

03 JUN 2015

MEMORANDO

Bogotá, D.C.,

PARA: CLAUDIA VICTORIA GONZÁLEZ
Subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

DE: CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando No. 4120-3-62372 de 6 de noviembre de 2014 y 2015008953-3 de 23 de febrero de 2015

Cordial saludo,

En atención al asunto de la referencia, por medio del cual efectúa una consulta relacionada con el permiso de aprovechamiento forestal en el caso de CORPOAMAZONÍA, es pertinente señalar:

1. Las modificaciones de los permisos de aprovechamiento forestal deben ser enviadas previamente a su ejecución por la Corporación para ser evaluadas y aprobadas por la Autoridad según lo señalado por en la Ley 99 de 1993?

Al respecto, debe manifestarse que en el marco de lo dispuesto en los numerales 12 y 14 del artículo 1, en el numeral 42 del artículo 5 y en el inciso noveno del artículo 35 de la Ley 99 de 1993, se expidió la Resolución 1082 de 1996 del entonces Ministerio del Medio Ambiente, "Por la cual se fijan los cupos para el otorgamiento de autorizaciones y permisos de aprovechamiento forestal para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONÍA", entre cuyas consideraciones, se encuentra la siguiente:

"Que se hace necesario establecer el procedimiento para la aprobación por parte del Ministro del Medio Ambiente de los permisos de aprovechamiento forestal otorgados por el Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia."

Así, teniendo entre otros fundamentos el antes citado, se expidió la Resolución 1082, cuyo artículo segundo, manifiesta:

"ARTÍCULO SEGUNDO: El Ministro de Medio Ambiente podrá aprobar los permisos de aprovechamiento forestal otorgados por el Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, una vez seguido el siguiente procedimiento (...)"

El procedimiento que describe el mencionado artículo segundo, dispone en los numerales 5) y siguientes:

"(...) 5) Siempre que se cumplan los requisitos fijados en la presente resolución y demás normas concordantes, el Director General de CORPOAMAZONÍA procederá a otorgar mediante resolución individual, el permiso de aprovechamiento solicitado."

6) Dentro de los quince (15) días siguientes a su expedición, el Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía enviará al Ministro de Medio Ambiente el Acta de Sesión del Consejo Directivo de esa Corporación anexando el original de las resoluciones por medio de las cuales se otorgaron los permisos de aprovechamiento forestal, junto con una relación de las mismas.

El Ministro del Medio Ambiente podrá solicitar a la Dirección General Forestal y de Vida Silvestre el análisis de la documentación remitida, pudiendo esta dependencia requerir de CORPOAMAZONÍA la información que considere pertinente.

7) Con base en el análisis de la documentación recibida, el Ministro del Medio Ambiente proferirá resolución por la cual impartirá o no su aprobación a los permisos de aprovechamiento forestal otorgados por el Director General de CORPOAMAZONÍA.

8) De considerarlo conveniente, el Ministro del medio Ambiente antes de tomar la decisión a que se refiere el numeral anterior, podrá solicitar a CORPOAMAZONÍA copia de algún o algunos de los expedientes de aprovechamiento forestal."

Ahora bien, de conformidad con el numeral 1.º del artículo 3 del Decreto Ley 3537 de 2011, entre las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se encuentra la de "Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos."

Así las cosas y de conformidad con las disposiciones de la Resolución 1082 de 1996, expedida en el marco de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, la aprobación o no por parte de la Autoridad de un permiso de aprovechamiento forestal es posterior a su otorgamiento por parte de la Corporación, razón por la cual se debe inferir que los permisos deben ser aprobados previamente por la Autoridad para que nazcan a la vida jurídica y sus efectos sean vinculantes.

En el mismo sentido y siguiendo la premisa según la cual "la suerte de lo accesorio sigue la de lo principal", debe interpretarse que la modificación de las características de un permiso de aprovechamiento forestal debe seguir el procedimiento al que se refiere el artículo segundo de la Resolución 1082 de 1996, es decir que cualquier cambio en las condiciones en que fue expedido un permiso requiere ser aprobado previamente por la ANLA, para que el mismo exista jurídicamente.

