



DIRECTIVA No. 1007

DE: PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN.

PARA: CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN (CONALDEF), MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS), CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL DE LA MACARENA (CORMACARENA), CORPORACIÓN DEL SUR DE LA AMAZONIA (CORPOAMAZONÍA) Y CORPORACIÓN DEL NORTE Y ORIENTE DE LA AMAZONÍA (CDA).

ASUNTO: ALERTA PARA EL TRÁMITE EFECTIVO DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES QUE SE ADELANTEN POR INFRACCIONES ASOCIADAS A LA DEFORESTACIÓN EN LA REGIÓN AMAZÓNICA.

FECHA: 07 ABR 2022

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 277 de la Constitución Política y los numerales 2, 3, 6, 7 y 8 del artículo 7 y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000- modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, y

CONSIDERANDO

Que la Procuradora General de la Nación tiene como función formular políticas generales y criterios para la vigilancia superior con fines preventivos, privilegiando la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Que la función preventiva se focaliza en la garantía de los derechos constitucionales, entre ellos, el derecho a un ambiente sano. Asimismo, busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que los afecten, mediante la detección y advertencia de riesgos en la gestión pública.

Que el numeral 3 del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 asigna a las procuradurías delegadas el ejercicio, de manera selectiva, del control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación pública que adelantan los organismos y las entidades públicas y el artículo 37 dispone que los procuradores judiciales tienen funciones preventivas y de control de gestión, según lo dispuesto en la Constitución Política y las leyes.

Que el artículo 8 de la Constitución Política establece la obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Los artículos 79 y 80 reconocen el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Para ello, planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, por medio del desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, por lo que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales a que haya lugar y exigir el resarcimiento de los daños causados.



Que el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) prevé en el artículo 1 que el ambiente es patrimonio común, por ende, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. Igualmente, precisa la preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Que el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece que una de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es “[e]jercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar”. De igual forma, el numeral 40 determina que compete al ministerio “[f]ijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía Colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas”.

Que el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 precisa que compete a las Corporaciones Autónomas Regionales ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, conforme a las normas de carácter superior y los criterios y directrices emanadas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Asimismo, el numeral 17 asigna la función de imponer y ejecutar a prevención las medidas policivas y las sanciones previstas en la ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, en casos de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

Que el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, en relación con la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía, prevé que, sin perjuicio de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, adicionalmente:

[T]endrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región del Norte y Oriente Amazónico y su utilización; ejercer actividades de promoción de investigación científica y transferencia de tecnología; dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio; fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos, y de propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas, para la utilización y conservación de los recursos de la Amazonia colombiana”.

Que el artículo 35 *ibídem* regula que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, además de las funciones establecidas para las Corporaciones Autónomas Regionales, tiene como función principal proteger el medio ambiente del sur de la Amazonía colombiana como área especial de reserva ecológica de Colombia, de interés mundial y como recipiente singular de la mega-biodiversidad del trópico húmedo.

Que el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 dictamina que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, aparte de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, reserva de la biosfera y santuario de fauna y flora,

UN



ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y en sus estatutos y se encargará principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de Manejo Especial de La Macarena, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno del área de Manejo Especial La Macarena.

Que la Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental y regula en su artículo 1 la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, así:

El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos”

Que los principios de prevención y precaución orientan la potestad sancionatoria respecto a conductas de acción u omisión y permiten señalar el riesgo de afectación al ambiente y sus elementos a proteger. Por lo tanto, el Estado debe precaver sus efectos con la adopción oportuna de medidas preventivas para mitigar o reducir los resultados y, en todo caso, las sanciones tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y los reglamentos.

Que la Ley 1333 de 2009 unificó el régimen y procedimiento sancionatorio ambiental, de tal manera que se convirtió en una herramienta fundamental para las autoridades ambientales en la investigación de infracciones ambientales y aplicación de sanciones cuando se determine la responsabilidad del investigado, además de la imposición y ejecución de las medidas preventivas cuando 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 afecte el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Que los asuntos de pérdida de fuerza de ejecutoria, notificaciones, interposición y decisión del recurso de reposición que contempla la Ley 1333 de 2009 en los artículos 11, 18, 19, 23, 24, 28 y 30 siguen los procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o las normas que lo sustituyan o adicionen, conforme a lo establecido en el artículo 308 de dicho código.

Que el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, establece que la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental por medio de la vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades, con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje. Esta medida únicamente podrá reemplazar las multas cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos. El párrafo del artículo 49 dispone que el Gobierno Nacional reglamentará las actividades y procedimientos que conllevan 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.

Que compete a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales, según el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

Que es necesario que las autoridades que adelantan procesos sancionatorios ambientales cumplan la obligación contenida en el parágrafo del artículo 56 *ibídem*, relativa a que deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales.

