedó conformado en su versión definitiva con tres tipos de preguntas:

- i). Preguntas cerradas de opción de respuesta (SI/NO) con el objetivo de cuantificar la presencia o ausencia de la información solicitada;
- ii). Preguntas con opciones de selección múltiple en donde la respuesta seleccionada debía ser marcada mediante una “X”; por último,
- iii). Con preguntas abiertas en aras de profundizar y/o contextualizar la información entregada en los dos puntos anteriormente referenciados.

La estructura del instrumento está compuesta por cuatro elementos:

- i). Localización y recursos sujetos de sanción,
- ii). Condiciones previas,
- iii). Proceso sancionatorio y,
- iv). Sistemas de información.

A continuación, en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, están detallados los elementos generales recopilados que dan cuenta del recurso natural y su modo de afectación.

Tabla 2. Información contexto

I. LOCALIZACIÓN Y RECURSOS SUJETOS DE LA SANCIÓN		
1. Datos generales	2. Recurso Natural afectado (Flora)	3. Afectación al recurso natural
1.1. Expediente No. 1.2. Número de radicado de la denuncia 1.3. Fecha de la denuncia o conocimiento de los hechos 1.4. Fecha de los hechos de instantáneo, o de tracto sucesivo 1.4.1. Sí la respuesta anterior es de tracto sucesivo (fecha de finalización) 1.5. Departamento 1.6. Municipio 1.7. Coordenadas de los hechos 1.8. Vereda 1.8. Predio 1.9. Tipo de infracción (incumplimiento normativo o daño)	2.1. La afectación está en Áreas de Parques Naturales 2.1.1. ¿Tiene afectación? (SI o NO) 2.1.2. Seleccione zona afectada: (PNN, PNR, RFP, DMI, DCS, Áreas de recreación) 2.2. La afectación en zonas de reserva forestal 2.2.1. ¿Tiene afectación? (SI o NO) 2.3. Hectáreas afectadas: (Escriba número de hectáreas).	3.1. Tipo de Conductas que causan afectación del recurso natural (Marque con una X según corresponda) 3.1.1. Tala 3.1.2. Quema o incendios 3.1.3. Movilización ilegal (sin salvoconducto) 3.1.4. Otras 3.1.5. Describir Cuáles 3.2. Causas de la deforestación (Marque con una X según corresponda) 3.2.1. Minería ilegal 3.2.2. Cultivos ilícitos 3.2.3. Hidrocarburos 3.2.4. Expansión de la frontera agrícola 3.2.5. Ganadería 3.2.6. Otras (Enunciar Cuáles)

Fuente: Elaboración propia- UNODC

Posteriormente, en la Tabla 3 se observan las preguntas relacionadas con las medidas preventivas e indagación preliminar reguladas en los artículos 12, 16 y 17 de la Ley 1333 de 2009.

Tabla 3. Medida preventiva e indagación

4. Medida Preventiva	5. Indagación Preliminar
4.1. ¿Se impone medida preventiva? (SI o NO) 4.2. Si la respuesta anterior es afirmativa (Marque X para señalar la medida aplicable): 4.2.1. Decomiso 4.2.2. Aprehesión 4.2.3. Suspensión de obra o actividad 4.2.4. Amonestación escrita 4.3. Fecha de imposición de medida preventiva 4.4. Hubo materialización de la medida preventiva (SI o NO) 4.5. Si la respuesta anterior es afirmativa escriba la Fecha de materialización de medida preventiva 4.6. Fecha de levantamiento de medida preventiva 4.7. ¿Se compulsó copias a la Fiscalía?	5.1. ¿Hubo indagación preliminar al inicio del expediente? (SI o NO) 5.2. Si la respuesta 5.1. es "SI" por favor responda de los siguiente: 5.2.1. Número del Auto de la apertura de la indagación 5.2.2. Fecha del Auto de la apertura de la indagación 5.2.3. Forma de culminar la indagación 5.2.4. En caso de ser archivado, indicar fecha de auto de archivo de indagación.

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Las preguntas relacionadas con el proceso sancionatorio en su conjunto están expuestas del numeral 6 al 13 como se evidencia en la Tabla 4, en estos ítem se pueden apreciar en detalle las inquietudes formuladas que se relacionan con cada una de las etapas procesales estipuladas por la Ley 1333 de 2009.

Tabla 4. Proceso sancionatorio ambiental

6. Auto de inicio	7. Formulación de cargos y descargos	8. Pruebas	9. Traslado para alegatos
6.1. Número del Auto de la apertura de la investigación 6.2. Fecha del Auto de la apertura de la investigación 6.3. Fecha de la notificación del Auto de la apertura de la investigación 6.4. verificación de los hechos (artículo 22 Ley 1333 de 2009) 6.5. Diligencia administrativa de verificación 6.5.1. Visitas técnicas 6.5.2. Otros 6.5.2.1. <i>Sí la respuesta anterior es "Otros" Describir Cuál</i> 6.6. Fecha de la diligencia 6.7. ¿Cesa procedimiento? (SI o NO)	7.1. Número de auto de formulación de cargos 7.2. Fecha de auto de formulación de cargos 7.3. Fecha de notificación del auto que formula cargos 7.4. ¿Presentaron descargos? (SI o NO) 7.5. Solicitaron pruebas. (SI o NO) Respuesta "SI" responder al ítem 8 "pruebas". Respuesta "NO" responder ítem "9. Traslado"	8.1. Número del auto que determina sobre pruebas 8.2. Fecha del auto que determina sobre pruebas 8.3. Hay negación de pruebas (SI o NO) 8.4. Si la respuesta al numeral 8.3. es "SI" responda lo siguiente: 8.4.1. Se presentó recurso reposición contra la negación de pruebas. 8.4.2. Número de Auto que resuelve recurso de reposición contra negación pruebas. 8.4.3. Fecha de Auto que resuelve recurso de reposición contra niega las pruebas 8.4.4. Fecha de notificación del Auto que resuelve recurso de reposición contra niega las pruebas 8.5. Si se decretaron pruebas responda lo siguiente: 8.5.1. Tipo de Prueba decretada: (marcar con X) 8.5.1.1. <i>Visitas técnicas</i> 8.5.1.2. <i>Otros</i> 8.5.1.3. <i>respondió "otro" Describir Cuál</i> 8.5.1.4. <i>Fecha inicial periodo probatorio</i> 8.5.1.5. <i>Fecha final periodo probatorio</i>	9.1. Se corrió traslado ¿tiene acto administrativo? (SI o NO) 9.2. Se presentaron alegatos de conclusión (SI o NO)
10. Decisión del procedimiento sancionatorio	11. Sanción impuesta	12. Medidas de compensación impuestas en la sanción	13. Compulsa a Fiscalía?
10.1. Decisión (Marque con una X) 10.1.1. Exonera 10.1.1. Responsabiliza 10.2. Número de resolución que decide procede sancionatorio 10.3. Fecha de la resolución que decide procede sancionatorio 10.4. Fecha de notificación de la resolución que decide procede sancionatorio 10.5. ¿Se presenta recurso de reposición? (SI o NO) 10.6. Decisión del recurso: 10.6.1. Número de resolución que decide recurso de reposición contra la decisión 10.6.2. Fecha de resolución que decide recurso de reposición contra la decisión. 10.6.3. Fecha de notificación de la resolución que decide recurso de reposición contra la decisión 10.6.4. No Repone	11.1. Tipo de sanción principal (SI o NO) 11.2. Tipo de sanción accesoria (SI o NO) 11.3. Multa. 11.4. Cierre temporal o definitivo 11.5. Revocatoria o caducidad 11.6. Decomisos 11.7. Demolición de obra 11.8. Restitución de especímenes 11.9. Trabajo comunitario <i>La información que detalla los elementos para el tipo de sanción puede ser consultada en el anexo 1, matriz proceso sancionatorio</i>	12. Medidas de compensación impuestas en la sanción 12.1. Se impusieron medidas compensación (SI o NO) 12.2. Se materializaron las medidas (SI o NO) 12.3. ¿se materializaron las medidas?, escriba fecha de materialización 12.4. Se ha efectuado seguimiento y control (SI o NO)	13.1. Se compulsó copia del expediente en alguna etapa procesal a la fiscalía general de la Nación (SI o NO)

10.6.5. Repone ¿Modificó?, Describir ¿Cómo fue modificado?			
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Por último, la Tabla 5 contiene las preguntas enfocadas en la gestión de la información, particularmente con el reporte al Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA- y los sistemas internos de las Corporaciones para la gestión documental.

Tabla 5. Sistemas de información

14. Registro	15. Sistemas de información propio
14.1. Se encuentra la sanción registrada en el RUIA 14.2. Fecha de inscripción de la sanción en el RUIA	15.1. Están digitalizados los expedientes (SI, NO o PARCIAL) 15.2. Si la respuesta es digitalización parcial, por favor mencionar qué porcentaje de avance tienen 15.3. Operatividad de la información 15.3.1. ¿Cuentan con sistemas de información para el registro y la gestión de los procesos sancionatorios? Responder SI o NO 15.3.2. Mencionar el nombre del sistema 15.3.3. ¿El sistema de información (Software) está en ambiente web o local?

Fuente: Elaboración propia -UNODC

• **Recolección de información cuantitativa y sistematización:**

La recolección de información en el instrumento diseñado fue solicitada formalmente por la Procuraduría General de Nación a las tres corporaciones: CORMACARENA, CORPOAMAZONIA y CDA, mediante los oficios 909, 910 y 911 de 20 de octubre de 2021 con un tiempo límite de respuesta de 10 días. Una vez remitida la información por parte de la Corporaciones se realizó la consolidación y procesamiento de los datos entregados por las tres Corporaciones y la generación de salidas de información mediante gráficos y tablas, los que se constituyen en la base para la construcción del presente diagnóstico.

Es preciso reiterar que la información cuantitativa evaluada corresponde únicamente a los procesos sancionatorios ambientales relacionados por las autoridades a la deforestación. Como se observa en la Tabla 6 los datos informados por las Corporaciones sobre la totalidad de expedientes (857) hacen referencia al dato número, más no, a su reporte efectivo en la matriz de recolección de información. Conocer este dato permitió determinar la relación porcentual de los expedientes asociados a deforestación en los municipios priorizados (193) que en el presente documento hacen referencia a los expedientes focalizados, por lo tanto, hace referencia a los datos cuantitativos para el análisis.

Tabla 6. Relación número de total de casos*casos reportados en matriz

Corporación	Número informado de expedientes relacionados con procesos deforestación en su jurisdicción	Número de expedientes relacionados de municipios priorizados y reportados en matriz a PGN	Relación entre total y reporte de matriz

CDA	131	97	74,0%
CORPOAMAZONIA	236	70	29,6%
CORMACARENA	522	26	4,98%
Total general	857	193	24,7%

Fuente: Elaboración propia UNODC

1.2. Información cualitativa

Para mayor comprensión del Procedimiento Sancionatorio Ambiental definido por cada Corporación (CDA, CORPOAMAZONIA y CORMACARENA), y en cumplimiento de la ruta definida entre PGN – UNODC, se llevaron a cabo visitas a las tres Corporaciones en donde se llevó a cabo la revisión de expedientes y el desarrollo de entrevistas semiestructuradas dirigidas al personal de las Corporaciones encargadas de gestionar el Procedimiento Sancionatorio Ambiental.

• **Diseño de instrumento:**

El equipo de mentores de UNODC para la PGN realizó el diseño del instrumento base para la recolección de información cualitativa en las Corporaciones, plasmado en detalle en el documento *Metodología para la visita a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible -CDS-* (Anexo 2).

Revisión de expedientes con el objetivo de identificar las posibles falencias, vacíos en la aplicación de lo dispuesto en la Ley, o de los principios y garantías constitucionales en el desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, en la metodología se establecieron los siguientes criterios mínimos de observación para la revisión documental en las visitas a las Corporaciones:

- Dificultades en el avance y cumplimiento de términos del proceso sancionatorios.
- Revisión del acervo probatorio recaudado para la formulación de cargos (identificación de errores).
- Estado actual del trámite de los procesos sancionatorios ambientales.
- Revisar la mora o incumplimiento en los plazos o términos establecidos para la gestión para cada etapa del procedimiento sancionatorio.
- Identificar las posibles dificultades presentadas en el avance del proceso, en cada una las etapas.
- Identificar las dificultades y soluciones dadas para la identificación de infractores.
- Establecer las falencias o dificultades presentes en las diligencias de notificación de infractores.
- Revisar las dificultades en el manejo del material decomisado

Adicionalmente, como instrumento de apoyo en la Tabla 7, se observa el cuadro utilizado para la sistematización de la información, en él están reflejadas las etapas procesales del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, en aras de situar los vacíos y falencias encontrados en la revisión de cada uno de los expedientes.

Tabla 7. Sistematización información cualitativa

Nº Expediente	1. Medida Preventiva	2. Indagación preliminar	3. Auto de inicio	4. Formulación de cargos y descargos	5. Pruebas	6. Traslado para alegatos (Art. 48 Inc.2 Ley 1437)	7. Decisión del procedimiento sancionatorio	8. Sanción impuesta	9. Medidas de compensación impuestas en la sanción	10. Compulsa a Fiscalía?

Fuente: Elaboración propia -UNODC

La metodología a su vez estableció que la revisión de expedientes in-situ, tendría como punto de partida la priorización de casos a ser revisados en las tres visitas de campo. La priorización de casos se realizó con base en las siguientes fuentes de información:

- El reporte de los expedientes sancionatorios remitidos a la PGN en septiembre de 2021 por CORMACARENA y CDA.
- La información reportada en la matriz de *Excel* por parte de CORPOAMAZONÍA, CORMACARENA, CDA, información enviada a la PGN en noviembre de 2021.

A partir de estas dos fuentes de información se priorizó la revisión de 14 expedientes en CDA, 20 expedientes en CORPOAMAZONÍA y 18 expedientes en CORMACARENA.

La selección de los expedientes respondió principalmente a la necesidad de identificar su avance e identificar cómo han procedido las Corporaciones en cada etapa procesal, información que evidencia el cumplimiento estricto o no del proceso estipulado por la Ley 1333 de 2009. Por lo tanto, se priorizaron los expedientes que en las tres (3) matrices reportaban un mayor avance del proceso sancionatorio en su conjunto. Esta forma de priorización también responde al objetivo de realizar recomendaciones de gestión y lineamientos de política frente al procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por las Corporaciones. La información recopilada para las tres (3) Corporaciones se observa en *anexo 3 sistematización visitas a las Corporaciones*.

Entrevistas semiestructuradas realizadas a partir de preguntas orientadoras, proyectadas con base en las directrices generales y especiales descritas en la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011, en aras de indagar sobre los aspectos a mejorar y problemáticas al llevar a cabo procesos sancionatorios, además en conocer los factores internos y externos a las Corporaciones que facilitan o impiden adelantar esta función. Las entrevistas se dirigieron a los profesionales jurídicos y técnicos responsables de desarrollar el procedimiento sancionatorio ambiental en las tres Corporaciones. Como resultado, en las tres visitas de campo se adelantaron seis entrevistas semiestructuradas a los profesionales jurídicos especializados encargados de gestionar el procedimiento sancionatorio y un profesional técnico encargado del tema.

• **Recolección de información**

La captura de la información cualitativa se llevó a cabo en dos momentos:

- Los días del 9 al 11 de noviembre en sede de la CDA en San José del Guaviare, y,

- Simultáneamente, del 18 al 20 de noviembre de 2021 en CORMACARENA en Villavicencio y CORPOAMAZONIA en Florencia Caquetá.

En el desarrollo de las jornadas se solicitaron la totalidad de los expedientes priorizados para revisión (14 CDA, 20 CORPOAMAZONIA y 18 CORMACARENA) y se procedió a realizar:

- El análisis jurídico de los documentos contenidos en cada uno de los expedientes en aras de identificar las dificultades en el avance y cumplimiento de términos del proceso sancionatorio;
- La identificación de errores en el acervo probatorio recaudado para la formulación de cargos;
- El estado actual del trámite de los procesos sancionatorios ambientales;
- La mora o incumplimiento en los plazos o términos establecidos para la gestión para cada etapa del procedimiento;
- La identificación de las posibles dificultades presentadas en el avance del proceso;
- Las falencias o dificultades a la hora de identificar el presunto infractor y
- Los obstáculos que se presentan en la diligencia de notificación de infractores, entre otros.

Toda la información identificada con la revisión de expedientes fue diligenciada en la matriz de sistematización enunciada en la Tabla 7, para cada Corporación, la información recopilada para cada Corporación puede ser consultada en el Anexo 3 del presente informe.

Una vez finalizada la revisión de expedientes se procedió a realizar las entrevistas semiestructuradas a los profesionales responsables que aplican el procedimiento sancionatorio ambiental en las tres Corporaciones; en su mayoría atendidos por los profesionales jurídicos especializados y tan solo en un caso se hizo entrevista a los profesionales técnicos de las Corporaciones. La información recopilada con este instrumento puede ser consultada en el Anexo 4 del presente informe.

Posteriormente, en el mes de enero de 2022 se llevaron a cabo 4 entrevistas adicionales, para profundizar asuntos relacionados con la sanción de trabajo comunitario, el personal que atiende el procedimiento sancionatorio ambiental, los controles internos al procedimiento, entre otros.

- ***Sistematización y análisis***

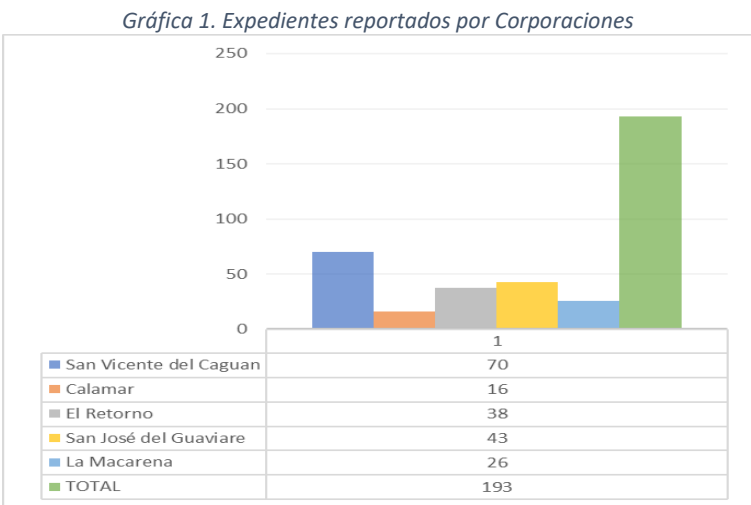
La información sistematizada y unificada como resultado de la revisión documental, de expedientes, y de entrevistas semiestructuradas fue consolidada en matriz de Excel anexa que relaciona, lo encontrado con las categorías, subcategorías y variables analíticas.