2. En caso de que las modificaciones a un permiso de aprovechamiento forestal se realicen y ejecuten sin previa aprobación de la ANLA, cuáles serían las acciones que esta Autoridad podría tomar y contra quienes?

Inicialmente, se debe señalar que en los términos del artículo 4 de la Ley 99 de 1993, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento se podrán imponer sanciones administrativas para prevenir, corregir y compensar los impactos ambientales que puedan generarse por la desatención de estos.

Lo anterior implica que al desatenderse una norma de carácter reglamentario, como es la resolución 1082 de 1996, la consecuencia se encuentra en el marco del derecho sancionatorio administrativo de carácter ambiental.

Por consiguiente, se debe tomar en consideración lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, que dispone:

"PARÁGRAFO. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma."

En este sentido, se determina que además de disponerse la apertura de un procedimiento sancionatorio, resulta necesario que el particular que ha actuado en contravención de la ley y sus reglamentos, obtenga el permiso que omitió obtener para realizar un aprovechamiento forestal que no le había sido aprobado.

Por otra parte, la modificación de las condiciones impuestas en la ejecución de labores o incumplimiento de las obligaciones establecidas en los permisos de aprovechamiento forestal otorgado por CORPOAMAZONIA y aprobado por parte del entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, también puede dar lugar a la aplicación del contenido del artículo 4 de la Resolución No. 1082 de 4 de octubre de 1996, en cuyos términos:

"Si fuere procedente, el Ministerio del Medio Ambiente podrá ordenar la suspensión de los permisos de aprovechamiento forestal, de acuerdo a lo previsto por el numeral 16° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993".

Lo anterior, en concordancia con lo consagrado en el numeral 9 del artículo tercero del Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, aplicado en conexidad con el numeral 10 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011.

3. En caso de evidenciar modificación de las condiciones impuestas para la ejecución de un permiso de aprovechamiento forestal, cuáles son las acciones que podría tomar la autoridad, si los cambios fueron avalados por CORPOAMAZONIA, antes y después de la expedición de la Ley 1333 de 2009?

Sobre este punto, deben analizarse dos variables que afectan la respuesta que se produce en relación con la misma. De una parte, nos encontramos con el cambio derivado de la aparición de una norma especial en materia de caducidad, al tenor del contenido del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009; de otra parte, observamos que debemos referirnos a la aplicación de la Ley en el tiempo, con la finalidad de delimitar la norma aplicable al caso planteado en la pregunta.

En este sentido, se considera que hasta la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, es decir que hasta el 21 de julio de 2009, la norma aplicable en materia de caducidad de la

facultad sancionatoria era la contenida en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo - CCA.

Al respecto, el artículo 38 del CCA disponía que salvo norma especial en contrario, la facultad administrativa sancionatoria caducaba (hasta la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA - ley 1437 de 2011) a los tres (3) años de producido el acto que pudiera ocasionar la sanción.

Sobre la caducidad tres fueron las tesis que manejó el Consejo de Estado sobre el momento de su ocurrencia: Una laxa, una intermedia y una restrictiva. Así, bajo la tesis laxa la expedición del acto sancionatorio interrumpía el término de caducidad, sin agotar la vía gubernativa; bajo la tesis intermedia, se requería la notificación del acto sancionatorio; sin embargo, bajo la tesis restrictiva era necesario agotar la vía gubernativa dentro del término legal dispuesto para la ocurrencia de la caducidad.

Dado que el CPACA acogió la tesis intermedia en su artículo 52, disponiendo que la facultad sancionatoria de las autoridades caduca en tres (3) años a partir de la ocurrencia de los hechos que dan origen a la sanción y que dentro de este término debe expedirse y notificarse la sanción y que acto seguido, confiere a las autoridades el término de un (1) año para la solución de los recursos oportunamente interpuestos; interpretamos que esta es la tesis que debe atenderse.

