



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20151300002213

FECHA: 2015-05-05

PARA: **EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

DE: **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto Jurídico / Régimen Sancionatorio Ambiental / Sanciones Ambientales / Disposición Final de Fauna y/o Flora Silvestre / Competencia Parques Nacionales Naturales.

FUENTES FORMALES: Constitución Política de Colombia / Ley 1333 de 2009 / Decreto 3572 de 2011 / Decreto 2064 de 2010 / Decreto 3638 de 2010 / Resolución No. 0476 de 2012 / Procedimiento AMSPNN_PR_22 Sancionatorio de carácter ambiental

Estimada Carolina:

Conforme a lo reglado por el Decreto 3572 de 2011, le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función administrativa, siendo por ello competente para responder las inquietudes presentadas por su Despacho mediante memorando N° 20142300006903 del 6 de noviembre de 2014, la cual procedemos a transcribir:

“...se aclare desde el punto de vista jurídico si la competencia para decidir sobre las alternativas de disposición final o manejo post decomiso de que tratan los artículos 52 y 53 de la Ley 1333 de 2009 en materia de fauna y flora silvestre, se encuentra inmersa o no dentro de la función asignada a las Direcciones Territoriales y a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en los artículos quinto (5°) y séptimo (7° - inciso 2°) de la Resolución No. 0476 de 28 de diciembre de 2012,



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



respectivamente, “por la cual se distribuyen funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se adoptan otras disposiciones”.

De conformidad con lo anterior, entiende esta oficina que la consulta de la subdirección está encaminada a determinar si las Direcciones Territoriales y la Subdirección de Gestión y Manejo son competentes para decidir sobre las alternativas contempladas en los artículos 52 y 53 de la Ley 1333 de 2009.

Problema Jurídico:

1. **¿Se encuentra inmersa dentro de las funciones asignadas a las Direcciones Territoriales y a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas la competencia para decidir sobre las alternativas de disposición final o manejo post decomiso en materia de fauna y flora silvestre?**

A efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado, esta oficina jurídica procederá a analizar, las normas que regulan lo relacionado con el proceso sancionatorio ambiental y el ámbito de competencias o atribuciones en el marco de este proceso.

- **ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO SANCIONATORIO.**

La Constitución Política a través de su Artículo 80 estableció como uno de los deberes del Estado la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de las sanciones legales y la obligación de exigir la reparación de los daños causados. Lo anterior en función de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, la efectividad de los principios, derechos y deberes y para el caso en concreto la debida protección del medio ambiente.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se expidió la Ley 1333 de 2009 “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”, la cual tiene como finalidad el contribuir al logro de los objetivos de conservación y evitar los factores de deterioro ambiental. Dicha Ley establece una serie de medidas y acciones preventivas correctivas y sancionatorias en pro de materializar los principios y objetivos constitucionales.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-595 del 2010 señaló lo siguiente:

“(…) La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen como función “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



una actividad o la existencia de una situación que atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 4º, Ley 1333).

Se considera infracción en materia ambiental i) toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y demás normas ambientales, ii) la comisión de un daño al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre los dos (artículo 5º, Ley 1333).(...)

De conformidad con esta Ley, el procedimiento sancionatorio administrativo de carácter ambiental inicia con la identificación de la ocurrencia de un hecho, actividad u omisión que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud, y finaliza -si es el caso- con la cesación del procedimiento, la imposición de sanciones ambientales y medidas compensatorias o la exoneración, por las infracciones ambientales que se adviertan con ocasión del ejercicio de la función de administración.

- **Disposición final o manejo post decomiso en el marco del proceso sancionatorio.**

Ahora bien, en el marco del proceso sancionatorio la autoridad ambiental competente puede disponer de los individuos o especies utilizados para cometer la infracción, en este sentido, los artículos 52 y 53 disponen lo siguiente:

“Artículo 52. *Disposición final de fauna silvestre decomisados o aprehendidos preventivamente o restituidos.* Impuesto el decomiso provisional o aprehensión provisional o la restitución de especímenes de fauna silvestre, *la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado podrá disponer de los individuos o especímenes de fauna y/o flora utilizados para cometer la infracción en cualquiera de las siguientes alternativas:*

1. Liberación. (...)
2. Disposición en Centro de Atención, valoración y rehabilitación. (...)
3. Destrucción, incineración y/o inutilización. (...)
4. Entrega a zoológicos, red de amigos de la fauna. (...)
5. Entrega a zocriaderos. (...)
6. Tenedores de fauna silvestre. (...)
7. Liberaciones en semicautiverio. (...)