La observación y análisis a través de las categorías expuestas permitió la deducción de las problemáticas relacionadas con las brechas existentes entre el deber ser normativo en contraste los procesos cotidianos (la realidad) que llevan a cabo las tres

Corporaciones, información que se expone en detalle en el capítulo seis del presente documento.

2. Datos generales

Los datos cuantitativos focalizados corresponden a la totalidad de información enviada por las tres Corporaciones de Desarrollo Sostenible que relaciona el total de 193 expedientes. Esta información no sólo incluye los tres municipios priorizados (San José del Guaviare, La Macarena y San Vicente del Caguán), sino que, agrega de los municipios de El Retorno y Calamar del Departamento del Guaviare, toda vez que, su inclusión amplió el horizonte de observación sobre el proceso sancionatorio ambiental adelantado. Los expedientes focalizados y desagregados por municipios se observan en la Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia UNODC

Adicionalmente, la información recopilada comprende el periodo entre octubre de 2016 a octubre de 2021 de expedientes relacionados con conductas asociadas a procesos de deforestación, específicamente por:

- “Tala” 106 casos,
- “Incendio o Quema” siete (7),
- “Movilización ilegal” 42.
- Adicionalmente, en 43 se reportaron afectación de dos tipos (Tala e incendio) y en 13 casos por tala y movilización ilegal.

En 140 (de los 193) expedientes que sustentan las acciones adelantadas para la imposición de medidas preventivas o apertura de proceso sancionatorio ambiental se reporta una intervención de 7.223 hectáreas (los otros 53 no reportan área):

Tabla 1. Área de intervención de 140 expedientes

Municipio	Área
-----------	------

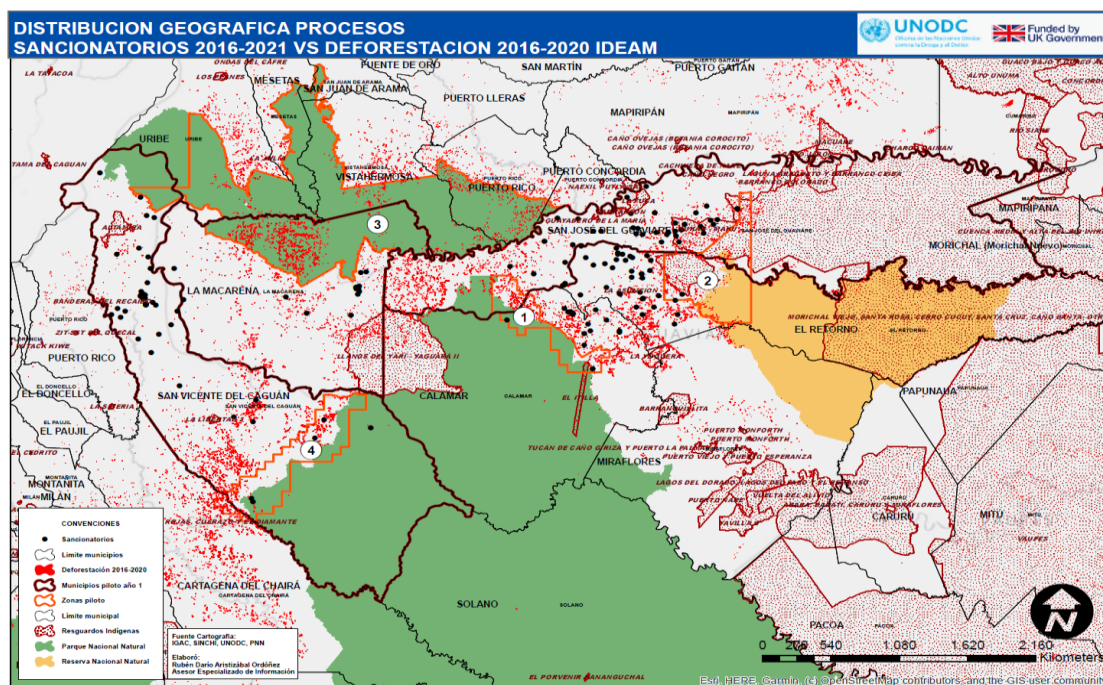
Calamar	602 has
El Retorno	1971 has
San José del Guaviare	2898 has
San Vicente del Caguán	1752 has

Fuente: Elaboración propia UNODC

Esta cifra, en contraste con los datos de deforestación estimada¹ de aproximadamente 271.076 hectáreas para los municipios en mención, representa la intervención bajo procesos sancionatorios en áreas con afectación en tan sólo el 3,7%.

En la ilustración 1. se observa la localización geográfica de los procesos sancionatorios ambientales en contraste con los puntos de deforestación reporteadas por el IDEAM para el periodo en referencia.

Ilustración 2. Georreferenciación de expedientes



Fuente: Elaboración propia -UNODC

La información reportada por las tres corporaciones (193 expedientes) visibilizan afectación en 124 veredas en los municipios: San Vicente del Caguán (40 casos), Calamar (12 casos), El retorno (24 casos), San José del Guaviare (28 casos) y la Macarena (20 casos), y la mitad de ellos (98) referenciaron la afectación específica en

¹ Datos obtenidos del geoprocetamiento y conversión de las capas de ráster a polígonos correspondientes al cambio de la superficie cubierta por bosque natural entre los años 2016 a 2021 del IDEAM - Sistema de monitoreo de bosques y carbono <http://smbyc.ideam.gov.co/>

áreas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y áreas de especial importancia ecosistémica, como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2. Casos en áreas protegidas

Municipio	Zona	# casos
Calamar	Distritos de Manejo Integrado	5
	Reservas Forestales Protectoras	11
	Sin información	0
El Retoro	Distritos de Manejo Integrado	25
	Reservas Forestales Protectoras	12
	Sin información	1
Macarena	Sin información	26
San Jose del Guaviare	Parques Naturales Regionales	6
	Distritos de Conservación de Suelos	1
	Distritos de Manejo Integrado	20
	Reservas Forestales Protectoras	15
	Resguardo Indígena NUKAK	1
	Sin información	3
San Vicente del Caguan	Parques Nacional Natural	3
	Sin información	67

Fuente: Elaboración propia – UNODC

3. Medidas Preventivas

Los artículos 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009, establecen que las medidas preventivas ambientales tienen como función; «preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la Ley y sus reglamentaciones. Su función radica en 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». Así bien, la medida como instituto dentro de la normatividad ambiental, es un instrumento que responde a la naturaleza preventiva de este subsistema jurídico y al principio de precaución (Martínez, 2019. Pg. 29).

A su vez en el artículo 13 de la mencionada norma añade que, comprobada su necesidad, la autoridad ambiental competente procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado. A su turno, el artículo 15 de la Ley 1333 de 2009, consagra que en los casos en flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar de ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta que será suscrita por el funcionario que impone la medida preventiva y por el presunto infractor, en donde constarán los motivos que la justifican, lugar, fecha y hora de su ejecución, persona y actividad a la cual se impone.

Una vez impuesta la medida preventiva en flagrancia, deberá ser legalizada dentro de los tres (3) días siguientes mediante acto administrativo motivado. Al ser aprobada la actuación por parte de la autoridad ambiental competente, en un término no mayor a diez (10) días, como lo señala el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009, evaluará si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio; de no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. Es de

resaltar que la medida preventiva se puede imponer en cualquiera de las etapas procesales establecidas en la Ley 1333 de 2009, por lo tanto, no necesariamente la medida da inicio al proceso sancionatorio ambiental.

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que:

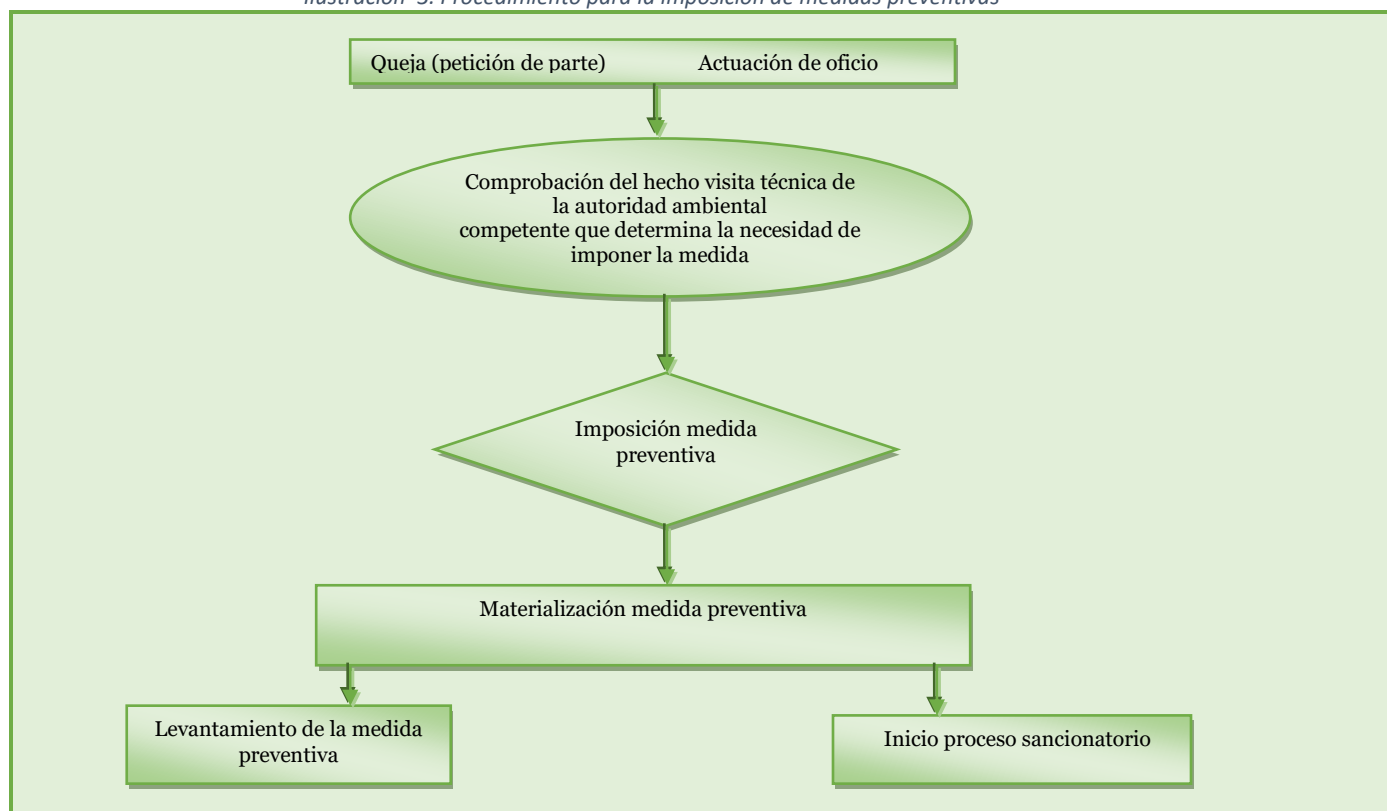
“la índole preventiva de este tipo de medidas supone que las autoridades ambientales actúen de manera inmediata frente a ciertos hechos o conductas que afecten o pongan en riesgo o peligro el medio ambiente o la salud humana, dando así cumplimiento a los deberes constitucionales de proteger la diversidad e integridad de las riquezas naturales de la Nación y garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, mediante la prevención y control del deterioro ambiental” (Corte Constitucional, 2010).

En consonancia con lo anterior el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009, establece que las medidas preventivas “son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.” Los tipos de medidas preventivas según el artículo 36 y siguientes de la Ley 1333 de 2009, son:

- **Decomiso preventivo:** Consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales.
- **Decomiso y aprehensión preventivos:** Es la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticas y el de productos, elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental o producido como resultado de esta.
- **Suspensión de obra, proyecto o actividad:** La acción de la autoridad ambiental se dirige a lograr que cese, por un tiempo determinado que fijará, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.
- **Amonestación escrita:** Consiste en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas.

A continuación, es ilustrado el procedimiento a seguir por la autoridad ambiental para imponer medidas preventivas.

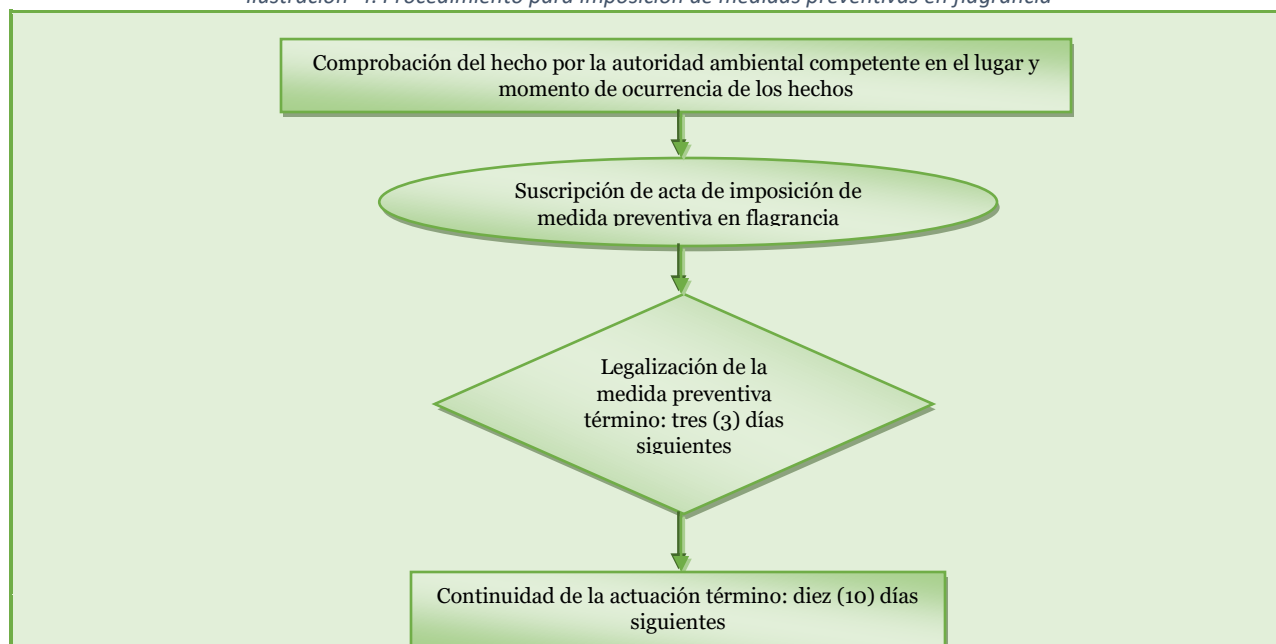
Ilustración 3. Procedimiento para la imposición de medidas preventivas

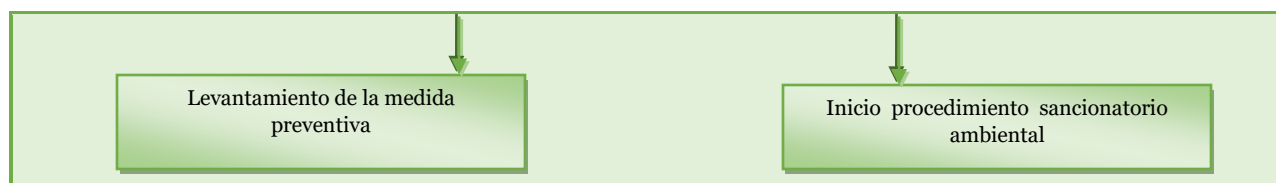


Fuente: Elaboración propia UNODC

En la ilustración 3 es visibilizada el procedimiento a seguir cuando la medida preventiva es en flagrancia.

Ilustración 4. Procedimiento para imposición de medidas preventivas en flagrancia





Fuente: Elaboración propia UNODC

Frente a la aplicación de esta figura por parte de las Corporaciones en la

Tabla 8, se observan que, de la totalidad de expedientes reportados por las tres Corporaciones, si hubo imposición de la medida preventiva para 86 casos (45,1%) discriminados por municipio así: cinco (5) casos en el municipio de Calamar, 18 casos en el Retorno y nueve (9) casos en San José del Guaviare, 29 casos para el municipio de San Vicente del Caguán y 25 casos en el municipio de la Macarena.

Tabla 8. ¿Se impone medida preventiva?

Corporación	SI	NO	Sin información	Total
CDA	32	64	1	97
CORPOAMAZONIA	29	41	0	70
CORMACARENA	25	1	0	26
Total general	86	106	1	193

Fuente: Elaboración propia UNODC

Mientras que, no hubo imposición de medida para 106 casos (54,9%): en 84 las Corporaciones referenciaron el inicio de investigación sancionatoria ambiental y en 22 mencionan el siguiente estado de avance: un (1) expediente de CORMACARENA cuenta con concepto técnico sin acoger; en tres (3) expedientes de CORPOAMAZONIA reportan el archivo de la indagación preliminar, los restantes 18 también de CORPOAMAZONIA no reportan información, aunque tienen asignación de expediente.

Los 22 expedientes anteriormente mencionados de acuerdo con la información entregada en la matriz de información, en sumatoria tienen una afectación a 1.432,34 hectáreas.

En CORPOAMAZONIA en algunos expedientes priorizados para la revisión se encontró que el grupo técnico de la Corporación solicitó la imposición de medida preventiva a través concepto técnico, pero no fue acogida mediante acto administrativo.

Tipo de medida preventiva

El tipo de medida preventiva impuesta para los casos anteriormente mencionados se observan en la Tabla 9. Cabe mencionar que, en los decomisos efectuados en el municipio de San Vicente del Caguán reportaron un (1) expediente adicional en donde no existió la imposición de una medida preventiva, sin embargo, marcaron un decomiso lo cual genera incongruencia en el dato reportado en ese expediente en particular.