Ahora bien, al tomar en consideración que debe acogerse la tesis intermedia según la cual los actos sancionatorios deben producirse y notificarse dentro del término de caducidad, para todo hecho ocurrido antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, estos debieron haberse notificado hasta el 21 de julio de 2012, inclusive, so pena de caducidad.

Lo anterior tiene lugar de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, sobre la aplicación de las normas de carácter procedimental, se dispone:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad"

Por otra parte, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, esta resulta la norma aplicable en todos aquellos eventos en los que se encuentre la posible infracción de una norma de carácter ambiental.

4. En caso de que se evidencie un incumplimiento por parte de la Corporación, en relación con las acciones que debía desarrollar la Corporación, qué acciones debería tomar la Autoridad?

Frente al incumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 1082 de 4 de octubre de 1996, mediante la cual se fijó cupo global para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia- CORPOAMAZONIA, se considera que de los hechos relacionados con la consulta deben ser puestos en conocimiento de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en los términos de la Ley 732 de 2002, en concordancia con el Decreto 262 de 2000, se ejerza la función de intervención ante autoridades administrativas y de carácter disciplinario, en relación con la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Lo anterior tomado en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se abstiene de asumir el trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, como quiera que no se reúnen los presupuestos procesales para dar aplicación a la Ley 1333 de 2009, tal como se indica en el oficio radicado 4120-E1-66685 de 1 de diciembre de 2014, adjunto.

En todo caso, nos permitimos recordar que el artículo tercero de la Resolución 1082 de 1996, manifiesta:

"ARTÍCULO TERCERO.- El Ministerio del Medio Ambiente, a través de la Dirección General Forestal y de Vida Silvestre ejercerá de manera discrecional y selectiva y cuando las circunstancias lo ameriten, la evaluación y el control sobre los permisos de aprovechamiento forestal aprobados para lo cual podrá, entre otros, adelantar la revisión de los expedientes respectivos, efectuar visitas y revisiones de campo a los lugares donde se está realizando el aprovechamiento forestal"

Finalmente, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo¹, es oportuno advertir que salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,


CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Lady Arbeláez Ariza – Abogada OAJ
Fecha: 01/06/2015

¹ Cfr. Concepto 2015-00002 Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. "Conforme a lo explicado en este concepto, desde el 1º de enero de 2015 y hasta fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, se presenta la reviviscencia de las mencionadas disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984)."

MEMORANDO

Bogotá, D.C., 23 FEB 2015

2015008953-3

PARA: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

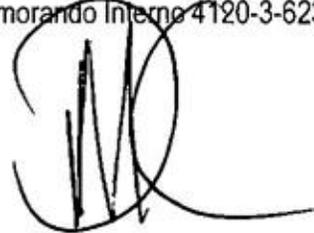
DE: IVAN DARIO MELO CUELLAR
Coordinador Grupo Permisos y Trámites Ambientales de la Subdirección de
Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales - ANLA

ASUNTO: Solicitud de respuesta de la consulta elevada relacionada con el seguimiento
de los permisos de aprovechamiento forestal otorgados por CAR's y
aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
AFC 0098

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta la necesidad manifiesta de dar trámite oportuno y diligente a los procesos de seguimiento que adelanta el grupo de permisos y tramites ambientales de la SIPTA a los expedientes vigentes de aprobación de permisos de aprovechamiento forestal otorgados por Car's, solicitamos respetuosamente se dé pronta respuesta por parte de la Oficina Asesora Jurídica a la consulta elevada por esta Subdirección mediante Memorando Interno 4120-3-62372 del 10 de noviembre de 2014, del cual anexo copia.

