

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 PROJUS

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.

Recomendaciones - 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

Documento de Recomendaciones a partir 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

Nota Aclaratoria

Es importante señalar que las recomendaciones y/o sugerencias se ponen a disposición del ente de control y son recogidas a partir de lo analizado en los expedientes que reposan en las Corporaciones Autónomas. Asimismo, es pertinente anotar que este documento describe las situaciones que generan especial atención y sobre las cuales se sugiere hacer un acompañamiento a las autoridades ambientales para optimizar sus procesos sancionatorios en aras de enfocar, prevenir y mitigar la deforestación usando como herramienta lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. De esta manera, acá se exponen unas alertas que pueden generar diversas líneas de acción para fortalecer los procesos sancionatorios, pero como tal no determinan obligación ni tampoco son motivo de repercusión disciplinaria alguna toda vez que este documento no se hizo en el marco de ninguna investigación o proceso jurídico particular y más bien se formula en aras de buscar y atender las oportunidades de mejora del proceso tanto en lo operativo como en lo jurídico.

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 reconocer 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, el presente documento entrega el reconocimiento integral de 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.

Es fundamental indicar que la información resultado del presente documento no es una publicación del ente de control ni hace parte de alguna investigación particular.

Así, el punto de partida para este documento es el diagnóstico 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. Para el periodo señalado, 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 llevaron a cabo 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 la observación a los procedimientos institucionales incorporados en los sistemas de gestión de calidad de cada Corporación, en aras de analizar las reglas que guían el adecuado desarrollo del procedimiento según lo estipulado por la Ley 1333.

Como resultado se identificaron en total 12 problemáticas 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 identificadas a partir de la doctrina y la jurisprudencia. En complemento, para su abordaje se proponen recomendaciones generales.

Recomendaciones

“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”

A partir de las alertas planteadas en el documento diagnóstico de los procesos sancionatorios en los municipios priorizados por el proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental apoyado por Reino Unido”, se formulan y organizan las siguientes recomendaciones.

1. Recomendación de orden jurídico

Las Corporaciones de Desarrollo Sostenible como entidades estatales responsables del proceso sancionatorio deben aplicar el procedimiento para la imposición de sanciones en materia ambiental establecidas en la Ley 1333 de 2009, de tal manera que quede asegurado la estructura previamente establecida, para ello deben contar con un equipo de trabajo preparado y capacitado de modo que los resultados de su desarrollo dejen observar la rigurosidad de su aplicación tanto de interpretación como en el uso de cada una de las etapas procesales (Indagación preliminar, Auto de apertura, formulación de cargos, entre otros).

Lo anterior, en la atención a que la autoridad ambiental analice y de aplicabilidad al procedimiento descrito para la imposición de las sanciones. Así bien, las corporaciones deben contar con mecanismos estratégicos y eficientes para adelantar con celeridad las investigaciones y abordar las etapas procesales de manera oportuna y sin mayores dilaciones.

Recomendación para garantías procesales

Los integrantes de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, les corresponde identificar, conocer y aplicar el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009; donde se ha hecho referencia de forma clara y expresa de cada una de las etapas procesales que se deben cumplir con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y el derecho a la defensa. Así mismo, se ha hecho énfasis en los lineamientos jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional en lo referente al régimen sancionatorio en el Derecho Ambiental.

Recomendación frente a la eficacia del procedimiento sancionatorio ambiental

Es indispensable, que las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, reestructuren su actividad administrativa en el sentido de organizar la funcionalidad de la eficacia en su labor, con la finalidad de dar cabal cumplimiento a cada una de las etapas procesales, considerando que garantizar la eficacia del procedimiento sancionatorio radica en aplicar correcta y objetivamente el criterio de la norma.

2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las CDS

El adecuado funcionamiento de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible requiere la priorización del fortalecimiento de la capacidad institucional que constituyen como medio fundamental para la materialización de sus objetivos.