Tabla 9. Tipo de medida preventiva

Municipio	Decomiso	Aprehensión	Suspensión de obra o actividad	Amonestación escrita	Expedientes Sin información	Total
San Vicente del Caguán	30	0	0	0	0	30
Calamar	0	0	5	0	0	5
El Retorno	1	0	17	0	0	18
San José del Guaviare	0	0	7	0	2	9
La Macarena	9	9	7	0	0	25
Total general	40	9	36	0	2	87

Fuente: Elaboración propia UNODC

Materialización de medida preventiva

Esta medida hace referencia a la inmediata ejecución de la medida preventiva ordenada por la autoridad ambiental, lo cual la autoridad ambiental puede hacerlo por sí o comisionar a entidades públicas, autoridades de policía y de la fuerza pública o hacerse acompañar de ellas, autoridades tienen el deber de apoyar a la autoridad ambiental para la efectiva ejecución de la medida preventiva, de manera que en coordinación y articulación con el trabajo de la autoridad ambiental, dichas entidades públicas deberán hacer seguimiento y vigilancia al cumplimiento de la medida preventiva impuesta (CAR. 2011).

Respecto a la materialización de las medidas preventivas de las 86 (100%) medidas impuestas por las Corporaciones se observó su materialización en 48 casos (56%); en 24 casos (28%) no se materializó, en 14 casos (16%) no hay información reportada. Por lo tanto, tan solo para el 56% existió efectividad de la medida preventiva para la prevención de daños mayores en los recursos naturales, mientras que el 28% quedaron solo ordenadas mediante acto administrativo, lo cual deja observar que se perdió la efectividad y la finalidad porque que no llevaron a ningún resultado.

De la visita a las tres Corporaciones en revisión de expedientes se observó que algunos de ellos no estaban soportados con actas de incautación que respalden las medidas preventivas de decomiso y de aprehensión. Con las entrevistas adelantadas mencionaron como medida efectiva la retención de vehículos como medio de presión al infractor, aunque señalaron que esta medida no es operativa dado que la corporación no cuenta con la infraestructura suficiente para retener los vehículos ni para resguardar la madera incautada debido al alto volumen.

En otra Corporación mencionaron como buena práctica, que agiliza en por lo menos un mes el proceso de la imposición de la medida preventiva en flagrancia, la elaboración del acta del decomiso y su remisión inmediata a la Oficina Jurídica. En la actualidad, la legalización de la medida preventiva en flagrancia presenta dificultades debido a que no es posible cumplir con los términos establecidos en los artículos 15 y 16 de la Ley 1333

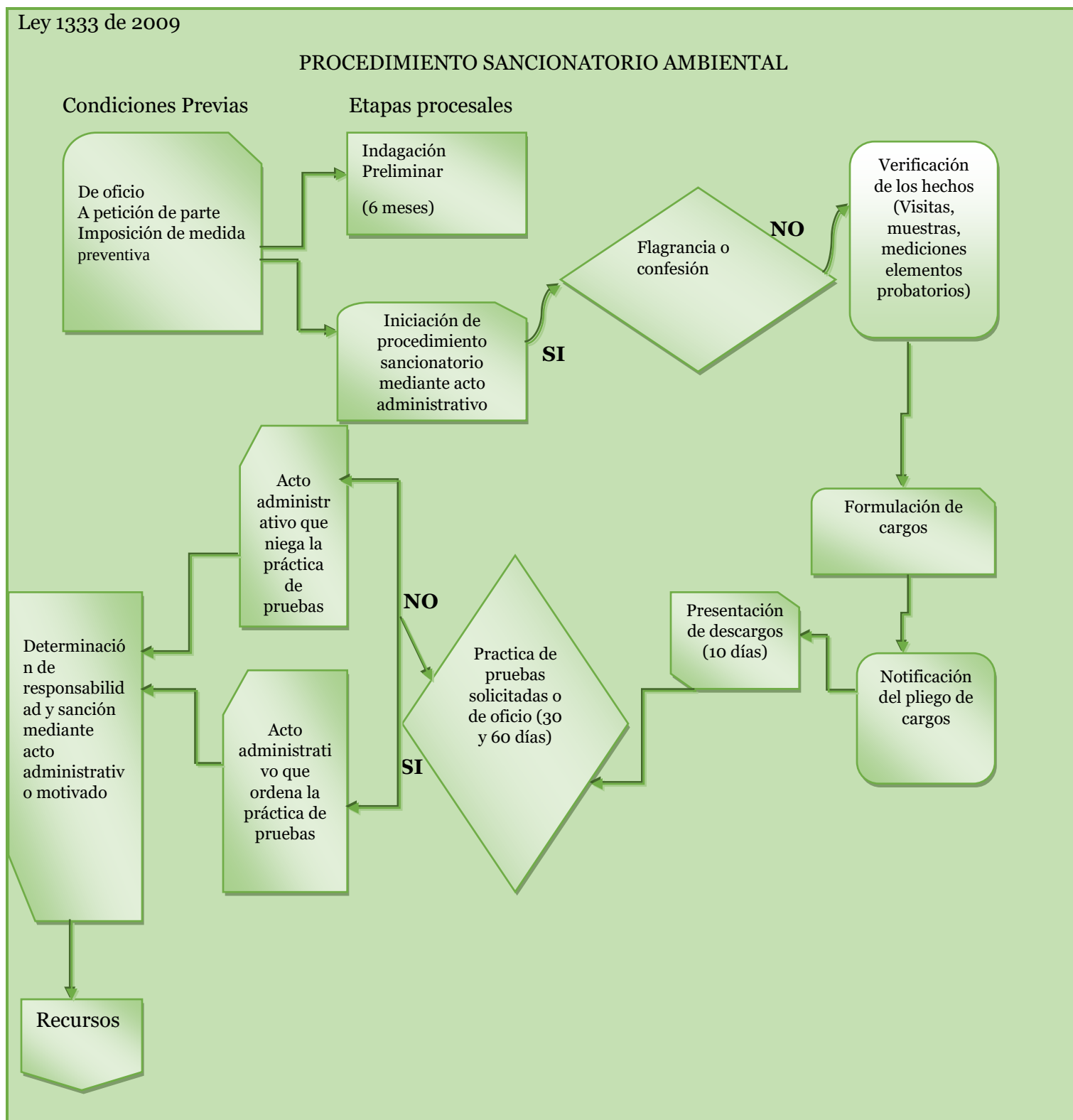
de 2009, puesto que argumentan que no son suficientes para dar cumplimiento a las exigencias de la norma.

4. Procedimiento sancionatorio

En el título IV de la Ley 1333 de 2009, contiene las siguientes etapas, las cuales son detalladas en la siguiente **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, Etapas del proceso sancionatorio:

- Indagación preliminar
- Iniciación del procedimiento sancionatorio
- Intervenciones
- Remisión a otras autoridades
- Verificación de los hechos
- Cesación del procedimiento sancionatorio
- Formulación de cargos - Descargos
- Práctica de Pruebas
- Determinación de la responsabilidad y sanción

Gráfica 2. Etapas del procedimiento sancionatorio



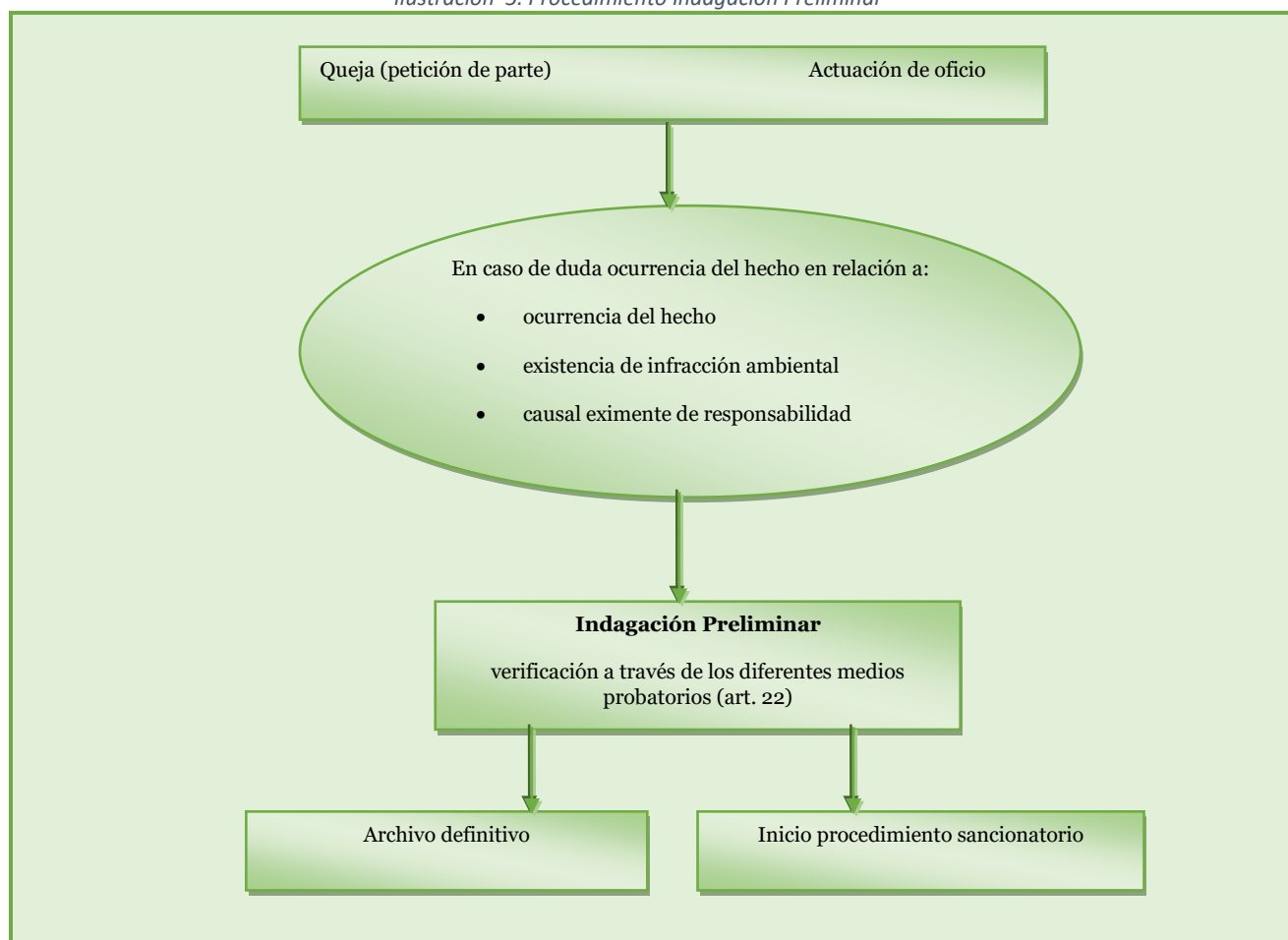
Fuente: Elaboración propia -UNODC

4.1. Indagación preliminar

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, consagra en su artículo 17 lo siguiente: "Indagación Preliminar. Con objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos".

En este orden, el referido archivo señalado en el inciso segundo del artículo 17, puede ser consecuencia de la ausencia de fundamentos para dar apertura a una investigación ambiental, en el marco de un proceso administrativo sancionatorio ambiental. A continuación, es ilustrado el procedimiento a seguir por la autoridad ambiental, para la indagación preliminar.

Ilustración 5. Procedimiento Indagación Preliminar



Fuente: Elaboración propia -UNODC

Frente al cumplimiento de este paso, en la Tabla 10 se refleja que en 28 casos si hubo indagación preliminar, mientras que en 164 no, y, en un expediente no hay información reportada.

Tabla 10. ¿Hubo indagación preliminar al inicio del expediente?

CORPORACIÓN	SI	NO	Sin información	Total
CDA	5	91	1	97
CORPOAMAZONIA	22	48	0	70
CORMACARENA	1	25	0	26
Total general	28	164	1	193

Fuente: Elaboración propia -UNODC

De lo anterior es evidente que no es frecuente la ocurrencia de indagación preliminar en los expedientes reportados por las Corporaciones. De los 28 expedientes, tan sólo en cinco (5) se dio continuidad al proceso con la apertura de la investigación sancionatoria ambiental mediante acto administrativo; en tres (3) casos se archivó, y los 20 restantes no indican información. En consecuencia, es visible que tan solo en 8 situaciones se dio cumplimiento a lo establecido en el inciso tercero del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, relacionado con las dos formas de culminación de la indagación preliminar: el archivo definitivo o el auto de apertura de investigación.

En las visitas, las Corporaciones informaron que no es suficiente el término de los seis meses, toda vez que, no se tiene certeza de los hechos para la identificación del presunto infractor o cuando media duda sobre los indicios para iniciar proceso sancionatorio, el término resulta insuficiente para práctica de pruebas a que haya lugar.

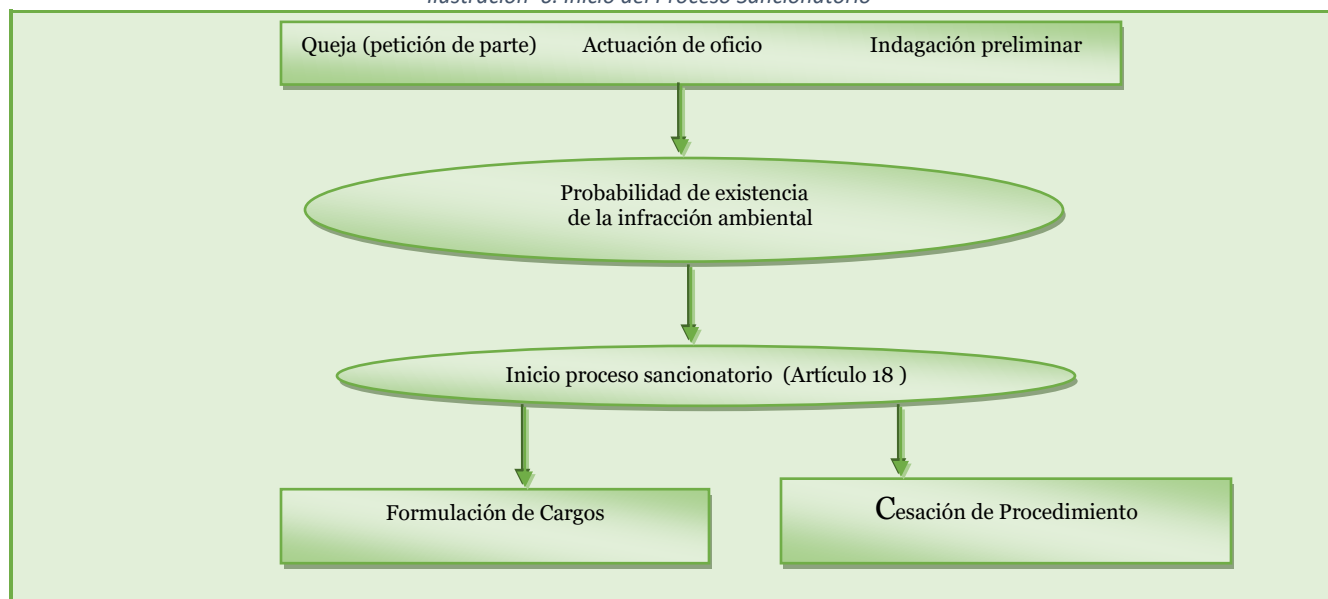
4.2. Auto de inicio

El artículo 18 de la Ley en comento, contempla: “Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos”.

En concordancia, el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, consagra “Verificación de los hechos. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”.

En el marco anterior, la Autoridad Ambiental competente tiene un papel central en el desarrollo de la etapa inicial del proceso sancionatorio dando apertura a la investigación mediante acto administrativo motivado con la finalidad de verificar la existencia de los hechos u omisiones que originaron la presunta infracción a las normas ambientales y la de los investigados. A continuación, es ilustrado el procedimiento a seguir por la autoridad ambiental para el inicio del proceso sancionatorio.

Ilustración 6. Inicio del Proceso Sancionatorio



Fuente: Elaboración propia -UNODC

En concordancia con lo anterior, en la Tabla 11, se relaciona la información de la verificación de los hechos reportada por las tres Corporaciones.

Tabla 11. Verificación de los hechos

Municipio	SI	NO	Sin información	Total
CORMACARENA	0	0	26	26
CDA	96	0	1	97
CORPOAMAZONIA	0	21	49	70
Total general	96	21	76	193

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Los 96 casos informados con verificación de los hechos corresponden a CDA para los municipios de Calamar, El Retorno y San José del Guaviare, para estos casos también reportaron visita técnica. Mientras que, los expedientes informados por CORPOAMAZONIA hacen referencia a que no realizan la verificación de los hechos. Por otro lado, CORMACARENA no reportó información sobre este aspecto en los expedientes reportados en la matriz. No obstante, con la revisión de expedientes

priorizados en la visita de campo a estas dos entidades, se observó que los expedientes contaban con concepto técnico.