Cordialmente,



IVAN DARIO MELO CUELLAR
Coordinador Grupo Permisos y Tramites Ambientales de la
Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales - ANLA

Anexo: Copia Memorando 4120-3-62372 del 10 de noviembre de 2014 - dos (2) folios

Revisó: Edilberto Peñaranda Correa - Asesor ANLA
Carlos Benavides - Revisor/Contratista ANLA

Proyectó: Gladys Rodriguez P. /Prof. Universitario ANLA

Expediente: AFC 0098

Fecha: 13 de febrero de 2015

MEMORANDO

Bogotá, D.C., 06 de noviembre 2014

4120-3-62372..

Clavella C
10-11-14
2:36 pm

PARA: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: IVAN DARIO MELO CUELLAR
Coordinador Grupo de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y
Trámites Ambientales - ANLA

ASUNTO: Consulta seguimiento de los permisos de aprovechamiento forestal
otorgados por CAR's y aprobados por el Ministerio de Ambiente y
Desarrollo Sostenible.
COR 7188-00-2014

Cordial saludo,

En el marco de las competencias establecidas por el Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Grupo de Permisos de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la ANLA, ha venido realizando el seguimiento de los Permisos de aprovechamiento Forestal aprobados en su momento por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) cuyas actuaciones se llevan en los expedientes con identificación AFC.

Para dar un contexto general al tema, es preciso citar que la Ley 99 de 1993, en sus artículos 34, 35 y 39, en los cuales establecieron que los respectivos directores de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia -CORPOAMAZONIA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCO, debían otorgar los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal con el conocimiento previo del consejo directivo y la aprobación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hoy competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

En este sentido, el artículo segundo de la Resolución 1082 del 4 de octubre de 1996 "Por la cual se fijan los cupos para el otorgamiento de autorizaciones y permisos de aprovechamiento forestal y se establece el procedimiento para la aprobación de los permisos de aprovechamiento forestal para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -CORPOAMAZONIA" (Subrayado fuera de texto), estableció lo siguiente:

"(...) El Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) podrá aprobar los permisos de aprovechamiento forestal otorgados por el Director General que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, una vez seguido el siguiente procedimiento:

- 1) El Director General competente de CORPOAMAZONIA, emitirá concepto técnico sobre la viabilidad de la solicitud del aprovechamiento forestal.
- 2) El subdirector de Manejo Ambiental de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia emitirá concepto técnico definitivo que de viabilidad al aprovechamiento forestal.
- 3) El Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, informará al Consejo Directivo de la Corporación de las solicitudes de aprovechamiento forestal que se encuentran en trámite ante esa Corporación.
- 4) El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia dejará constancia en el acta de la reunión de lo previsto en el numeral anterior junto con las observaciones que estime pertinentes.
- 5) Siempre y cuando se cumplan los requisitos fijados en la presente resolución y demás normas concordantes, el Director General de CORPOAMAZONIA procederá a otorgar, mediante resolución individual, el permiso de aprovechamiento forestal solicitado.
- 6) Dentro de los quince (15) días siguientes a su expedición, el Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia enviará al Ministerio del medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) el Acta de Sesión del Consejo Directivo de esa Corporación anexando el original de las resoluciones por medio de las cuales se otorgaron los permisos de aprovechamiento forestal, junto con una relación de las mismas.
- 7) El Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) podrá solicitar a la Dirección General Forestal de Vida Silvestre el análisis de la documentación remitida, pudiendo ésta dependencia requerir de CORPOAMAZONIA la información que considere pertinente.
- 8) Con base en el análisis de la documentación recibida, el Ministro del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) proferirá resolución por la cual impartirá o no su aprobación a los permisos de aprovechamiento forestal otorgados por el Director General de CORPOAMAZONIA.

(...)"