Artículo 53. **Disposición final flora silvestre restituidos.** Impuesta la restitución de especies silvestres de flora, **la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado podrá disponer de los individuos o especímenes de flora utilizados para cometer la infracción en cualquiera de las siguientes alternativas**

1°. Disposición al medio natural. (...)

2°. Disposición en Centros de Atención y Valoración, CAV. (...)

3°. Destrucción, incineración o inutilización. (...)

4°. Entrega a jardines botánicos, red de amigos de la flora. (...)

5°. Entrega a viveros u otras organizaciones de conservación como arboretums o reservas forestales. (...)

6°. Entrega a entidades públicas. Los productos y subproductos maderables pueden ser entregados a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones estatales, a través de Convenios Interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta de los mismos.”

En este mismo orden, el Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010 “Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones” desarrolla el alcance de lo establecido en los artículos 52 y 53 de la siguiente manera

“(…) Artículo 8°. - Decomiso definitivo de especímenes de especies silvestres, exóticas, productos y subproductos de la fauna y la flora, elementos, medios o implementos utilizados para cometer infracciones ambientales. El decomiso definitivo de especímenes de especies silvestres, exóticas, productos y subproductos de la fauna y la flora, elementos, medios o implementos utilizados para cometer infracciones ambientales, se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales (...)

Serán también objeto de decomiso definitivo los productos, elementos, medios o implementos, tales como trampas, armas o jaulas, utilizados para la caza y captura de fauna o aquellos empleados para la realización del aprovechamiento forestal ilegal.

El decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer otras infracciones ambientales procederá cuando quiera que se encuentre por la autoridad ambiental que los mismos, han sido utilizados para la realización de actividades ilegales.

La autoridad ambiental que decreta el decomiso podrá disponer los bienes decomisados en algunas de las alternativas de disposición final contempladas en los artículos 52 y 53 de la Ley 1333 de 2009 o podrá disponer los bienes para el uso de la misma entidad o entregarlos a entidades públicas





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



que los requieran para facilitar el cumplimiento de sus funciones, a través de convenios interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta (...) (Subrayado fuera de texto)

Asimismo, La Resolución 2064 de 2010: “Por la cual se reglamentan las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de Fauna y Flora Terrestre y Acuática y se dictan otras disposiciones” señala lo correspondiente al tema en estudio en su artículo primero:

“(...) Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. La presente resolución tiene por objeto reglamentar las alternativas de disposición provisional y final de especímenes de especies silvestres de fauna y flora terrestre y acuática, que aplicarán las autoridades ambientales competentes en los casos de aprehensión preventiva, restitución o decomiso definitivo de dichos especímenes. Así mismo, reglamentar el Portal de Información sobre Fauna Silvestre –PIFS–.

Parágrafo 1. Las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso son competencia de la misma autoridad ambiental que, en ejercicio de la potestad a que se refiere el artículo 1o de la Ley 1333 de 2009, haya decretado la respectiva medida preventiva o sancionatoria. Lo anterior sin perjuicio del régimen establecido para la competencia a prevención a través del artículo 2o de esta misma ley.

Parágrafo 2 Cuando la medida preventiva o definitiva involucre recursos hidrobiológicos, corresponderá a la autoridad ambiental competente establecer si las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso, corresponde ejecutarlas al Instituto de Desarrollo Territorial Incoder, o a su entidad delegada, con fundamento en sus competencias en materia de administración y el manejo de los recursos pesqueros de que trata el artículo 7o de la Ley 13 de 1990.(...)”

De acuerdo con las normas mencionadas, se deduce que la autoridad ambiental en el marco del proceso sancionatorio, tiene la competencia para disponer mediante acto administrativo de los especímenes utilizados en la infracción ambiental de conformidad con las alternativas establecidas en la normatividad que regula este procedimiento dentro de las que se encuentra la posibilidad de disponer de dichos bienes para el uso de la misma entidad.