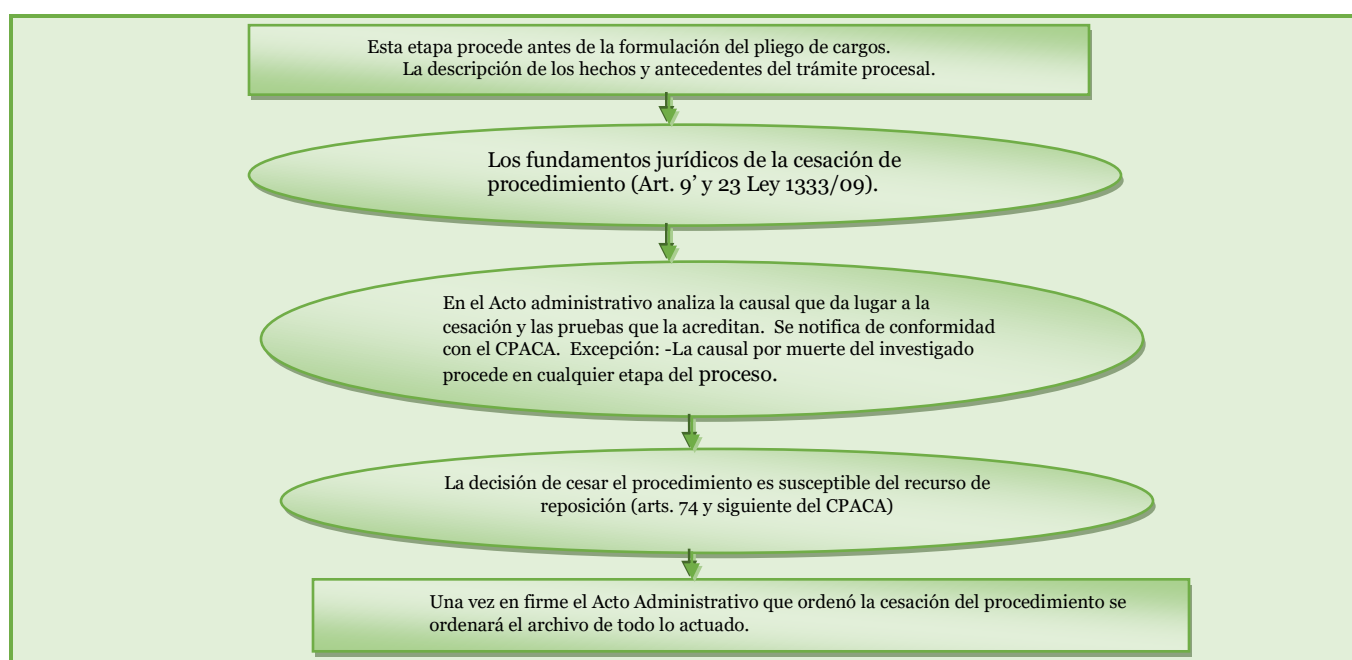
Adicionalmente, en esta etapa del proceso con la revisión de expedientes priorizados se encontró la siguiente información:

- CDA: En 12 expedientes el auto de inicio y de formulación de cargos es proyectado en un solo acto administrativo.
- CORMACARENA: En los 18 expedientes se observó que en un mismo acto administrativo se apertura el proceso y se formula cargos.
- CORPOAMAZONIA: En sus 20 expedientes se observó que en un mismo acto administrativo se proyecta auto de inicio, formulación de cargos y ordena la práctica de pruebas.

Cesación del procedimiento

El artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, establece taxativamente las causales de cesación del procedimiento. Además, establece como requisito de procedibilidad, que la cesación sea declarada antes de la formulación de cargos, consagrando como excepción el fallecimiento del infractor. En este orden, el artículo 23 establece que “Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9 previamente citado, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor el cual deberá ser notificado de dicha decisión.” A continuación, es ilustrado el procedimiento a seguir por la autoridad ambiental para la cesación del proceso.

Ilustración 7 Cesación del Procedimiento Sancionatorio Ambiental



Fuente: Elaboración propia -UNODC

4.3. Formulación de cargos y descargos

De acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, el cual dispone: "Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado..."

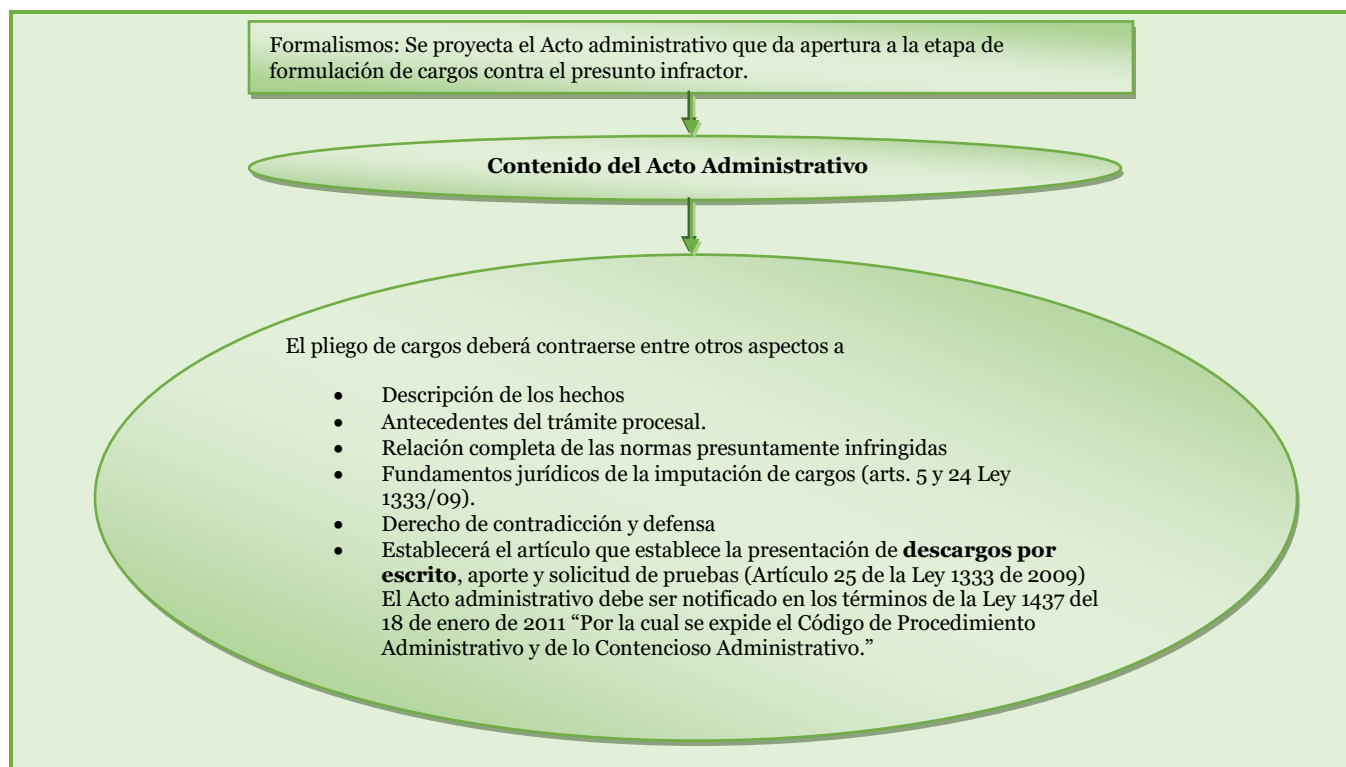
En esta etapa procesal se analiza la pertinencia de continuar con la investigación; de ser así mediante acto administrativo se formula pliego de cargos contra el presunto infractor, el propósito de esta etapa procesal es dar a conocer al investigado la descripción y sustento legal de la infracción, así como la relación de la conducta respecto a su hecho u omisión, para que disponga de un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo que formuló pliego de cargos para presentar los respectivos descargos y aportar o solicitar la práctica de pruebas que estimara pertinentes y conducentes a sus argumentos, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la citada Ley 1333, garantizando de esta manera el derecho de defensa y el de contradicción que le asiste al investigado.

En ese contexto, la referida Ley, sustenta que entre la etapa de iniciación de procedimiento sancionatorio y la formulación del pliego de cargos, el presunto infractor cuenta con la oportunidad de solicitar la cesación anticipada del procedimiento sancionatorio de conformidad con las causales establecidas en el artículo 9º de la precitada ley, siendo esta la oportunidad para ejercer su derecho a la defensa ante la autoridad ambiental. En tal sentido, el artículo 23 de la Ley 1333 establece que la cesación del procedimiento sólo podrá declararse antes del auto que formula pliego de cargos. A continuación es ilustrado el procedimiento a seguir por la autoridad ambiental para la formulación de cargos.

² Son causales de cesación del procedimiento: 10. Muerte del investigado cuando es una persona natural.

20. Inexistencia del hecho investigado. 30. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor y 40. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. **Parágrafo.** Las causales consagradas en los numerales 1 y 4 operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere.

Ilustración 8. Formulación de cargos



Fuente: Elaboración propia -UNODC

Con base en la información reportada por las Corporaciones en la Tabla 12 se relaciona la información de descargos.

Tabla 12. ¿Presentaron descargos?

Corporación	SI	NO	Sin información	TOTAL
CORMACARENA	8	15	3	26
CDA	35	27	35	97
CORPOAMAZONIA	1	19	50	70
Total general	44	61	88	193

Fuente: Elaboración propia -UNODC

De ellos, en la totalidad de escritos de descargos de CORMACARENA (8) y CORPOAMAZONIA (1) se solicitaron pruebas, mientras que en CDA, de los 35 expedientes, en solo 30 solicitaron pruebas.

Con la visita de campo se encontró que las Corporaciones están realizando en un mismo acto administrativo la etapa de inicio de procedimiento sancionatorio y la formulación del pliego de cargos, por lo tanto, la autoridad ambiental está cerrando la posibilidad de

solicitar la cesación del procedimiento sancionatorio ambiental, tal como lo establecen los artículos 9 y 23³ de la Ley 1333 de 2009.

Con este escenario de unificación de las dos etapas procesales (inicio y formulación), en las entrevistas semiestructuradas, se indagó sobre el particular, así, una de las corporaciones señaló que no era necesario la cesación del procedimiento antes de la formulación de cargos, lo que resulta contradictorio a lo establecido a los artículos 9 y 23 de la Ley en mención. Lo anterior lo argumentaron como la oportunidad para que el investigado allegue los documentos en etapa probatoria, considerando este el momento procesal oportuno, toda vez que la carga de la prueba recae sobre el investigado.

Otra situación manifestada es la dificultad de formular cargos por el represamiento de casos en la etapa de apertura de investigación, lo que resulta complejo porque no se cuentan con mayores procesos fallados.

4.4. Periodo probatorio

El artículo 26 de la Ley 1333, establece que, una vez vencido el término de descargos, la Autoridad Ambiental decretará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas y las que de oficio considere, con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad (utilidad), para que se practiquen dentro de los 30 días, término que puede ser prorrogado hasta por 60 días soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

Así mismo, el precitado artículo en su párrafo establece que contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que se considera **conducente** la prueba sea legal que el medio probatorio brinde certeza del hecho investigado, la observancia de la **pertinencia**, que la prueba sea lógica y guarde relación directa entre el medio probatorio y el hecho que se pretende demostrar, y por último la **utilidad o necesidad de la prueba**, que el medio probatorio demuestre que no es superfluo, es decir que a la hora de revisar el hecho ya este probado por otros medios o es de aquellos que de acuerdo como lo consagra la Ley y la jurisprudencia no necesitan ser probados, en tal sentido la prueba es inútil e innecesaria.

En la siguiente tabla es presentado el reporte de solicitud de pruebas para las tres Corporaciones.

Tabla 13. ¿Presentaron pruebas?

³ Art. 23 Ley 1333 de 2009: "...La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor."

Corporación	SI	NO	Sin información	TOTAL
CORMACARENA	8	15	3	26
CDA	30	32	35	97
CORPOAMAZONIA	1	19	50	70
Total general	39	66	88	193

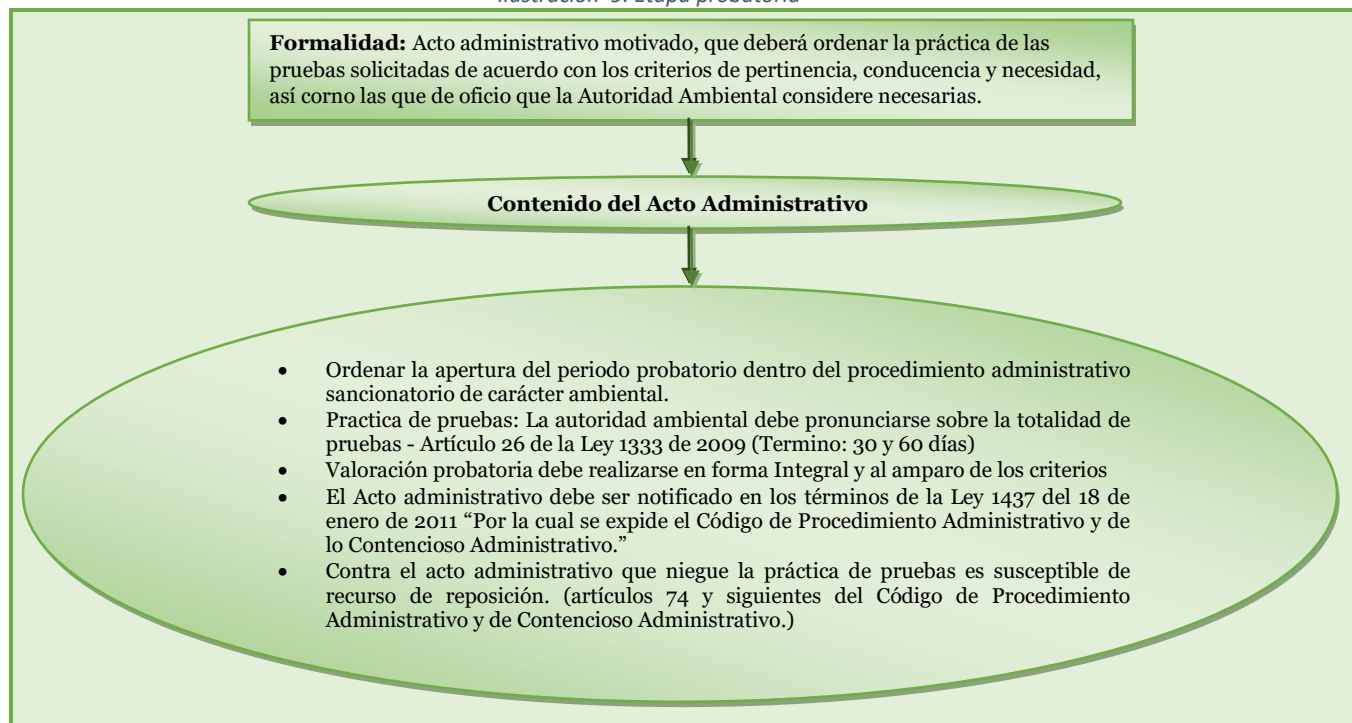
Fuente: Elaboración propia -UNODC

De los 39 expedientes con reporte de solicitud de pruebas, en dos casos (CORMACARENA y CORPOAMAZONIA) no cuentan con auto que decreta pruebas, ni más actuaciones posteriores. De lo anterior, se infiere que estos dos casos se encuentran en presentación de descargos a diferencia de los 37 restantes que reportan acto administrativo.

Adicionalmente, de los 39 casos, solo en uno de CDA relacionado con el municipio El Retorno se reportó negación de pruebas contra el acto administrativo que negó la práctica de pruebas solicitada por el presunto infractor.

Con la revisión de expedientes en la visita de campo se encontró que en algunos procesos se proyectaban en un solo acto administrativo, el inicio del proceso, la formulación de cargos y la práctica de pruebas, perdiendo de efectividad del proceso sancionatorio ambiental.

Ilustración 9. Etapa probatoria



Fuente: Elaboración propia -UNODC

4.4.1. Alegatos de conclusión

La Ley 1333 de 2009, no consagró la etapa de traslado para alegatos de conclusión; sin embargo, la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” En el artículo 48, establece la mencionada etapa procesal; “Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos”; en tal sentido esta norma resulta aplicable al proceso sancionatorio ambiental, en virtud del carácter supletorio, tal como lo expone el artículo 47 del citado código. En este mismo sentido una vez vencido el término de traslado y valorados por parte de la autoridad ambiental, si es el caso el presunto infractor hará uso de su derecho a presentarlos, y la autoridad ambiental procederá a decidirlos.

Al respecto, el Consejo de Estado estableció que “la etapa de alegatos debe tenerse en cuenta en el presente procedimiento sancionatorio ambiental, en atención al principio de integración normativa establecido en el artículo 47 del CPACA, en virtud del cual la primera parte del código se aplicaría en lo no previsto en las normas especiales que regulan procedimientos sancionatorios como el regulado en la Ley 1333 de 2009, razón para indicar que el procedimiento sancionatorio ambiental ha sido complementado en sus etapas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.”⁴

En la Tabla 14, se observa la información reportada con relación a los actos administrativos.

Tabla 14. Actos administrativos

Municipio		SI	NO	Sin información	Total
¿Se presentaron alegatos de conclusión? y Se corrió traslado ¿tiene acto administrativo?	CORMACARENA	0	26	0	26
	CDA	55	0	42	97
	CORPOAMAZONIA	4	12	54	70
Total general		59	38	97	193

Fuente: Elaboración propia -UNODC

En CDA con frecuencia es usada esta figura jurídica, adicionalmente, se observa que en 15 de los 59 expedientes se presentaron alegatos de conclusión.

Con la visita de campo en la revisión de expedientes priorizados fue corroborada la aplicación de esta figura jurídica en CDA argumentando que de esta forma se garantiza el derecho de defensa al presunto infractor.

⁴ Auto N.º 23001 23 33 000 2014-00188 01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN PRIMERA, de 17 de Noviembre de 2017.