Que una de las acciones para hacer efectivo el control a la deforestación es la aplicación de los procesos sancionatorios ambientales por parte de las autoridades competentes y los entes a prevención, podrán ejercer medidas preventivas. Por este motivo, es necesario identificar las oportunidades de mejora y las medidas que deben implementarse para adelantarlos de manera legal y efectiva, en cumplimiento de sus funciones y, con ello, aportar a la minimizar el deterioro de los bosques, sobre todo en los que presentan mayor afectación en la región Amazónica.

Que en el marco del proyecto "Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental", apoyado por el Reino Unido, facilitado por la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y que contó con la guía de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, se llevó a cabo un estudio de la función sancionatoria ambiental en Corpoamazonía, Cormacarena y CDA, con jurisdicción en los municipios de La Macarena, San Vicente del Caguán y San José del Guaviare, focalizados por dicho proyecto.

En virtud de lo anterior, la Procuradora General de la Nación

DISPONE:

PRIMERO. EXHORTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva a fortalecer la gestión en el trámite de los procesos sancionatorios ambientales, mediante mecanismos estratégicos y eficientes para adelantar con celeridad y eficiencia en las investigaciones y la imposición de medidas preventivas cuando fuere el caso, abordando las etapas procesales de manera oportuna y sin mayores dilaciones, teniendo en cuenta los principios que rigen la función pública.

En tal sentido, se hace un llamado al acatamiento del debido proceso en el momento de aplicar, de manera independiente, cada una de las etapas procesales establecidas en la Ley 1333 de 2009.

SEGUNDO. ADVERTIR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva que las medidas preventivas deben aplicarse bajo el marco legal establecido y garantizando el principio de proporcionalidad, sin importar que su imposición sea en flagrancia o por comprobación previa. Asimismo, que deben asegurar su cumplimiento o materialización por parte del destinatario o la autoridad.

La imposición de las medidas preventivas no es permanente, por ende, cumplida la función prevista en el artículo 12 de la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental deberá



expedir el acto administrativo correspondiente levantando la medida preventiva. El levantamiento de la medida preventiva no necesariamente conlleva a la terminación del proceso sancionatorio ambiental.

TERCERO. CONMINAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva al estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, en lo atinente a la etapa de indagación preliminar. Cuando esta proceda, se debe cumplir el término de seis (6) meses establecido en la ley y adelantar las diligencias necesarias durante este plazo, con el fin de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una casual eximente de responsabilidad.

Culminado el término de seis (6) meses previsto para el agotamiento de la etapa de indagación preliminar, la autoridad ambiental debe proceder a su archivo o a la apertura de la investigación del proceso sancionatorio ambiental, según corresponda.

CUARTO. EXHORTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva a que entre la etapa de iniciación del proceso sancionatorio y la etapa de formulación de cargos se verifique la no existencia de causales de cesación del procedimiento y que, en caso de requerir verificación de los hechos, se aplique el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, respetando cada una de las etapas procesales, pues a cada una corresponde un acto administrativo diferente.

QUINTO. INSTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva a que cuando expidan el acto administrativo de formulación de cargos expresen de manera clara cada uno de los hechos materia de investigación, para lo cual, se deberá incluir la identificación de la norma, artículo, párrafo, inciso o numeral presuntamente infringidos, o bien la identificación del daño ambiental atribuible a la acción u omisión del presunto infractor y precisar, además, que con un mismo hecho se pueden tipificar varias infracciones.

SEXTO. ADVERTIR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva, en lo relativo a la etapa probatoria, que las pruebas se deben decretar por medio de acto administrativo y practicar y valorar conforme a la norma, teniendo en cuenta que sean pertinentes, conducentes y necesarias. Igualmente, se debe contar con la prueba correspondiente para sustentar cada una de las condiciones de tiempo, modo y lugar. Adicionalmente, se recuerda que en materia probatoria resultan aplicables las reglas previstas en la Ley 1437 de 2011 y en el Código General del Proceso.

SÉPTIMO. EXHORTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva a que, previo a la expedición del acto administrativo que determine la responsabilidad, la imposición de sanciones se sustente con el recaudo probatorio existente en la investigación e, igualmente, procedan con su gradación, mediante el informe técnico que aplique los criterios establecidos en el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, el cual compiló el Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010, que reglamentó el párrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, con lo cual se materializan las garantías a los derechos fundamentales.

OCTAVO. INSTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva a que, en relación con la determinación de responsabilidad y sanción, culminen el procedimiento sancionatorio con la definición de la responsabilidad o no del investigado y, en caso de resultar responsable, proceder a la imposición de sanción.