En el artículo tercero ibidem, se dispuso que cuando las circunstancias lo ameritaran, la evaluación y el control sobre los permisos de aprovechamiento forestal aprobados, sería viable adelantar la revisión de los expedientes respectivos y efectuar visitas y revisiones de campo a los lugares donde se esté realizando el aprovechamiento forestal, así como también en el artículo cuarto de la mencionada resolución, se estableció que de considerarse necesario se puede llegar a suspender los permisos de aprovechamiento forestal de acuerdo a lo previsto en el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

Igualmente, para verificar que el Director de CORPOAMAZONIA otorgó únicamente al propietario del predio un máximo de veintidós mil quinientos metros cúbicos (22.500) m³ de madera bruta, este debía enviar dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de cada trimestre contado a partir de la vigencia de la Resolución 1082 del 04 de octubre de 1996, un informe de las autorizaciones de aprovechamiento forestal otorgados.

De acuerdo con lo anterior, y en busca de dar cabal cumplimiento a las obligaciones legales de esta Autoridad, que eviten la omisión o la extralimitación de sus funciones solicitamos se nos indique:

1. Si todas las modificaciones de los permisos de aprovechamiento forestal (enmarcados en las normas anteriormente citadas), tales como: prórrogas en tiempo, cambios o aclaraciones de localización, cambios en los diámetros de aprovechamiento, modificaciones en las actividades propuestas en el Plan de aprovechamiento forestal, cambios en los términos de las obligaciones de las medidas de compensación, suspensiones o archivo del permiso, deben ser enviadas previamente a su ejecución por la Corporación para ser evaluadas y aprobadas por esta Autoridad según lo señalado en la Ley 99 de 1993? O por el contrario algunas modificaciones o aclaraciones no requieren ser previamente aprobadas por esta Autoridad, si es así, cuáles podrían ser estas? Y cuál sería la justificación para no tener que ser enviadas para la aprobación por parte de la ANLA?
2. Teniendo en cuenta la respuesta anterior, en caso de que las modificaciones se realicen y ejecuten sin previa aprobación de la ANLA, cuáles serían las acciones que esta Autoridad podría tomar y contra quienes? (Corporación, usuario del permiso o ambos)
3. En caso de evidenciar una modificación en las condiciones impuestas, en la ejecución de labores o un incumpliendo a las obligaciones establecidas en la Resolución otorgada y posteriormente aprobada por parte del entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT- hoy funciones a cargo de la ANLA para la ejecución de un permiso de aprovechamiento forestal, cuáles son las acciones



que podría tomar esta Autoridad, si estos cambios o actividades realizadas fueron avaladas por CORPOAMAZONIA?

Lo anterior teniendo en cuenta dos escenarios: el primero las acciones fueron ejecutadas antes de la expedición de la Ley 1333 de 2009 y el segundo, en el marco de la actual normatividad de sancionatorio ambiental.

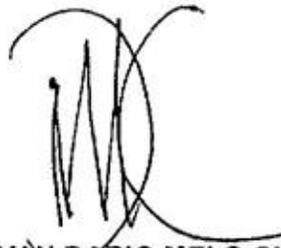
4. En caso de que esta Autoridad evidencie un incumplimiento por parte de la Corporación, con respeto a una obligación impuesta dentro de la Resolución de aprobación del permiso expedida por el entonces MAVDT, relacionada con acciones que debía desarrollar la Corporación e informar oportunamente a esta Autoridad, por ejemplo:

Enviar por parte de la Corporación de Desarrollo Sostenible copia de los informes de seguimiento al permiso que esta realice.

Que acciones debería tomar esta Autoridad teniendo en cuenta la particularidad de los permisos en asunto? Toda vez que hemos evidenciado que dicha actividad no es ejecutada oportunamente por la Corporación, en muchos casos es requerida mediante Auto de seguimiento y que por ende limita el accionar de la ANLA, pues la información allegada corresponde actividades de años anteriores.

Quedamos en espera de su pronta respuesta

Cordialmente,



IVÁN DARIO MELO CUELLAR
Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de la
Subdirección Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

Revisó: Diego Luis Díaz -Profesional Especializado ANLA ✓
Proyectó: Gladys Rodríguez P. /Prof. Universitario ANLA ✓
Vanessa Gonzalez/ Abogada Contratista ANLA ✓

Expediente: COR 7188-00-2014