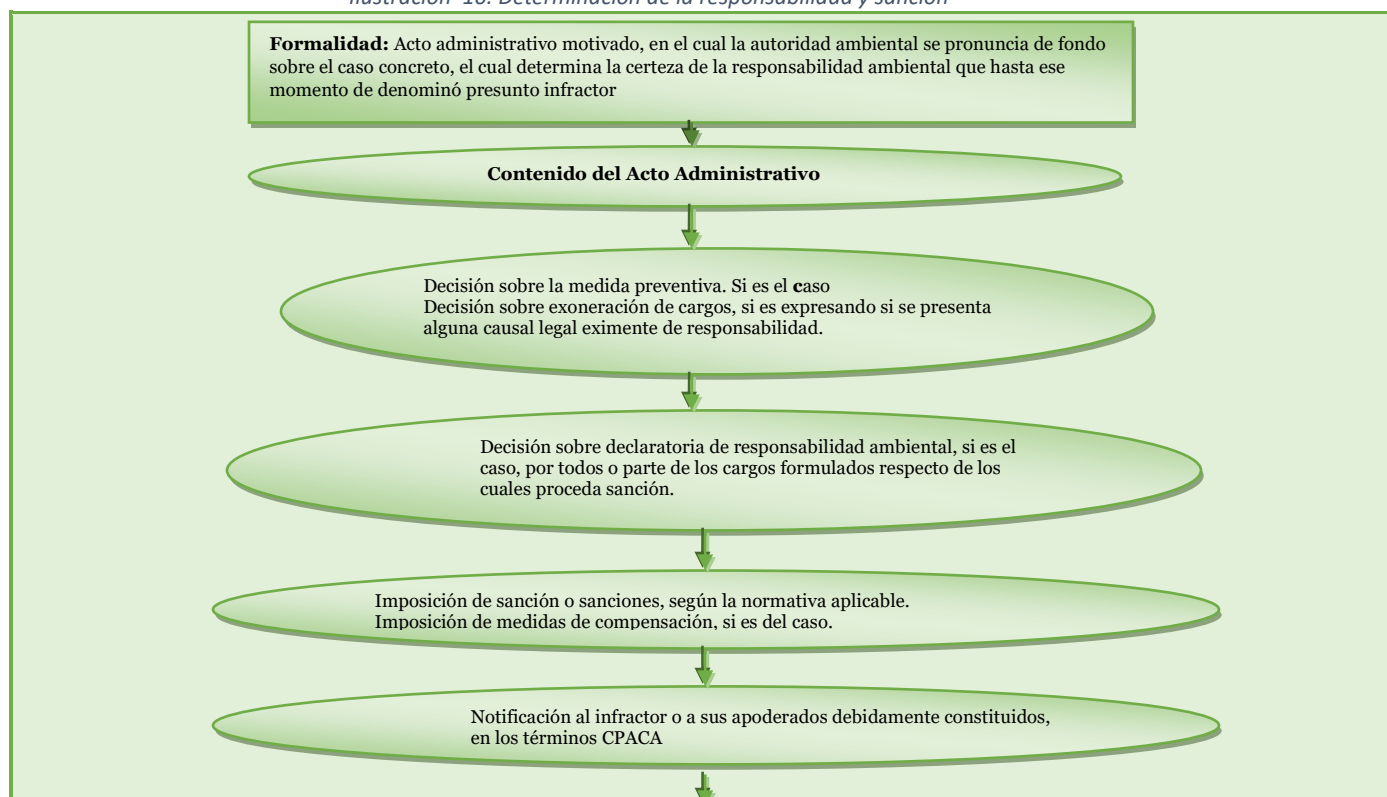
Con base en la información encontrada en la visita de campo en una de las corporaciones se observó que los descargos cuando son presentados se analizan mediante un escrito que denominado *concepto jurídico*, lo que genera incertidumbre en el procedimiento sancionatorio, puesto que los descargos deben ser analizados mediante acto administrativo.

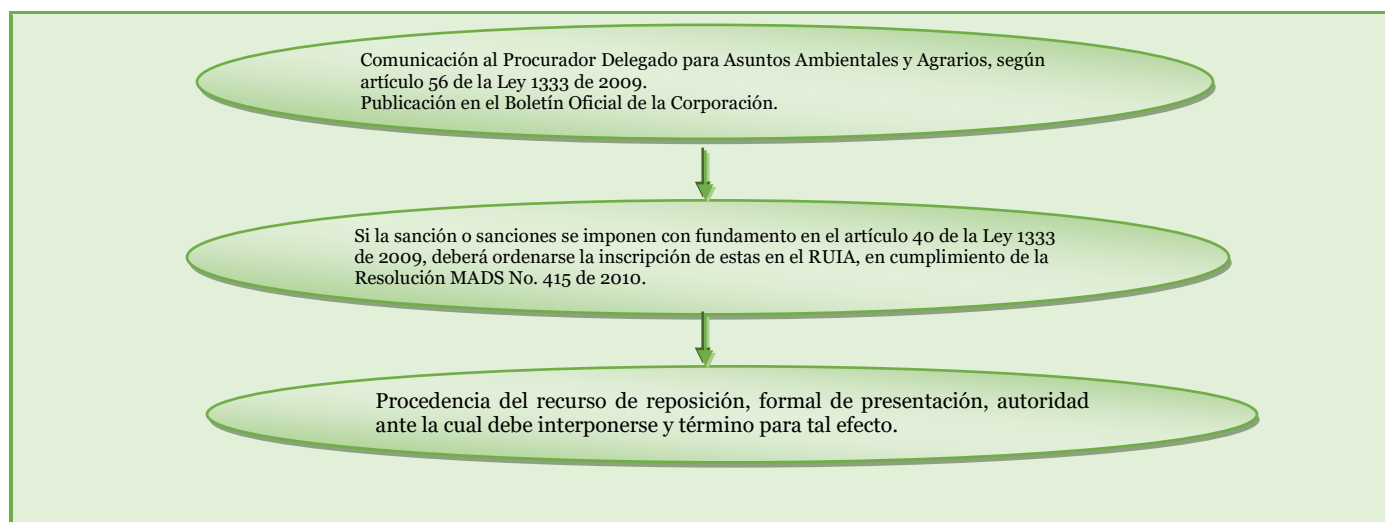
Frente al tema de alegatos de conclusión en una de las corporaciones manifestaron que no es claro el procedimiento de los alegatos de conclusión, porque esto les está generando un desgaste en prolongar los términos y finalmente no se tienen resultados, adicionaron que la Ley 1333 de 2009 no habla de los alegatos.

4.5. Decisión del proceso sancionatorio ambiental

El artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, establece que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso. Una vez agotada la etapa probatoria o vencido el período probatorio procede emitir la decisión de fondo que corresponda en el caso concreto, que corresponde al acto definitivo que determina la responsabilidad ambiental o no en cabeza de quien hasta ese momento procesal se designó presunto infractor. Así las cosas, la decisión podrá emitirse en uno de dos sentidos: la exoneración o la declaratoria de responsabilidad ambiental. A continuación, es ilustrado el procedimiento a seguir por la autoridad ambiental para la determinación del responsable y la sanción.

Ilustración 10. Determinación de la responsabilidad y sanción





Fuente: Elaboración propia -UNODC

De los 193 expedientes (100%) tan solo el 35,2% (68 casos) tienen sanciones impuestas, el 2,5% exonerados (5 casos), por lo tanto, el 62,3% de expedientes (133) se encuentran en las etapas que anteceden el proceso sancionatorio (auto de inicio, formulación y pruebas). En la Tabla 15 la información de sanciones por cada Corporación.

Tabla 15. Total de Sanciones impuestas

Corporación	¿Responsabiliza?	¿Exonera?
CORMACARENA	7	2
CDA	50	2
CORPOAMAZONIA	11	1
Total	68	5

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Respecto a los expedientes con decisión del proceso sancionatorio ambiental, según la información reportada en la matriz para los cinco (5) municipios se registran: siete (7) casos en Calamar, 26 casos en El Retorno y 17 en San José del Guaviare, siete (7) casos en La Macarena y 11 casos en San Vicente del Caguán. Cabe mencionar que, en un expediente reportado para el municipio de El Retorno, aunque hubo sanción impuesta no fue reportado el acto administrativo que sustenta la decisión ni actuación administrativa posterior.

4.6. Recurso de reposición

El artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, establece que, por regla general, procede recurso de reposición contra los actos administrativos definitivos ante la entidad que expidió la decisión, para que aclare, modifique o revoque la disposición emitida. Los artículos 76 y 77 establecen, la oportunidad, la presentación y las condiciones que debe reunir el recurrente cuando va a presentar el recurso de reposición ante la autoridad ambiental. Así bien, dentro de los requisitos legales esta que: debe interponerse por escrito en la

diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso o al vencimiento del término de publicación, según sea el caso.

Por regla general los recursos se interponen por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. El recurso, puede ser enviado por medios electrónicos, debe ser presentado dentro del término legal establecido, por el interesado o su representante legal o apoderado debidamente constituido, la motivación del recurso, debe ser concreta y clara, solicitar las pruebas que pretenda hacer valer, debe incluir los datos del recurrente (nombre, dirección), así como la dirección electrónica si desea ser notificado por ese medio, de esta manera, la administración evaluará la decisión sobre las solicitudes que fueron objeto del recurso.

Cuando el contenido del recurso de reposición trate situaciones de carácter técnico las mismas deben ser estudiadas rigurosamente, con la finalidad que la decisión sea objetiva y concreta por parte de la Administración. En la Tabla 16 es visible la frecuencia de presentación del recurso reposición.

Tabla 16. Presentación de Recurso de Reposición

¿Se presenta recurso de reposición?				
Municipio	SI	NO	Sin información	Total
CORMACARENA	0	9	17	26
CDA	31	18	48	97
CORPOAMAZONIA	0	8	62	70
Total general	31	35	127	193

Fuente: Elaboración propia -UNODC

En CDA de los 31 expedientes que presentaron recurso de reposición:

- En 23 informaron que tienen resolución que decide recurso de reposición contra la decisión,
- En 8, CDA no reportó el número de actos administrativos que deciden el recurso de reposición.

Frente a la decisión adoptada en el recurso de reposición:

- Hay 19 que modifican la decisión impuesta en el acto administrativo que impuso la sanción,
- En tres (3) casos no reportaron modificación,
- Y los nueve (9) restantes no reportaron información.

Por último, cabe mencionar que 12 expedientes de los 31 no reportaron las fechas completas, por lo tanto, no se tiene referencia si hubo respuesta al recurso de reposición.

En la revisión de los expedientes que se realizó en visita a las Corporaciones, en una de ellas se observó que en varios expedientes se reponía el acto administrativo que impuso la sanción, es decir, se cambiaba la decisión inicial, en el sentido de cambiar el valor monetario de la multa. Al indagar, en la entrevista efectuada a los funcionarios que atendieron la visita se preguntó sobre el particular donde respondieron que la sanción bajaba porque se debe respetar los derechos del sancionado siempre y cuando demuestre mediante pruebas que no se habían tenido en cuenta, que no fue el causante de los hechos o que no era el área afectada en su totalidad. Ya que siempre se da trámite al recurso de reposición como está establecido legalmente.

Lo anterior, permite observar la falta rigurosidad en la aplicación de las etapas procesales, especialmente en la de los descargos, en el sentido que no se presentan en el momento procesal oportuno. Si bien es cierto, en la presentación del recurso de reposición se puede solicitar pruebas, también es cierto que el presunto infractor tiene el derecho de presentarlas en la etapa de descargos siendo este el momento procesal propicio para hacerlo.

En esa línea, según lo encontrado en los expedientes y con las respuestas recibidas de los profesionales entrevistados, se infiere que con frecuencia se allegan las pruebas en el momento en el que se presenta el recurso de reposición⁵.

4.7. Sanción impuesta principal y accesoria

El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, establece los tipos de sanciones a imponer como consecuencia de la infracción ambiental. Dicha disposición prevé:

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

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.

⁵ **ARTÍCULO 25. DESCARGOS.** Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

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”.

En la tabla 17 se observa la imposición de sanciones. Adicionalmente, de los expedientes con sanción principal impuesta, CDA informó la imposición de sanción accesoria en 21 expedientes y CORPOAMAZONIA en dos (2) casos.

Tabla 17. Sanciones principales

Municipio		SI	NO	Sin información	Total
Tipo de sanción principal	CORMACARENA	7	0	0	7
	CDA	45	1	4	50
	CORPOAMAZONIA	11	0	0	11
Total general		63	1	4	68

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Los procesos reportados con sanción impuesta están localizados por municipio así: siete (7) casos en Calamar, 21 en el Retorno, 17 en San José del Guaviare, siete (7) en la Macarena y 11 en San Vicente del Caguán.

4.7.1. Sanción multa

Las multas en materia sancionatorias se encuentran establecidas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009:
(...)

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En armonía con lo anterior, el Decreto 1076 de 2015 compiló el Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010 que reglamentó el parágrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, establecido en el artículo 2.2.10.1.1.3 que desarrolla el principio de proporcionalidad, al prever:

“Artículo 2.2.10.1.1.3. - Motivación del proceso de individualización de la sanción. Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento.”

En ese orden de ideas, además de los criterios para la imposición de sanciones, el informe técnico deberá referirse a los siguientes aspectos:

- ✓ Los motivos de modo, tiempo y lugar que dan lugar a la sanción.
- ✓ El grado de afectación ambiental: Determinado por la valoración cualitativa de los impactos, el cual se obtiene de la valoración y ponderación de la intensidad, extensión, persistencia, recuperabilidad y reversibilidad de las afectaciones ambientales, que a su vez establecen la importancia de la afectación.
- ✓ Las circunstancias de atenuación y agravación: Previstas en los artículos 6 y 7 a de la Ley 1333 de 2009.

Atenuante:

- ✓ Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.
- ✓ 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.
- ✓ Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.

Agravante:

- ✓ Reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar el RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.
- ✓ Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.
- ✓ Cometer la infracción para ocultar otra.
- ✓ Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.
- ✓ Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.
- ✓ Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.
- ✓ Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.
- ✓ Obtener provecho económico para sí o un tercero.
- ✓ Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales.
- ✓ El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.
- ✓ Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.
- ✓ Las infracciones que involucren residuos peligrosos.

Continuando con el análisis en la Tabla 18, sobre el tipo de sanción multa se observa 68 expedientes reportados con proceso sancionatorio. CDA reportó 38 casos donde impuso esta sanción (siete (7) en Calamar, 18 en el Retorno y 13 en San José del Guaviare), adicionalmente informó el uso de modelación matemática para su cálculo.

Tabla 18. Sanción multa

CORPORACIONES		SI	NO	Sin información	Total
¿Uso de modelación matemática para su cálculo?	CORMACARENA	0	0	7	7
	CDA	38	3	9	50
	CORPOAMAZONIA	0	0	11	11
Total general		38	3	53	68

Fuente: Elaboración propia -UNODC

En los procesos sancionatorios adelantados por las Corporaciones visitadas, se identificó documentalmente:

- ✓ No está profiriendo la sanción con el fundamento técnico que exige la norma.
- ✓ El soporte técnico solo es visible únicamente cuando se trata de sanción multa
- ✓ El fundamento para sancionar es el mismo concepto técnico que fundamentó la apertura de la investigación.
- ✓ Los profesionales del área jurídica informaron que ajustan el concepto técnico y el cálculo de la sanción lo realizan con base en SMMLV para el momento que se conocieron los hechos.

En consecuencia, resulta contrario con lo establecido en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con el artículo 2.2.10.1.13 del decreto 1076 de 2015, previamente señalado en el presente documento.

Los montos de las multas informadas por las Corporaciones están discriminados por municipio en la matriz de captura vista en la Tabla 19. Adicionalmente fue incluido el monto mínimo y el máximo como rangos de referencia en los 41 procesos sancionatorios que incluyeron esta información. Cabe indicar que para el municipio de la Macarena no se mencionó ninguna cifra.

Tabla 19. Montos promedio de las multas impuestas por las Corporaciones de Desarrollo Sostenible

Municipio	Promedio multa	Monto máximo	Monto Mínimo
Calamar	\$11.252.393	\$ 29.621.949	\$ 3.288.283
El Retorno	\$ 107.615.071	\$ 1.314.737.700	\$ 3.000.000
San José del Guaviare	\$ 26.958.659	\$ 90.531.003	\$ 3.142.700
San Vicente del Caguán	\$ 7.631.122	\$ 22.204.135	\$ 1.027.837

Fuente: Elaboración propia -UNODC

En la visita realizada a CORMACARENA, se encontró que solo imponen sanciones que no relacionan la multa es decir sanciones como decomiso y aprehensión, en la entrevista adujeron que la exigencia del informe de criterios solo es requerida cuando se sanciona con multa. Lo que resulta contrario a la obligatoriedad de argumentar la sanción con el fundamento técnico exigido en la norma reiteradamente citada en el tema de multas.

Por último, frente al pago de la multa CORPOMAZONIA en un expediente y CDA reportó que tan solo en 18 casos hubo pago de la multa. Y como dato relevante, las Corporaciones objeto de estudio remiten en muy pocas oportunidades a cobro coactivo a través del cual pueden hacer efectivo el recaudo de las deudas por sanciones, tan solo CDA en 3 casos referenció el paso a la oficina jurídica para llevar a cabo el cobro coactivo.

4.7.2. Sanción: Trabajo comunitario

El artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, establece que, 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 trabajo comunitario en materias ambientales a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá reemplazar las multas únicamente cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos. El Parágrafo del artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, establece 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 como parte de la amonestación. A la fecha el Gobierno Nacional no ha reglamentado las actividades y procedimientos que conlleva la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental.

El trabajo comunitario en materia ambiental consiste en la asistencia temporal del infractor a algunos de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga contemplados en su plan de acción. Su objetivo es prestar un servicio ambiental sin remuneración económica alguna, e incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje (Corpoguajira, 2017): Por ejemplo; el apoyo a la reforestación en zonas afectadas ambientalmente por actividades antrópicas y naturales, mantenimiento de áreas reforestadas, asistencia a conferencias y talleres de sensibilización brindados por Autoridad Ambiental o el área de educación ambiental.

Con relación a este tipo de sanción, en la Tabla 20, se observa tan solo un caso en donde fue impuesta la sanción por trabajo comunitario reportado por la CDA para el municipio de El Retorno. En 25 expedientes respondieron que no hubo sanción de este tipo. En contraste CORMACARENA y CORPOAMAZONIA quienes no reportaron información al respecto.

Tabla 20. Sanción trabajo comunitario

CORPORACIONES	SI	NO
CORMACARENA	0	0
CDA	1	25

CORPOAMAZONIA	0	0
Total general	1	25

Fuente: Elaboración propia -UNODC

4.7.3. Tipo de sanción decomisos

La Ley 1333 de 2009 define en el artículo 38, que: “Consiste en la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticas y el de productos, elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental o producido como resultado de la misma.

Cuando los elementos aprehendidos representen peligro para la salud humana, vegetal o animal, la autoridad ambiental procederá de inmediato a su inutilización, destrucción o incineración a costa del infractor. Los productos perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación podrán ser entregados para su uso a entidades públicas, de beneficencia o rehabilitación, previo concepto favorable de la entidad sanitaria competente en el sitio en donde se hallen los bienes objeto del decomiso. En caso contrario, se procederá a su destrucción o incineración, previo registro del hecho en el acta correspondiente.”

Respecto a la imposición del tipo de sanción de decomisos de especímenes en la Tabla 21 son visibles la frecuencia de imposición de dicha sanción.