En caso de que haya lugar a sanción, se deben aplicar los criterios para su imposición previstos a partir del artículo 2.2.10.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y en el evento de que la sanción sea una multa, se debe aplicar adicionalmente lo dispuesto en la Resolución No. 2086 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin que medie discrecionalidad en la aplicación de los criterios definidos en dichas normas.

NOVENO. ADVERTIR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva que como resultado de la investigación sancionatoria adelantada y la gradación de la sanción debe establecerse la procedencia, así como la proporcionalidad de imponer medidas compensatorias, considerando los criterios y el análisis jurídico de la Corte Constitucional en la Sentencia C- 632 de 2011¹².

DÉCIMO. EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que expida con urgencia el acto administrativo reglamentario que fije las actividades y procedimientos que determinen la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental, aplicables al proceso sancionatorio ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del párrafo del artículo 49 de la Ley 1333 de 2009.

UNDÉCIMO. INSTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva a que den estricto cumplimiento a las reglas correspondientes del CPACA, en particular respecto a los recursos de reposición y las decisiones de fondo que se adopten al resolver los recursos, las cuales deberán sustentarse probatoriamente.

DUODÉCIMO. REITERAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva la importancia de la debida notificación de cada uno de los actos administrativos expedidos en el procedimiento sancionatorio ambiental, que constituye la base del debido proceso, materializado en el derecho de defensa y contradicción. Con tal propósito, se debe propender en primera medida por la notificación personal y, en caso de no ser posible, previa la constancia respectiva, acudir a la notificación por aviso, la cual debe efectuarse de acuerdo con lo establecido en la ley, soportando documentalmente cada una de las actuaciones y respetando los principios del derecho administrativo, especialmente el de celeridad. Por lo tanto, la regularidad y control sobre cada actuación procesal es un objetivo primordial en el cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 99 de 1993 a las autoridades ambientales.

DÉCIMOTERCERO. ADVERTIR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva que deben adelantar todas las gestiones, diligencias y actuaciones necesarias para garantizar el logro de los fines del procedimiento sancionatorio ambiental y evitar decisiones inhibitorias o de archivo, procurando superar los obstáculos que puedan presentarse en la verificación de los hechos y el recaudo de las pruebas, atribuibles a condiciones propias del territorio, por medio del apoyo de la Fuerza Pública y las demás entidades estatales, con base en los principios de coordinación y colaboración armónica.

DÉCIMOCUARTO. EXHORTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente Directiva a adelantar de manera oportuna la revisión integral de los procesos y procedimientos internos referentes a las investigaciones sancionatorias ambientales, para que se adecúen a las reglas de

¹² Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".



procedimiento señaladas en la Ley 1333 de 2009 y sus decretos reglamentarios, con el objeto de garantizar y hacer efectivo el principio del debido proceso y cumplir las normas que establecen el derechos colectivo al ambiente sano.

DÉCIMOQUINTO. INSTAR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva a generar procesos de fortalecimiento del recurso humano a partir de la selección de personal calificado que garantice su competencia e idoneidad, así como su continuidad en el desarrollo y dedicación en el trámite del proceso sancionatorio ambiental, tanto en el área jurídica como en la técnica.

DÉCIMOSEXTO. ADVERTIR a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva que deben contar con herramientas tecnológicas que permitan la gestión, seguimiento y control de los procesos sancionatorios ambientales que garanticen la consulta y transparencia del proceso por parte de los diferentes actores e interesados.

DECIMOSÉPTIMO. INSTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a dar cumplimiento de lo previsto en el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y que despliegue su facultad discrecional y selectiva sobre la evaluación y control preventivo, actual o posterior, en relación con la gestión y trámite de los procesos sancionatorios ambientales que adelantan las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible destinatarias de la presente directiva, para el mejoramiento y fortalecimiento de sus capacidades de gestión, que contribuyan a evitar o mitigar el fenómeno de la deforestación, por medio de la efectividad en las medidas preventivas y sancionatorias que sobre el tema se impongan en esta zona del país.

DÉCIMOCTAVO. EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a impulsar la formulación e implementación de las políticas ambientales para la Amazonía colombiana, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas, especialmente ante el fenómeno creciente de la deforestación.

DÉCIMONOVENO. INSTAR al Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (Conaldef), instancia rectora de la estrategia de la lucha contra la deforestación en Colombia, para que coadyuve en la socialización y aplicación de la presente directiva.

VIGÉSIMO: La presente directiva rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


MARGARITA CABELLO-BLANCO
Procuradora General de la Nación

Elaboró: Monica del Pilar Gomez Vallejo PJAA II -14; Diana M. Bravo A y Diego F Alvarez asesores Delegada para A Ambientales y Agrarios
Andrés Higuera Africano / Asesor Secretaría Privada
Marialicia López Iglesias / Asesora Despacho Procuradora General de la Nación
Aprobó: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz / Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios
Javier García Ávila / Secretario Privado
(Trazabilidad virtual)