A través de la adopción efectiva de las políticas de desarrollo institucional que les permitirán actuar con eficiencia interna para el cumplimiento de sus labores. Mediante:

- ✓ Incluir adecuadamente el Procedimiento Sancionatorio Ambiental estipulado en la Ley 1333 de 2009 en el sistema de gestión de calidad de la entidad, en aras de garantizar su implementación efectiva y controles internos rigurosos para su desarrollo.
- ✓ Fortalecimiento de los sistemas de gestión de documental que garanticen una custodia efectiva de la información que recopila, genera o produce la entidad, lo cual permitirá la simplificación de las actuaciones de las corporaciones en los procesos sancionatorios ambientales.
- ✓ Ampliar la planta personal responsables del procedimiento sancionatorio ambiental para garantizar el desarrollo permanente de los procesos en investigación en todos los pasos vinculados al procedimiento.
- ✓ Las instituciones técnicas de orden nacional (Departamento Administrativo de la Función Pública, Archivo General de la Nación, Ministerio de las TIC, entre otras) deben orientar a las Corporaciones en la adecuación de su capacidad institucional interna en aras de garantizar una reestructuración efectiva.

Generación capacidades a través procesos para la gestión del conocimiento de las entidades con funciones ambientales

- ✓ El Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible debe propender por la adecuada interpretación normativa en materia ambiental, y la clarificación de los vacíos interpretación técnica existentes como clarificar que instituciones son competentes en zonas de reserva forestal, suelos y zonas de serranía o la adecuada inclusión de la variable socioeconómica en la tasación de las multas, según la nueva categorización del SISBEN.
- ✓ Para garantizar una adecuada interpretación técnica y normativa en materia ambiental por parte de los diferentes actores institucionales con funciones ambientales, el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible debe desarrollar y/o gestionar escenarios de formación o gestión del conocimiento permanente sobre aspectos medioambientales.
- ✓ El ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible y las Corporaciones deben desarrollar procesos para la gestión del conocimiento que incluyan escenarios capacitación permanentes relacionados con las distintas etapas incluidas en el procedimiento sancionatorio ambiental.

- ✓ Propender por una mayor articulación entre las Corporaciones y demás ambientales, en aras de intercambiar información, buenas prácticas, entre otros.

Adopción de un sistema de información tecnológico que permita la gestión oportuna de los expedientes sancionatorios gestionados por las tres Corporaciones. El sistema debe incluir como mínimo las necesidades identificadas en la presente investigación.

- ✓ Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información para la consulta o el intercambio de información. En apoyo, el Ministerio de Ambiente líder del sector ambiental debe identificar los diferentes sistemas de información con los que debe existir interoperabilidad, priorizando todos aquellos que permitan una identificación oportuna de los presuntos infractores.
- ✓ Para su diseño y funcionamiento, el sistema de información debe incluir tableros de control que permitan observar el nivel de avance de los expedientes con relación al cumplimiento de los términos estipulados por la Ley, y la entrega automática de los documentos que por norma deben ser enviados a otras instituciones, como por ejemplo la Procuraduría General de la Nación.
- ✓ Preservar y almacenar cada uno de los archivos y registros físicos sobre medidas y sanciones adelantadas la autoridad ambiental.

Analizada la reglamentación interna de los Procedimientos Sancionatorios en las Corporaciones de Desarrollo Sostenible -CDS (CDA, CORPOAMAZONIA y CORMACARENA) frente a la Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Se sugiere ajustar en los siguientes términos:

- ✓ Las tres corporaciones deben describir los formalismos que le atañen a cada una de las etapas procesales con la rigurosidad y las exigencias que establece el artículo 74 y siguientes de la Ley 1333 de 2009 y demás normas concordantes.
- ✓ las etapas procesales deben responder a la frecuencia y secuencia ordenada en la Ley 1333 de 2009. En particular CDA: Ubicar la cesación del procedimiento en la parte que corresponde.
- ✓ La forma de dar a conocer la medida preventiva debe quedar establecida correctamente, toda vez que, está establecido en el procedimiento sancionatorio al interior de la corporación, que la medida preventiva se notifica, por lo tanto, se sugiere ajustar dejando explícito que se debe ser comunicada, y con ello dar cumplimiento. Aunque, en el tema de notificaciones, 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.



- ✓ Ajustar el planteamiento del recurso de reposición contra medida preventiva, toda vez que, el acto administrativo que impone la medida preventiva no es susceptible de recursos.
- ✓ De manera particular para la CDA, se recomienda ajustar la etapa de inicio y la de formulación de cargos de manera separada en aras de garantizar el debido proceso al presunto infractor.