Tabla 21. Sanción decomisos

CORPORACIONES	De especímenes	Productos y subproductos
CORMACARENA	3	4
CDA	1	0
CORPOAMAZONIA	9	1
Total general	13	5

Fuente: Elaboración propia -UNODC

En dos (2) de las corporaciones visitadas se observó que las sanciones más frecuentes son decomiso y aprehensión, a pesar de ser acciones positivas frente al control de la deforestación, en la entrevista manifestaron que no afecta de manera considerable al infractor (o siquiera genere conciencia), por considerar que la norma es obsoleta frente a la realidad ambiental. Lo argumentaron con situaciones como: se decomisa la madera, se efectúa el proceso sancionatorio, dura tres años, se sanciona con el decomiso ya hecho.

4.7.4. Otras sanciones

Finalmente, con la información entregada en la matriz de captura se identificó que en los 68 casos con proceso sancionatorio no hay sanciones de cierre temporal o definitivo, revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro, demolición de obra o restitución de especímenes.

4.8. Medidas de compensación impuestas en la sanción

El artículo 39 de la Ley 1333 de 2009, establece que la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

Al respecto la Corte Constitucional determinó en la Sentencia C- 632 de 2011, que características se debe tener en cuenta al momento de concretar las medidas ambientales:

“MEDIDAS COMPENSATORIAS-Características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las medidas propiamente sancionatorias y preventivas
Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la Ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.

*En síntesis, las medidas compensatorias guardan proporcionalidad y equilibrio, esto con el fin que la administración garantice, revise y tenga en cuenta los límites que tiene en la toma de decisiones, las cuales deben estar encaminadas a la proporcionalidad entre la capacidad de carga y restauración de la afectación al ambiente.”*⁶

⁶. Expediente D-8379, Sentencia C-632 de 2011. El ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios y derechos (a través del resarcimiento propio de las acciones civiles -individuales y colectivas-), la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales.

Con base en la información entregada por las Corporaciones relacionadas con las medidas de compensación impuestas para tornar los recursos naturales a su estado original y restaurar los daños o impactos causados por la infracción cometida. En la Tabla 22 es visible la frecuencia con que se impone la medida.

Tabla 22. Medidas de compensación

Municipio		SI	NO	Sin información	Total
¿Se impusieron medidas compensación?	CORMACARENA	1	6	0	7
	CDA	20	27	3	50
	CORPOAMAZONIA	0	10	1	11
Total general		21	45	4	68

Fuente: Elaboración propia -UNODC

De la información obtenida en la visita de campo en la revisión de expedientes, se establece que solamente en los municipios de San José del Guaviare y en Calamar, la CDA ha realizado las correspondientes actividades de seguimiento y control de las medidas compensatorias impuestas.

4.9. Compulsa copias a la Fiscalía en proceso

Entiéndase por compulsar copias el traslado o envío de los documentos que hacen parte de un expediente en un asunto de un trámite determinado. Esto quiere decir que las copias se envían a un juez o una autoridad administrativa para que revise, examine y verifique, si lo considera pertinente inicie las investigaciones o adelante los trámites procesales necesarios que de allí se deriven. Por ejemplo, si la responsabilidad es de tipo penal adelante las diligencias que son propias del proceso.

En la

Tabla 23, son enunciados los procesos en los cuales las tres Corporaciones compulsaron copias de los documentos que hacen parte de los expedientes sancionatorios a la Fiscalía General de la Nación -FGN. De los 193 expedientes reportados por las Corporaciones mencionaron que compulsó copias a la Fiscalía en 68 casos, se observa que CDA es quien compulsó copias con mayor frecuencia respecto de los procesos adelantados en los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar. Caso contrario en CORMACARENA y CORPOAMAZONÍA quienes en conjunto solo reportan 6 casos en total.

Es pertinente indicar que compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación -FGN-, tiene importancia durante el proceso sancionatorio toda vez que, al configurarse un delito ambiental la competencia es de la FGN adelantar las acciones penales pertinentes.

Tabla 23. ¿Compulsó copias a la Fiscalía?

CORPORACIÓN	SI	NO	Sin información	Total
CDA	65	28	4	97
CORPOAMAZONIA	5	51	14	70
CORMACARENA	1	17	8	26
Total General	68	96	26	193

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Con la visita de campo se indagó sobre este aspecto con las Corporaciones, particularmente, CDA argumentó que la frecuencia de envío de copias a la FGN quedó establecida como acción a desarrollar en cumplimiento del plan de acción con medidas administrativas, policivas y judiciales adoptados por la Corporación en cumplimiento de la orden cuatro de la Sentencia 4360 de 2018 “Amazona sujeto de derechos”. En la revisión de expedientes se ve que, posiblemente, algunos casos no ameritaban el envío de copias a la Fiscalía toda vez que no se configuraba o se determinaba plenamente la comisión de un delito ambiental.

4.10. Cumplimiento de términos en notificación de actos administrativos

La Ley 1333 de 2009, establece que en el artículo 19 “En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo”⁷

Los artículos 68 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, establecen que se debe enviar una citación personal a la dirección, número de fax o al correo electrónico para que la persona comparezca a la diligencia de notificación en un término de cinco (5) siguientes a la expedición del acto administrativo, de la diligencia se dejará constancia en el expediente.

Así bien, sino es posible realizar la notificación de manera personal, el artículo 69 de la misma Ley consagra que vencido el término de los cinco (5) días de la citación, esta se hará por aviso el cual se remitirá de acuerdo a los datos que figuren en el expediente, el aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

⁷ **Artículo 19. notificaciones.** En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo. (Ley1333 del 21 de julio de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”)

De esta manera, se establece como debe realizarse la notificación de los actos administrativos proferidos por la administración, de no hacerse de esta manera se estaría vulnerando el debido proceso consagrado en el artículo 29 del ordenamiento superior⁸.

Frente al cumplimiento de términos para las notificaciones, en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se observa el tiempo promedio⁹ que tarda la autoridad ambiental para notificar por municipio en cada una de las etapas procesales.

Tabla 24. Notificaciones – etapas del proceso sancionatorio

	Calamar (días promedio)	El Retorno (días promedio)	La Macarena (días promedio)	San José del Guaviare (días promedio)	San Vicente del Caguán (días promedio)
Diferencia en términos entre el auto de la apertura de la investigación y la fecha de la notificación del Auto de la apertura de la investigación	81	64,2	48	42	115
Diferencia en términos entre la fecha del auto de formulación de cargos y fecha de notificación que formula cargos	58	77	83	115	370
Diferencia en términos entre la fecha la fecha de la resolución que decide procede sancionatorio y la fecha de notificación de la resolución que decide procede sancionatorio	32	85	76,6	101	196
Diferencia en términos entre la Fecha de resolución que decide recurso de reposición contra la decisión y la fecha de notificación de la resolución que decide recurso de reposición contra la decisión	24,6	54	67	Sin información	Sin información

Fuente: Elaboración propia -UNODC

Las notificaciones que realiza CORPOAMAZONIA de los actos administrativos (inicio, formulación y pruebas), es llevada a cabo en algunos casos con periodos superiores a 100 días. Por ejemplo: En el municipio de San Vicente del Caguán reporta días promedio de notificación de 115, 370 y 196 días calendario, seguido del municipio de San José del Guaviare con 115 y 102 días.

⁸ **Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...)

⁹ El cálculo en días promedio visibilizados en la tabla 24, solo reporta la información de los expedientes que informaron ambas fechas en la matriz de recolección enviada por las Corporaciones.

En las corporaciones visitadas, los profesionales respondieron frente al tema de notificación que no existen los medios y herramientas procesales necesarias para poder notificar a los presuntos infractores, es por esta razón que lo realizan por aviso, más aún en situaciones en donde las personas van de paso (ejemplo de puertos) y es muy difícil, garantizar el debido proceso a los investigados.

Por otra parte, consideran las corporaciones que los términos exigidos en la Ley son muy complejos y difíciles de cumplir en particular lo relacionado con la notificación personal, por diferentes circunstancias como son el orden público que complica el envío de las citaciones y el aviso.

En síntesis, fue observado que no se está cumpliendo con lo establecido en la norma para las notificaciones en las diferentes etapas procesales adelantadas por las Corporaciones, por lo tanto, no se garantiza el debido proceso.

5. Inclusión RUIA

El Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, es uno de los portales de información para el control de la normatividad ambiental, creada mediante la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, con el objetivo de publicar los nombres de las personas naturales o jurídicas sancionadas por las autoridades ambientales por la comisión de infracciones ambientales consistentes en el incumplimiento de normas ambientales o de actos administrativos, o la generación de un daño al medio ambiente.

El artículo 59 de la precitada Ley establece que todas las autoridades que sancionen mediante procedimiento sancionatorio ambiental deberán reportar la información para el registro en los términos y condiciones que para tal efecto reglamente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, advierte que la omisión dará lugar a falta disciplinaria en los términos señalados por la ley.

Seguidamente el párrafo del citado artículo condicionó que el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible, contaría con un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, reglamentará todo lo concerniente al funcionamiento y manejo del Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA– el cual será administrado por ese Ministerio con el apoyo logístico y técnico de todas las autoridades ambientales del país.

En atención a la situación descrita el Ministerio expidió la Resolución 415 de 01 de marzo de 2010, por medio de la cual se establecen los criterios y procedimientos que deben observar las Autoridades Ambientales para su funcionamiento y manejo. Así bien, la citada Resolución estableció que:

- Permanencia del Reporte. Artículo 9
- Retiro del Registro. Artículo 10
- Queja, aclaración, adición, modificación o corrección. Artículo 11
- Reporte de información y publicación en el RUIA. Artículo 12

- Transición para los reportes. Artículo 13
- Vigencia. Artículo 14

El reporte en el RUIA será únicamente de las sanciones iniciadas en vigencia de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y que estén debidamente ejecutoriadas a partir de la vigencia de la precitada resolución. En la Tabla 25 se observa que la frecuencia de reporte por parte de las Corporaciones sobre las sanciones impuestas al RUIA es del 60%.

Tabla 25. Inclusión en RUIA				
Municipio	SI	NO	Sin información	Total
CORMACARENA	5	2	0	7
CDA	36	7	7	50
CORPOAMAZONIA	0	11	0	11
Total General	41	20	7	68

Fuente: Elaboración propia -UNODC

El Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, es un registro público y de fácil acceso para todos, para lo cual, fue dispuesto que esta plataforma, debe ser actualizada cada mes por las autoridades ambientales competentes. Así bien, en una de las visitas efectuada a las corporaciones, se preguntó sobre el manejo del RUIA. Al respecto se mencionaba que, hacer el reporte de las infracciones al sistema no produce ningún efecto (real) sobre el infractor, no le genera conciencia sobre las trasgresiones y daños al ambiente. Por lo anterior, proponen sea reestructurado de tal modo que le advierta las consecuencias graves de reincidir, que le ocasionen una responsabilidad económica mayor, o un impedimento para participar en licitaciones, o para contratar con el Estado, entre otras.

A continuación, se enuncian las problemáticas que son consideradas como oportunidades de mejora o de acompañamiento en el desarrollo del proceso sancionatorio ambiental con el fin de fortalecer y garantizar la eficacia del proceso jurídico y las instituciones.

6. Situaciones o Problemáticas identificadas.

Las problemáticas que a continuación se presentan son el resultado del análisis de la información recopilada con fuentes primarias y secundarias, se relacionan cuatro grupos relacionadas con:

- i). El conocimiento Jurídico en la aplicación de las etapas procesales en la Ley 1333 de 2009,
- ii). La institucionalización del procedimiento sancionatorio ambiental
- iii). La capacidad institucional de las corporaciones y
- iv). Las identificadas a partir de la doctrina y la jurisprudencia. Todas las problemáticas enumeradas exponen los argumentos encontrados que permitieron su delimitación.

La elección de esta ruta analítica obedece a la naturaleza misma de los datos que resultaron de la información analizada, la cual deja observar la diversidad de factores que contribuyen a cada problemática en cuestión. Cada una de ellas, es la representación de una situación o tema-problema en el que convergen diversos factores sea como causas o efectos, y, a partir de ellos se consolidaron y priorizaron soluciones prácticas que posteriormente estarán plasmadas a modo de recomendaciones.

Cabe mencionar que, la información entregada corresponde a un avance analítico que será complementado en el siguiente mes con la consulta mediante entrevistas semiestructuradas a actores claves, en aras de profundizar algunos temas priorizados en reuniones previas entre la PDAAA y UNODC: (Trabajo comunitario, controles y personal destinado a la atención del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, medida de compensación).

6.1. Situaciones o problemáticas relacionadas con el conocimiento Jurídico en la aplicación de las etapas procesales

La Ley 1333 de 2009, es la norma especial que regula el proceso sancionatorio ambiental, el cual se desarrolla por etapas procesales establecidas y diferenciadas, su inadecuada interpretación y apropiación permite visibilizar las siguientes situaciones que impide llegar a resultados efectivos, bajo la función sancionatorio ambiental.

Situación 1: En algunas ocasiones no es elaborado el informe técnico “especial” que determina el fundamento de la sanción con motivos de tiempo, modo y lugar, detalla la afectación ambiental, circunstancias agravantes y atenuantes para el establecimiento de la sanción.

La elaboración del informe de criterios en la revisión de los procedimientos sancionatorios ambientales para las tres corporaciones solamente es enunciada, más no establece los parámetros para su elaboración. Adicionalmente, en una Corporación

argumentaron que la Ley solo exige el informe de criterios cuando se lleva a cabo una multa. Esto no se ajusta a lo exigido por el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y sus reglamentaciones.

Adicionalmente, genera situaciones como: mal cálculo de la multa; conceptos técnicos densos para su valoración al sumar información que no guarda relación con el informe de criterios; o la adecuación de la fórmula matemática para el cálculo de la multa, por parte de los profesionales jurídicos al concepto técnico inicial, para así poder determinar la sanción. En otro caso, la tasación de la multa es calculada de forma equivocada, debido a que toman como base, el salario mínimo vigente del año en que conocieron la infracción ambiental, o la determinación de la situación socioeconómica por medio del mínimo vital (no el SISBEN) como una característica para calcular, información que suman a la encontrada en la base de datos fosyga.

Situación 2: No se cumple el proceso y la valoración de condiciones de tiempo, modo y lugar para la práctica de las pruebas según lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

En los procedimientos sancionatorios institucionalizados de las tres Corporaciones no describen con precisión los formalismos que exige la Ley 1437 de 2011 en sus sistemas de gestión internos para el recurso de reposición contra el auto que niega la práctica de pruebas solicitadas de conformidad con el parágrafo del artículo 26 de la ley 1333 de 2009. Por lo anterior, se generan situaciones como: en un caso el auto que ordena la práctica de pruebas las niega, pero no concede el recurso de reposición, lo cual genera la falta de oportunidad para interponer el recurso.

En algunos expedientes se observó la unificación de tres etapas procesales (inicio, formulación y pruebas) con ello se limita la oportunidad del presunto infractor de presentar pruebas al desconocer la etapa de cesación del procedimiento, cuando para ello hubiese lugar; al estar unificadas dichas etapas se pierde la posibilidad de presentar los descargos que contempla el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, así como la oportunidad de presentar y solicitar pruebas.

Así como, en algunos casos los expedientes revisados no tienen en cuenta los términos que consagra la ley para la apertura del periodo probatorio, son decretadas pruebas de oficio fuera del momento procesal, en otros casos las pruebas son decretadas mediante oficio denominado “concepto jurídico”, en particular en un expediente se visualizó que no hubo valoración de descargos y en estos se solicitaban pruebas que posteriormente son valoradas en otra etapa procesal.

Situación 3: El cumplimiento de términos y de notificaciones en las diferentes etapas procesales no se están cumpliendo de acuerdo como lo establece la normatividad.

En los procedimientos institucionalizados en las tres corporaciones, aunque reconocen los términos establecidos por Ley, no están descritos con precisión para su

cumplimiento en cada una de las etapas procesales ni en la imposición de medidas preventivas en flagrancia.

En las entrevistas con las corporaciones respecto a la etapa de la indagación preliminar mencionaron que el término de seis (6) meses es muy corto. Este argumento, debido a que las Corporaciones manifestaron las dificultades de contexto como lo son: inseguridad y amplias distancias, lo cual impide el cumplimiento de la diligencia de notificación en términos. Es por ello, que en la información reportada por las Corporaciones para algunos expedientes informaron periodos promedio de notificación que en algunos casos superan los 100 días.

En cuanto al término se observó en la revisión de expedientes que en algunos casos no reposa la constancia de la citación a la notificación personal, documento que deja ver que el investigado fue informado por parte de la autoridad ambiental. Al no observarse, genera incertidumbre sobre el cumplimiento de la adecuada notificación, el incumplimiento de la diligencia de notificación en cualquiera de las etapas impide al investigado ejercer su derecho de defensa y de contradicción en razón a que desconoce el contenido del acto administrativo.

Adicionalmente, se encontró que la notificación por aviso para las Corporaciones permite el avance de los procesos sancionatorios ambientales. No obstante, este paso no se adelanta según las condiciones legales de verificación y soporte de documentación reglamentadas; en la revisión de expedientes no se evidenció el documento generado para el aviso, ni el envío de la notificación, o el soporte de aviso publicado, lo cual puede generar incertidumbre sobre si se surtió o no la notificación. También, en algunos casos no se observó el soporte del envío de la comunicación a Procuraduría en cumplimiento al artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

En las condiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, no hay claridad en el término que tienen las autoridades ambientales para responder el recurso de reposición. Por lo tanto, en las corporaciones se encuentran situaciones diversas como, por ejemplo: que el término depende de la solicitud o no de pruebas (sí el investigado la pide) se alarga el tiempo de respuesta, en otra corporación mencionaron que toman como tiempo de referencia el artículo 52 de CPACA que establece un año.

6.2. Situación o problemática identificada a partir de la institucionalización del procedimiento sancionatorio ambiental

Las Corporaciones, como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción deben seguir lo establecido en el procedimiento sancionatorio ambiental consagrado en la Ley 1333 de 2009, a fin de imponer las sanciones apropiada y oportunamente con el fin de proteger el ambiente y los recursos naturales. Adicional a esto, las Corporaciones de Desarrollo sostenible, deben dar aplicación al procedimiento técnico establecido en el Decreto 3678 de 2010, que reglamentó el parágrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, hoy compilado en el Artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015. Por lo anterior, en revisión a los procedimientos sancionatorios institucionalizados analizados

en cada una de las Corporaciones son evidenciadas las divergencias que existen entre el procedimiento establecido al interior de las Corporaciones y Ley 1333 de 2009.