COMPETENCIA PARA ADELANTAR EL PROCESO SANCIONATORIO.

Es de señalar que la titularidad para adelantar el proceso descrito (potestad sancionatoria), recae taxativamente en esta entidad, para el caso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, esto de conformidad con las competencias otorgadas a través del Decreto 622 de 1977 y el Decreto –Ley 3572 de 2011¹. Aunado a lo anterior, la Ley 1333 de 2009 establece en el artículo 1 de la mencionada norma lo siguiente:

¹ El Decreto – ley 3572 de 2011 establece en el numeral 13 del artículo 2 como funciones de Parques Nacionales Naturales, entre otras la de “Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.”





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



*“(...) Artículo 1. **Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.** 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, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos (...)*

De la misma manera la Ley 1333 de 2009 establece la obligación de realizar mediante acto administrativo motivado lo concerniente a la distribución interna de funciones y responsabilidades para el trámite del procedimiento sancionatorio². Así pues, se dispuso en el Decreto – Ley 3572 de 2011, como función de la Dirección General de Parques Nacionales Naturales la de reglamentar el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias al interior del organismo, en los términos fijados por el artículo 65 de la Ley 1333 de 2009.

En ejercicio de esta función se expidió la Resolución número 091 del 9 de noviembre de 2011, suscrita por la Directora General, a través de la cual se distribuyen funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se adoptaron otras disposiciones, este acto administrativo fue modificado a través de la Resolución Número 0276 del 27 de julio de 2012, reorganizando las funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia de la siguiente forma:

*“(...) Artículo 5: **Los Directores Territoriales en materia sancionatoria conocerán en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por las infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la dirección territorial a su cargo, para lo cual expedirán los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran.***

Parágrafo: Los Directores Territoriales resolverán el recurso de reposición contra los actos administrativos que nieguen la práctica de pruebas solicitadas y los que pongan fin a un proceso sancionatorio ambiental, y concederán el recurso de apelación ante el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas o lo rechazarán según el caso, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

² Al respecto, el artículo 65 de la Ley 1333 de 2009 establece: “Artículo 65. Reglamentación interna. Con fundamento en las disposiciones aquí contenidas, las autoridades ambientales establecerán mediante acto administrativo motivado, la distribución interna de funciones y responsabilidades para tramitar los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción”





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



“Artículo séptimo: El Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en materia sancionatoria conocerá en segunda instancia de los procesos sancionatorios que se adelanten por los Directores Territoriales.

Podrá asumir conocimiento en primera instancia, de las infracciones y/o procesos sancionatorios de competencia de los Directores Territoriales, desde la ocurrencia de los hechos y hasta antes de formular pliego de cargos, de oficio cuando así lo considere conveniente o por solicitud elevada por el Director Territorial en la que deberá expresar las razones que le impiden adelantar el proceso respectivo.

El Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, deberá justificar sumariamente la decisión de avocar conocimiento de las infracciones y/o procesos sancionatorios, y solicitará al respectivo Director Territorial que remita de forma inmediata las diligencias, de lo cual informará al presunto infractor. En todo caso el Director Territorial, no perderá competencia para conocer del asunto, siempre que el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas no avoque conocimiento de las mismas.

Parágrafo: Cuando por situaciones de riesgo público debidamente comprobadas, deba conocer el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de las infracciones y/o procesos sancionatorios, se podrá avocar conocimiento en cualquier tiempo del proceso.”

De esta manera, son claras las funciones otorgadas a las Direcciones Territoriales (*en primera instancia*) y a la Subdirección de Gestión y Manejo (*en segunda y en primera instancia, este último cuando así lo considere conveniente o por solicitud del Director Territorial*) para adelantar el proceso sancionatorio y en esta medida, para expedir el acto administrativo respecto a la disposición **o manejo post decomiso de los especímenes (fauna y flora silvestre) utilizados en la infracción.**

En espera que con el presente se haya dado respuesta integral a su requerimiento.

Cordialmente

TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Laura Rodríguez – Oscar Camilo Cruz –OAJ



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co