- CORPOAMAZONIA "Procedimiento administrativo sancionatorio ambiental - pasa" "Código: P-CVR-002 Versión: 3.0 - 2019"
- CORMACARENA "Procedimiento sancionatorio CODIGO PM-GA.3.73.8 VIGENCIA 22 de octubre de 2022"
- CDA "Investigaciones administrativas sancionatorias" FECHA: 31 de marzo de 2020, CODIGO: MNCA-CP-02-PR-05, VERSION: 13

Situación o Problemática: *Los procedimientos institucionalizados ambientales en las tres corporaciones no describen, especifican y explican el procedimiento a seguir en cada una de las etapas establecidas en la Ley 1333 de 2009 y demás normas concordantes para el desarrollo de la función sancionatoria y de imposición de medidas preventivas.*

Para el tema de **medidas preventivas**, se observó que no se diferencia si se está refiriendo al procedimiento de la medida preventiva ordinaria o a la medida en flagrancia. Los términos no están expuestos conforme lo establece la norma para la imposición y legalización de la medida. Presentan confusión en la diferencia del tema de notificación y de comunicación. Adicionalmente, ordenan recurso de reposición contra el acto administrativo que impone la medida preventiva cuando este en realidad no es susceptible de recursos.

- **CDA:** Del análisis del procedimiento interno reglamentario, se observó que para imponer la medida preventiva no existe diferencia si se está refiriendo a la medida preventiva ordinaria o a la medida en flagrancia. Los procedimientos de cada medida deben ir de forma independiente, las formalidades de cada procedimiento deben ser descritas detalladamente. Los términos no están establecidos conforme lo establece la norma para la imposición y legalización de la medida preventiva en flagrancia. La forma de dar a conocer la medida preventiva debe quedar establecida correctamente, toda vez que establece la reglamentación interna de la corporación que se debe notificar en los términos del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, por lo que debe ser ajustado en el sentido que la medida preventiva se comunica.
De otra parte, se sugiere que la Corporación considere en su reglamento interno, si hay lugar a mantener el recurso de reposición contra la medida preventiva, toda vez que el acto administrativo que impone la medida preventiva no es susceptible de recursos.
- **CORMACARENA:** No se observa claramente establecido el procedimiento para imponer la medida preventiva, de esta manera es necesario que la corporación replantee en el procedimiento interno y tenga como punto de partida lo establecido en la Ley 1333 de 2009. En el tema de notificaciones, aunque la Ley 1333 de 2009, no contempla expresamente la obligación de notificar el acto que impone la medida preventiva, se considera que se debe garantizar y cumplir con los principios de publicidad, celeridad y eficacia, así bien, el acto administrativo debe ser comunicado en forma expedita al destinatario de la medida, por lo que la Autoridad Ambiental garantizará la efectividad de la medida preventiva, toda vez que como ya se ha señalado en este documento es de ejecución inmediata.

En lo referente al procedimiento de la medida preventiva en flagrancia, el reglamento contemplo esta figura jurídica, sin embargo, no consagró específicamente el procedimiento del cómo se impone de medidas preventivas, en cuanto a términos, condiciones de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de los hechos que la justifican. Así también deberá describir los pasos a seguir para imponer la medida preventiva ordinaria, entre otras formalidades que deben ser explicadas, descritas y detalladas, refiriendo los fundamentos legales que instituye la norma.

- **CORPOAMAZONIA:** El reglamento, establece las medidas preventivas, sin embargo, debe ajustarse de tal manera que sea claro el procedimiento, en términos, condiciones de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de los hechos que la justifican. Así como, la descripción de la medida preventiva, entre otras formalidades que deben quedar descritas y explicadas de acuerdo como lo establece la norma sancionatoria ambiental. Adicional a esto, precisar y diferenciar en el texto la medida ordinaria de la medida en flagrancia para evitar confusiones con las dos modalidades de medidas preventivas. En el tema de notificaciones, especificar que el acto administrativo que ordena la medida debe ser comunicado en forma expedita al interesado, esto para garantizar la eficacia de la medida preventiva.

En la etapa de **indagación preliminar** en el procedimiento interno establecido para las tres Corporaciones, se observa que no está incorporada tal como lo señala el artículo 17 Ley 1333 de 2009, aunque hacen referencia a ella. En cuanto al término de los 6 meses, no está claro cómo se debe contar para establecer la fecha de inicio y fecha en que se cumple el termino de los 6 meses. En ninguna de las tres corporaciones esta descrito ni detallado el procedimiento de la etapa en mención.

- **CDA:** Si bien consideró su aplicación, sin embargo, debe narrar y detallado el procedimiento; dejar establecido y descrito que se acudirá al equipo técnico si se requiere para el desarrollo de esta etapa. Revisar el termino de los 6 meses, para verificar los hechos según artículo 22 de la Ley 1333 de 2009. El cual debe ser contado, desde el momento que la corporación notifica el acto administrativo que ordena la indagación preliminar o desde cuando se envía el requerimiento a una entidad determinada (registraduría). Identificar y referir el paso a paso del procedimiento interno de esta etapa.
- **CORMACARENA:** La etapa está contemplada en la reglamentación interna, sin embargo, los formalismos no quedaron descritos, como son los pasos a seguir, en cuanto al término, los procedimientos que se adelantan en ese lapso según sea el caso, como culmina la etapa, entre otros. Deberá quedar más estructurada en el sentido, que sea específico el desarrollo que concierne a esta etapa al interior de la corporación, lo anterior, deberá quedar establecido con base en la Ley 1333 de 2009 y demás normas concordantes que para esta fase se requiere.
- **CORPOAMAZONIA:** Si bien presenta la etapa en su procedimiento sancionatorio interno, los formalismos no quedaron descritos, en cuanto a términos, los seis (6) mese no quedaron especificados que procedimiento se adelanta en ese lapso. De otra parte, del análisis que hace la corporación referente al artículo 16 de la Ley 1333 de 2009, no es claro que relación guarda con la etapa de indagación preliminar, se sugiere ajustar la etapa de conformidad como lo señala el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009.

Para las tres corporaciones se observa que no hay una clara interpretación e incorporación interna del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, en relación con lo establecido para la **apertura de la investigación**, toda vez que se encuentran situaciones tales como: En un procedimiento institucionalizado indica que, en un solo acto administrativo deben ser trazadas las etapas procesales de inicio y formulación de cargos. En otra de las corporaciones establecen que procede recurso de reposición contra el auto que inició la investigación. Adicionalmente, disponen que se comunique el auto de inicio, también mencionan qué de no encontrarse afectaciones ambientales se procederá al archivo. En otra de las corporaciones relacionan como requisito previo, la indagación preliminar para proceder a la apertura del proceso.

- **CDA:** En la reglamentación se evidenció que las etapas procesales se están tramitando conjuntamente (auto de inicio y formulación de cargos), en tal sentido la corporación debe considerar el ajuste de esta etapa, individualizando de la etapa de formulación de cargos. En consecuencia, en la reglamentación interna no se está dando cumplimiento con lo establecido en la norma para esta fase se establece.
En lo concerniente a la notificación, debe ser clara, descriptiva y estar conforme a los artículos 66 y siguientes de la ley 1437 de 2011. Dado que el inicio de la investigación es de impulso procesal y permite fortalecer los elementos probatorios recolectados a partir de exigencias consagradas en el artículo 22 Ley 1333 de 2009, de manera particular para la CDA, se recomienda no surtir esta etapa en forma simultánea con la formulación de cargos.
- **CORMACARENA:** Para este momento procesal, la reglamentación interna no hace la descripción del procedimiento a seguir, toda vez que en esta etapa se inicia en virtud de un acto de trámite no susceptible de recursos, no incluye la diligencia de notificación de acuerdo como lo establece el artículo 66 y siguientes del CPACA y comunicado a la Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios.
Por otro lado, la afirmación “De no encontrarse afectaciones ambientales se procederá al archivo del expediente.” De este modo, y, a diferencia de la indagación preliminar, esta etapa tiene como punto de partida la probabilidad de existencia de infracción ambiental, en los términos del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, culminando con una de dos decisiones excluyentes entre sí: la formulación de cargos o la cesación de procedimiento, según si se comprueba alguna de las causales señaladas en el artículo 9, siendo esta última una forma anticipada de terminación del proceso sancionatorio.
- **CORPOAMAZONIA:** Para esta etapa de apertura de investigación, la corporación describe la etapa concisamente, se visualizó que, al abordar la etapa, mezcla etapas previas al proceso generando confusión, por lo que es oportuno el ajuste de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, en el sentido que esta etapa da inicio al proceso sancionatorio ambiental constituyendo una alta probabilidad que existe una afectación al ambiente. Adicional a esto, la indagación preliminar no es obligatorio en todos los procesos sancionatorios solo se da aplicación a esta etapa en los términos del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009. Lo anterior, porque la reglamentación interna da a entender que siempre media esta etapa para iniciar el procedimiento.

Con relación a la **cesación del proceso sancionatorio**, en el procedimiento institucionalizado particularmente la **CDA** no integran esta etapa procesal dentro del procedimiento. Mientras que para las otras dos corporaciones si bien establecen esta

etapa, la norma no está debidamente estructurada según lo señalado en el artículo 9 y 23 de la Ley 1333 de 2009.

- **CDA:** Se verificó que no quedo establecida esta etapa. La reglamentación interna es una guía al interior de la corporación, por lo tanto, es necesario incluirla y describir los formalismos que la etapa implica, lo anterior, en los términos de los artículos 9 y 23 de la Ley 1333 de 2009 y demás normas relacionadas.
- **CORMACARENA:** No presenta claridad en la formalidad del procedimiento, considerando que es una forma de terminar anticipadamente el proceso sancionatorio ambiental, el procedimiento de esta etapa debe ser descriptivo, narrado y explicado. Igualmente, para efectos de notificaciones, corresponderá trazar una ruta descriptiva de acuerdo con las exigencias de los artículos 64 y siguientes del CPACA, así como dejar en observancia que el acto administrativo será publicado en el Boletín Oficial de la Corporación.
Por otra parte, la decisión de cesar el procedimiento es susceptible del recurso de reposición (artículos 74 y siguientes CPACA). En tal sentido, es oportuno referirse y especificarlo en la reglamentación interna y describir el procedimiento. En este orden, corresponderá ajustar la reglamentación interna en los términos de los artículos 9 y 23 de la Ley 1333 de 2009 y demás normas relacionadas.
- **CORPOAMAZONIA:** Esta etapa está establecida de acuerdo con los preceptos establecidos en los artículos 9 y 23 de la Ley 1333 de 2009, sin embargo, se sugiere ajustar las formalidades del recurso de reposición de acuerdo con las exigencias la ley 1437 de 2009- CPACA.

Frente a la **formulación de cargos**, particularmente en CDA, en el procedimiento interno no integro este momento procesal, evidenciando que la etapa procesal se está tramitando conjuntamente (auto de inicio y formulación de cargos). En las tres corporaciones se observa que los formalismos no están detalladamente descritos en el procedimiento interno para esta etapa procesal.

- **CDA:** La Ley 1333 de 2009, consagra un orden y una secuencia en la organización de cada etapa, en tal sentido, debe ser establecido en el procedimiento sancionatorio al interior de la corporación. Así bien, revisada la ordenación al interior de la autoridad ambiental se evidenció que la etapa procesal se está tramitando conjuntamente (auto de inicio y formulación de cargos). Por lo anterior, la CDA debe individualizarla y establecer la etapa conservando el orden que establece la Ley 1333 de 2009, describiendo los formalismos que esta demanda.
- **CORMACARENA:** Consagró en su reglamentación la aplicación de esta etapa, sin embargo, la manera como se desarrolla al interior de la corporación no está explicada, definida ni descrita, por lo tanto, la corporación debe considerar su elaboración, tomando como base los fundamentos jurídicos (artículos 5 y 24 de la Ley 1333 de 2009), que le ataen a la etapa de imputación de cargos.
- **CORPOAMAZONIA:** En la reglamentación interna quedo establecido lo concerniente a esta etapa, sin embargo, los formalismos de procedimiento que implica la etapa deben

ser descriptivos y explicativos considerando que el reglamento es guía al interior de la Autoridad Ambiental.

En lo concerniente a **descargos** en general en las tres corporaciones falta descripción del procedimiento al interior de cada corporación, por ejemplo: cual es procedimiento para recepción del escrito de cargos, cual es la dependencia encargada de hacer este proceso, así como, falta describir los formalismos o el paso a paso de acuerdo con la exigencia del artículo 25 de la Ley 1333 de 2009.

- **CDA:** Esta etapa la establece el reglamento interno, sin embargo, para tener mayor claridad se debe precisar el reglamento al interior de la corporación describiendo los términos y condiciones que para este periodo exige el artículo 25 de la ley 1333 de 2009.

En lo referente a la **etapa probatoria** en una de las corporaciones se incluyen temas adicionales que no son claros y que no guardan relación con la etapa. Además, en las tres corporaciones les hace falta describir lo establecido en el parágrafo 26 de la Ley 1333 de 2009, aunque las tres lo señalan, al ser la reglamentación interna debe quedar más estructurada en términos de notificaciones, así como, los formalismos que en ambos casos deben ser puntualizados y descritos conforme con los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

- **CDA:** La Ley 1333 de 2009, consagra esta etapa procesal en el artículo 26, del cual se extrae los pasos y condiciones a seguir para esta fase, sin embargo, la reglamentación interna de la CDA hace referencia a un “concepto jurídico” el cual no está contemplado en la reglamentación. En este orden, no es claro la finalidad de este.
Es oportuno que descriptiva incluir que contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas procede el recurso de reposición en los términos del parágrafo del artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 y demás normas consonantes.
En términos de notificaciones, aunque la Ley 1333 de 2009, no lo prevé expresamente, al amparo de los principios de publicidad y contradicción (debido proceso), el acto debe notificarse al investigado de acuerdo con lo exigido en el CPACA, en armonía con el artículo 19 Ley 1333 de 2009. En lo pertinente a la notificación, los formalismos deben ser puntualizados y afines con los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.
- **CORMACARENA:** La descripción de esta etapa no es clara por lo que no se identifican los formalismos que esta demanda, debe ser explicativa, por ejemplo; que se dispone mediante auto que deberá ordenar la práctica de las pruebas solicitadas de acuerdo con los criterios de pertinencia, conducencia y necesidad, así como las pruebas que de decreten de oficio si a criterio de la corporación fueren necesarias. Adicionalmente, completar en su reglamentación interna, que contra el acto que niegue la práctica de alguna de las pruebas solicitadas es susceptible de recurso de reposición en los términos del parágrafo del artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 y demás normas consonantes. En términos de notificaciones, aunque la Ley 1333 de 2009, no lo prevé expresamente, al amparo de los principios de publicidad y contradicción (debido proceso), se estima que el acto administrativo se deberá notificar al presunto infractor en los términos del CPACA, en concordancia con el artículo 19 Ley 1333 de 2009. En este orden, la reglamentación interna deberá ajustarse de tal manera que se describa y explique, el paso a paso de cada actuación. Lo anterior, con el objeto de que el procedimiento interno

sea guía para el personal responsable de dar aplicación al proceso sancionatorio ambiental en la corporación.

- **CORPOAMAZONIA:** LA etapa debe describir detalladamente los formalismos que exige la Ley para el recurso de reposición, el cual procede contra el auto que niegue la práctica de pruebas solicitadas, con fundamento en el párrafo del artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

Para la etapa “**determinación de la responsabilidad y sanción**” está incluida en la reglamentación interna de las corporaciones, sin embargo, no describe los procedimientos que deben ser abordados por parte del área técnica, para elaborar el informe técnico “especial”, así como, no son visibles los formalismos que deben ser específicos, descriptivos y secuenciales, para tal efecto, es indispensable seguir los lineamientos determinados en el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015 que compiló el Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010 y reglamentó el párrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

- **CDA:** En esta etapa la reglamentación interna la contempla, no obstante, considerando que esta reglamentación interna es base fundamental para la corporación, implica que antes de proferirse el acto administrativo que ordena la sanción debe mediar el informe técnico “especial”. Disponiendo los formalismos específicos, descriptivos y secuenciales, para tal efecto, es indispensable seguir los lineamientos determinados en el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015 que compiló el Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010, que reglamentó el párrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.
- **CORMACARENA:** Instituye en su reglamentación interna esta etapa, sin embargo, no describe los formalismo establecidos en el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010, que reglamentó el párrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, hoy compilado en el Artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, siendo este considerado un requisito previo a emitir el acto administrativo motivado que resuelve de fondo el proceso sancionatorio ambiental con declaratoria de responsabilidad ambiental e imposición de sanción (es), teniendo que es argumento fundamental el Informe Técnico "especial" que de manera puntual sustente los criterios exigidos en la reglamentación especial, el cual debe expedirse, por ser considerado insumo o sustento que condensa y sintetiza los elementos que sustentarán la imposición de alguna o algunas de las sanciones previstas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, según lo amerite el caso concreto. En este orden, la reglamentación debe ser sustentada en con los condicionamientos establecidos para esta etapa procesal de conformidad como lo establece la Ley 1333 de 2009, sus reglamentaciones y demás normas que guarden relación con esta etapa procesal, toda vez que los procedimientos internos son considerados guía interna de la Autoridad Ambiental, por consiguiente la descripción explicativa de cada una de las etapas son consideradas fundamentos indispensables para la correcta aplicación del proceso sancionatorio en materia ambiental.
- **CORPOAMAZONIA:** La descripción de la etapa es de manera general, por lo anterior, es pertinente actualizar la reglamentación interna con los formalismos descritos en artículo 3 del Decreto 3678 de 2010, que reglamentó el párrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, hoy compilado en el Artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015.

En cuanto al **recurso de reposición** las tres corporaciones no describen los formalismos que le atañen a este momento procesal como lo establece el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, en una de las corporaciones se observó que incluye el recurso de apelación, el cual es improcedente por no contar con superior jerárquico. Igualmente, en esta etapa incluyen la cesación del procedimiento, lo cual no se corresponde a la secuencia establecida en la Ley 1333 de 2009.

- **CDA:** Por regla general el recurso de apelación procede siempre y cuando la autoridad ambiental cuente con superior jerárquico. En este orden debe revisar y de ser necesario ajustarlo, ya que las corporaciones de ese orden no reúnen las condiciones que exige este recurso.

Por otro lado, la Ley 1333 de 2009, establece un orden y una secuencia en la organización de cada etapa, en tal sentido, debe ser establecido en el procedimiento sancionatorio al interior de la corporación. La corporación debe incluir la etapa de cesación del procedimiento en el orden que la Ley 1333 establece y, con las condiciones que consagra los artículos 9 y 23 de la misma norma, tal como ya se hizo referencia a lo largo del presente escrito.

Los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, indican los requisitos a tener en cuenta para interponer el recurso de reposición ante la administración. En este sentido la CDA, consagró esta etapa, sin embargo, en su guía interna no describe los formalismos (Acto administrativo, conceptos técnicos, entre otros) del como se tramita esta etapa al interior de la corporación.

- **CORMACARENA:** Para el tema del recurso de reposición está planteado en la reglamentación interna, sin embargo, es necesario que los formalismos que le atañen a este momento procesal sean descriptivos, detallados y puntualizados. Lo anterior, sustentado de conformidad como lo establece el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.
- **CORPOAMAZONIA:** Para este tema es necesario que en la reglamentación interna se describan los formalismos de este momento procesal de conformidad con lo establecido en los artículos 74 y siguientes de la ley 1437 de 2011.

Las tres corporaciones cumplen con la **obligación de reportar al RUIA**, sin embargo, no describen cómo se hace, la frecuencia con que se reporta y quien es el encargado de hacer esta labor, en tal sentido, debe ser ajustado con lo establecido en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con la Resolución 415 del 1 de marzo de 2010.

6.3. Situaciones o Problemáticas relacionadas con la capacidad institucional de las Corporaciones

Es preciso entender por capacidad institucional como el “poder burocrático, técnico y administrativo que tiene el Estado para conseguir sus objetivos” (Revelo & García, 2018, p. 28), y garantizar el bien común para la población y el cuidado de los recursos naturales. Por ello, la ausencia de fortaleza institucional puede traducirse en la imposibilidad de cumplir con las funciones encomendadas para la prestación de bienes

y servicios a los ciudadanos, así como garantizar procesos de gestión, inspección, vigilancia y control sobre los recursos naturales.

Las problemáticas que a continuación son enunciadas dejan ver los aspectos que se recomiendan sean fortalecidos desde la institucionalidad para materializar la función de sancionar.

Situación o Problemática 1: La mínima asignación de personal y su alta rotación para la atención del procedimiento sancionatorio, no permite la consolidación de curvas de aprendizaje que se materialicen en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la consolidación de procesos.

Con la recolección de información se observa que existe insuficiencia de recursos humanos en las corporaciones que no permiten responder adecuadamente y en los términos establecidos para la gestión del Procedimiento Sancionatorio Ambiental.

En las entrevistas se informó que pasan periodos sin contratación de personal para atender el proceso, usualmente entre noviembre y febrero de cada año. En algunos casos los encargados del procedimiento sancionatorio ambiental, no cuentan con el perfil técnico o los conocimientos necesarios para llevar adecuadamente el procedimiento.

En general las corporaciones mencionaron que no cuentan con el personal suficiente para la gestión de los procesos sancionatorios, argumentaron que esta situación obedece a la reducida planta de personal ya que es insuficiente para la gestión ambiental y en particular no hay puestos de planta específicos para la atención de los casos relacionados con la deforestación.

CORMACARENA: Solo puede suplir las necesidades de proceso sancionatorio ambiental con contratistas por orden de prestación de servicios, en la actualidad cuentan con 11 personas, 10 por OPS y uno de planta para manejar más de 4000 expedientes relacionados sólo para el proceso sancionatorio. No hay personal financiado por la corporación.

CORPOAMAZONIA: Manifestó que para vigencia 2022 cuenta con dos (2) profesionales jurídicos vinculados por contrato de prestación de servicios que van para al área jurídica, adicionalmente con dos (2) judicantes contratados por OPS. Aún así, hace falta personal para tramitar los procesos que maneja la corporación que son 666 expedientes aproximadamente.

CDA: Informó que cuenta con nueve (9) profesionales que gestionan el procedimiento sancionatorio, entre ellos dos (2) técnicos, para la atención de 140 procesos sancionatorios ambientales. Adicionalmente, indicaron que distribuyen el personal de acuerdo con su vinculación. Es decir, manejo de procesos sancionatorios sólo de deforestación y otra persona que únicamente trata los casos relacionados con decomisos.

Situación o Problemática 2: Las Corporaciones no cuentan con un sistema de información propio para la gestión de procesos sancionatorios que den cuenta de la trazabilidad y el avance que tienen los expedientes.

Con la revisión a la trazabilidad de la información que soporta los expedientes de las tres Corporaciones se encontraron situaciones como: En una Corporación existen expedientes abiertos que no contienen ningún documento, archivos con información de soporte en físico y otros con información en digital.

Los controles a la información que reposa en los expedientes son mínimos y diferenciados para las tres Corporaciones, por ello se encontraron situaciones como:

- La gestión de la información a través de matrices de Excel, o
- Mediante plataformas que, aunque están disponibles no dan cuenta de la trazabilidad completa de todos los soportes que deben reposar en los expedientes,
- Sistemas digitales que no están en funcionamiento.

Por lo tanto, para las tres Corporaciones el control se reduce a procesos manuales y a cargo de los profesionales encargados de su acatamiento.

Tampoco se observa el cumplimiento de lo establecido en la Ley de archivo en lo referente a la gestión documental. En un caso, los documentos que reposan en algunos de los expedientes del archivo oficial correspondían a fotocopias. Lo anterior, deja ver que no hay un seguimiento estricto de los documentos tanto físicos como virtuales, así como, un adecuado soporte tecnológico de respaldo ante eventuales daños o pérdidas, esta última, hace referencia a que una corporación tuvo pérdidas de información debido al daño de un servidor.

Situación o Problemática 3: Las Corporaciones no tienen acceso a sistemas de información centralizados que les permita consultar datos sobre presuntos infractores, coordenadas, predios, entre otros. Información pertinente para la toma de decisiones y realizar acciones en prevención, mitigación y sanciones.

La identificación de los presuntos infractores ambientales ha sido visibilizada como el mayor obstáculo que existe en la individualización de responsables, debido a que se presentan situaciones como: el uso de sobrenombres, apodos, alias, o la dificultad para determinar si está vivo o muerto. Adicional a esto, no siempre se puede realizar la identificación de predios dado que no aparecen con el propietario registrado y en otros casos la información es errada.

Ante esta barrera, las corporaciones han avanzado en la articulación con actores (Registraduría, Juntas de Acción Comunal y Comisarias) para identificar el nombre de pila y por ende su identificación plena, o con la consultan sistemas de información como el FOSYGA, en aras de llegar a resultados con mayor oportunidad. No obstante, estos esfuerzos son insuficientes, debido a que las respuestas a los requerimientos son tardías, y la consulta a los sistemas de información se reduce a un solo sistema.

Las Corporaciones mencionaron la necesidad de contar con mayor articulación con instituciones, especialmente de orden nacional, en aras de garantizar la consulta en los diferentes sistemas de información, precisaron que hasta ahora no existen convenios de cooperación entre las entidades para materializar este objetivo.

Otro elemento que surgió al cuestionar acerca de los sistemas de información fue el RUIA, en una de las Corporaciones cuestionan su efectividad argumentando que no se observa un efecto real (sea una limitante para contratar con el estado, entre otros) con la publicidad de los infractores que cometen la afectación o daño en dicho sistema.

Situación o Problemática 4: No hay procesos de gestión del conocimiento para la apropiación de la función sancionatoria.

En las corporaciones mencionaron que no son frecuentes las capacitaciones institucionales en temas ambientales para la apropiación del conocimiento. Por lo tanto, en algunos casos, la apropiación temática para la gestión del procedimiento sancionatorio ambiental depende de la apropiación del manual de procesos de la institución.

Esta mínima gestión de conocimiento permite situaciones como el represamiento de expedientes debido a la falta de certeza, sobre sí se tiene competencia o no en zonas de reserva forestal, suelos y serranía. En consulta con el MADS, esta entidad informó que las Corporaciones no tienen claras sus competencias funcionales, argumentó que la norma es clara. Dicho desconocimiento ha generado confusión para el desarrollo de su labor, por ejemplo: el trámite de procesos sancionatorios ambientales en áreas de reserva forestales nacionales sin conocimiento del Ministerio.

En el proceso de individualización para el cálculo de la sanción, fijó como uno de los criterios, la determinación de la capacidad socioeconómica del investigado, por lo tanto, para su análisis las Corporaciones toman en cuenta la información del Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN, información consultada en el Departamento Nacional de Planeación -DNP. Recientemente, la metodología del cálculo SISBEN fue modificada por el DNP que trajo un cambio significativo en la categorización de las personas, pasando de una denominación numérica a una Alfanumérica. Esta situación, para las Corporaciones ha generado confusión debido a que desconocen cómo interpretar la información reciente del SISBEN.

Situación o Problemática 5: Existencia de vacíos técnicos y normativos para el desarrollo eficaz del procedimiento sancionatorio ambiental.

Para el tema del trabajo comunitario, en entrevista con el -MADS, informo que la oficina asesora del Ministerio ha emitido conceptos en los cuales señala parámetros donde dejan líneas o guías para el tema del trabajo comunitario. Así bien por regla general el alcance los conceptos no son vinculantes ni obligatorias de acuerdo con lo ordenado por la Ley 1437 de 2011. Lo anterior genera incertidumbre porque a la fecha no se ha proferido la reglamentación en materia de trabajo comunitario.

Existe un vacío frente al tipo de sanción de “trabajo comunitario” que es prevista en la en el párrafo del artículo 49 Ley la 1437 de 2011. Pese a que han transcurrido 10 años esta sanción aún no ha sido reglamentada, ni han sido fijados los procedimientos para ser impuesta por parte de las autoridades ambientales.

Frente a la imposición de esta sanción, en una Corporación mencionaron que la han impuesto. Consiste en que el infractor asista a clases de educación ambiental o realice capacitaciones, charlas o jornadas de sensibilización; el control para su cumplimiento es llevado a cabo directamente por la Corporación. Adicionalmente, indicaron que en caso de incumplimiento por parte del infractor realizan requerimiento para que cumpla. Por su parte, las otras Autoridades Ambientales argumentaron que no imponen esta sanción por no estar reglamentada.

Del análisis de las entrevistas relacionadas con el termino de respuesta que tienen las autoridades ambientales para emitir respuestas al recurso de reposición, en algunas de las corporaciones se toman un año con fundamento en el artículo 52 de CPACA. Sin embargo, en otra no tienen un término definido. Lo anterior genera incertidumbre porque no se tiene certeza de cuál es el término que debe tomar la administración para dar respuesta al recurrente.

6.4. Situaciones o Problemáticas identificadas a partir de la doctrina y la jurisprudencia

Uno de los primeros pasos adelantados en el desarrollo de la ruta definida entre PDAAA y UNODC para llegar al diagnóstico, tuvo lugar con la elaboración del documento “*Aproximación diagnóstica preliminar del procedimiento sancionatorio ambiental desde fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales*” (Anexo 5). El documento en mención es considerado como la base jurídica para el presente documento.

Toda vez que, contiene un análisis profundo de la normas, doctrina y jurisprudencia relacionada con el proceso sancionatorio ambiental, del cual fue posible extraer algunas situaciones problemáticas de origen normativo que repercuten directa o indirectamente en el proceso sancionatorio ambiental, y a continuación se exponen.

Situación o Problemática 1: Alta discrecionalidad de las instituciones que no se materializan en su funcionamiento efectivo.

- “Se van a aumentar las nulidades de los actos administrativos sancionatorios por la violación al debido proceso mediante medios de control ante el contencioso administrativo, o acciones de tutela en caso de presentarse escenarios de perjuicio irremediable” (Guzmán Jiménez & Ubajoa Osso, 2019, Pg. 457).
- “La autoridad administrativa goza de una importante discrecionalidad lo cual deja al infractor en una situación de alta indefensión procesal, pues la ausencia de reglas procesales y probatorias claras y expresas genera actuaciones administrativas sin el cumplimiento de los requisitos legales” (Guzmán Jiménez & Ubajoa Osso, 2019, Pg. 448).

- Del análisis adelantado se considera factible hacer una evaluación a profundidad de la eficacia en el manejo en las garantías procedimentales en el proceso sancionatorio ambiental, así como su cumplimiento.

Situación o Problemática 2: La falta precisión normativas para una correcta interpretación de la infracción ambiental.

- “Entonces, también se propende por compensar las afectaciones causadas al medio ambiente. No obstante, se identifica que en la práctica y en la misma norma no hay una coherencia entre el espíritu de la ley y lo que sucede en la realidad, lo cual parece obedecer al diseño normativo” (Arias & Del Valle, 2018. Pg, 545–602).
- “Los problemas de esta figura tienen relación con el concepto de infracción ambiental y su tipología, lo que genera incertidumbre jurídica e imposibilita el ejercicio del derecho de contradicción de los infractores ambientales. Esto tiene relación con el principio de tipicidad y los pliegos de formulación de cargos, ambiguos y vagos, que podrían vulnerar el principio de legalidad” (Guzmán Jiménez & Ubajoa Osso, 2019, Pg. 448).

Situación o Problemática 3: Superposición o choque de normas que generan inconvenientes entre las diferentes instituciones

- “En la práctica se presentan choques o conflictos entre las distintas autoridades pues la competencia administrativa está determinada por el factor territorial, por lo que, cuando se otorgan permisos, autorizaciones o licencias, muchos casos de infracción ambiental normativa son iniciados por la autoridad ambiental donde esté ubicado el respectivo proyecto, obra o actividad, y se acuerdo con el polígono licenciado, y entran en los conflictos tanto positivos como negativos de competencias” (Guzmán Jiménez & Ubajoa Osso, 2019, Pg. 447).

7. Conclusiones

Las tres Corporaciones objeto de estudio en el presente diagnóstico con jurisdicción en los municipios observados: San José del Guaviare, El Retorno, Calamar, San Vicente del Caguán y La Macarena, el desarrollo del procedimiento sancionatorio para la protección del ambiente en el período comprendido de octubre de 2016 a octubre de 2021 no se realizó con el cumplimiento de las formalidades exigidas en la Ley 1333 de 2009.

- Con la verificación de los procesos sancionatorios manejados por las Corporaciones es necesario fortalecer la gestión en el trámite de estos procesos al interior de estas entidades. Formulando directrices enfocadas a generar, herramientas e instrumentos que incrementen la efectividad de los procesos sancionatorios, teniendo en cuenta los principios de seguimiento y evaluación necesarios para lograr la preservación y manejo eficiente del procedimiento.
- En las Corporaciones, la ausencia de archivos físicos genera incertidumbre sobre las motivaciones técnicas y jurídicas para la selección e imposición de las sanciones y la proporcionalidad entre infracción ambiental y la medida sancionatoria que finalmente se impone.
- La inadecuada incorporación del procedimiento sancionatorio ambiental en los sistemas de gestión de calidad es visible en la falta de rigurosidad de la información que soporta la toma de decisiones.
- La mora o incumplimiento en los tiempos establecidos de gestión para cada etapa del procedimiento sancionatorio, dificulta el avance del proceso, conllevando a que sea mínimo los procesos fallados.
- La falta de personal es insuficiente teniendo en cuenta la cantidad de procesos por tramitar que se encuentran represadas, es indispensable aumentar el número de personas (funcionarios o contratistas) que darán soporte al cumplimiento del Procedimiento Sancionatorio Ambiental y de esa manera cumplir con los tiempos establecidos por la normatividad y el procedimiento interno.
- La frecuencia del cambio de la sanción impuesta a través del recurso de reposición repercute en la legitimidad de la institución y en una percepción negativa respecto a su desempeño.
- Las opiniones diversas frente a la eficacia del procedimiento sancionatorio en torno a los resultados y el impacto esperado para la mitigación y prevención de los daños sobre los recursos naturales. Generan incertidumbre tanto al investigado como a la Autoridad Ambiental.

- La falta del informe técnico “especial” que muestre las circunstancias de tiempo, modo y lugar: que detalle la afectación ambiental, las circunstancias agravantes y los atenuantes para el establecimiento de la sanción, generan duda de la sanción impuesta por parte de la corporación.
- Existen percepciones sobre la eficacia del RUIA, debido a los mínimos efectos para la generación conciencia, a pesar de que, identifica a los infractores que realizan conductas que atentan contra el ambiente y los recursos naturales.
- La efectividad de las medidas preventivas impuestas al no ser materializada pierde eficacia sobre el resultado esperado que es prevenir o impedir los daños sobre el medio ambiente y los recursos naturales. En este sentido, se observó que un 27% de las medidas preventivas impuestas quedaron sin materializar.

8. Bibliografía

- Acuerdo del consejo directivo 003 de 31 de enero de 2017 “Por medio del cual se reglamenta las sanciones consistentes en trabajo comunitario en jurisdicción de la corporación autónoma regional de la guajira”.
- Amaya Arias, Angela María, y Eduardo Del Valle Mora. «La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica». El poder Sancionador de la administración Pública: discusión, expansión y construcción. XIX Jornadas de Derecho Administrativo, editado por Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón Córdoba, Universidad del Externado de Colombia, 2018.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Comunicado de Prensa No. 45 del 6 de septiembre de 2010.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Guía del proceso sancionatorio ambiental, ISBN: 978-958-8188-15-7, 2011.
- Guzmán Jiménez, Luis Felipe, y Juan David Ubajo Osso. «Garantías procedimentales En el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa». Procedimiento sancionatorio ambiental. 10 años de la ley 1333 de 2009, editado por María del Pilar García Pachón, Universidad del Externado, 2019.
- Martínez Folquer, Pilar. Potestad sancionadora de la administración en materia ambiental en el ámbito provincial. Universidad Nacional de Tucumán, 2019.
- Revelo, J., & García, M. (2018). El Estado en la periferia, historias locales de debilidad institucional. <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/11/El-Estado-en-la-periferia.pdf>