



DIRECTIVA No. 006

DE: PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

PARA: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS), PARQUES NATURALES NACIONALES (PNN), CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MADR), INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA), FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC), SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS, FUERZAS MILITARES Y POLICÍA NACIONAL.

ASUNTO: CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES GANADERAS EN LAS ÁREAS DEL SISTEMAS DE PARQUES NACIONALES NATURALES (SPNN) Y LOS PARQUES NATURALES REGIONALES (PNR)

FECHA: 07 ABR 2022

La Procuraduría General de la Nación en ejercicio de las funciones previstas en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto Ley 262 del 2000 y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 63 de la Constitución Política establece que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Que el artículo 79 *ibidem* señala que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Que en el mismo sentido, el artículo 80 de la Constitución dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Que la Procuraduría General de la Nación en el marco de su función preventiva prevista el artículo 24 del Decreto Ley 262 del 2000, vigila el actuar de los servidores públicos y advierte cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales. Dicha función busca, además, la garantía de los derechos constitucionales y procura anticiparse a la materialización de riesgos en la gestión pública.

Que el Decreto Ley 2811 de 1974, contentivo del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, regula el Sistema de Parques Nacionales Naturales en el Título I, "De las áreas de manejo especial" del Capítulo V "Del sistema de parques nacionales", cuyos artículos 327 y 331 las conciben como un conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, en las cuales las actividades permitidas son las de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultural.

W



Que el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.15.1. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 prohíbe expresamente el desarrollo de actividades agropecuarias, incluida la ganadería, al interior de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Que el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 (Ley General Ambiental de Colombia), precisa que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biológica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica”. Para ello, el numeral 40 le asigna el deber de fijar, con carácter prioritario, las políticas para la Amazonía colombiana y el Chocó biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

Que la Ley 1333 de 2009, que establece el procedimiento sancionatorio ambiental, determina en su artículo 1 que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias de otras autoridades, por medio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales, y Parques Nacionales Naturales, conforme a las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Que los artículos 36 a 39 de dicha ley prevén las siguientes medidas preventivas que se pueden imponer en el marco de los procesos sancionatorios ambientales:

- Amonestación escrita.
- Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
- Apreensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
- Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de estos.

Que conforme al Decreto 4765 de 2008, modificado por el Decreto 3761 de 2009, asigna al ICA las funciones de planificar y ejecutar acciones para proteger la producción agropecuaria de plagas y enfermedades que afecten o puedan afectar la especie animal o vegetal del país o asociarse para los mismos fines (artículo 6), así como administrar el programa de registro de predios y ejercer el control a la movilización sanitaria (artículo 27).

Que los artículos 156 y 157 de la Ley 1955 de 2019, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, establecen la potestad sancionatoria del ICA y las infracciones objeto de sanciones administrativas.

Que el ICA mediante el artículo 2 de la Resolución 90464 del 20 de 2021¹, dispuso que todos los predios productores registrados por esa entidad deben cumplir con la normativa aplicable al sector agropecuario, sin perjuicio de las disposiciones establecidas por otras entidades y que es competencia exclusiva del ICA el manejo de la sanidad animal, en armonía con la protección y preservación de los recursos naturales competencia de otras entidades del orden nacional, departamental o

¹ “[p]or medio de la cual se establece el Registro Sanitario de Predio Pecuário-RSPP”



municipal, para lo cual el ICA desarrollará las medidas administrativas necesarias para su cumplimiento.

Que los artículos 10 y 11 de la resolución mencionada establecen, respectivamente, las causales que facultan la orden de suspensión y cancelación del Registro Sanitario de Predio Pecuario (RSPP), entre ellas, las relacionadas con el incumplimiento de la normatividad ambiental o la adopción de decisiones administrativas o judiciales que así lo dispongan.

Que la Presidencia de la República mediante la Directiva No. 10 del 29 de noviembre de 2018, impartió unas orientaciones y directrices encaminadas a la “articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la corte suprema de justicia, mediante sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonía”, ordenó al Instituto Colombiano Agropecuario establecer mecanismos dirigidos al control de la expedición de guías de movilización y vacunación de ganado procedentes de áreas objeto de deforestación.

Que el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en coordinación con la Oficina de Gestión de Riesgos de la Dirección General de Parques Nacionales Naturales, inició un trabajo que consistió, en una primera etapa, en identificar y reportar las veredas con actividad ganadera ubicadas en un 100 % dentro de las áreas de los Parques Sierra de La Macarena, Tinigua y Cordillera de Los Picachos, tomando como base la información geoespacial de veredas arrojada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del año 2018². En una segunda etapa, el ICA reportó que contempló el bloqueo de trece (13) veredas en el Sistema de Información para Guías de Movilización Animal (SIGMA), con el propósito de limitar el ingreso de bovinos a los predios ubicados en dichos parques y, con esto, contribuir a la disminución del inventario bovino en las zonas identificadas.

Que el Instituto Colombiano Agropecuario ha elaborado bases de datos con información consolidada por departamento, municipio y vereda del inventario animal de los predios que desarrollan la actividad pecuaria (bovinos y bufalinos) en estas áreas protegidas, con fundamento en los datos registrados durante los ciclos de vacunación de las vigencias 2018, 2019 y 2020. Igualmente, a partir del año 2020, se empezó a compartir información de georreferenciación, aprovechando el uso de dispositivos móviles de captura durante la ejecución de los ciclos de vacunación contra fiebre aftosa en el territorio nacional, a partir de lo cual se identificó el ingreso de 58 predios y/o productores nuevos con 3385 animales ubicados en los parques La Macarena, Picacho y Tinigua, lo que evidencia un incremento considerable de la actividad ganadera.

Que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha impulsado el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones colombianas para luchar contra la deforestación” en un trabajo conjunto con Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), apoyado por la Embajada del Reino de Noruega en Colombia, cuyo objetivo principal es fortalecer las capacidades de las autoridades encargadas de la vigilancia preventiva, intervención judicial y disciplinaria, así como desarrollar e implementar líneas de investigación, judicialización y/o sanción de las infracciones y delitos relacionados con la deforestación en el ámbito administrativo y penal.

² Radicado: ICA20212000144 del 05/05/2021: Informe de servidor público para dar curso a una averiguación.



Que el proyecto referido pretende, entre otras cosas, brindar recomendaciones para la incorporación del principio de transparencia en la implementación de acciones institucionales en el proceso de control y vigilancia de la producción, distribución, comercialización de ganado proveniente de las áreas de especial protección ambiental, en el marco de la lucha contra la deforestación.

Que después de más de tres años de expedirse la Sentencia STC 4360-2018, no se evidencian planes o acciones efectivas que de manera concreta puedan controlar la elevada presencia de bovinos en los parques naturales.

Que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha adelantado acciones preventivas frente a la ganadería como motor de deforestación; el 14 de marzo de 2022 desarrolló una reunión con las entidades concernidas (PNN, MADS, ICA y Fiscalía General de la Nación), en la que cada entidad expuso las actuaciones realizadas para el control de la ganadería en los parques naturales, particularmente, en atención a las órdenes de la Sentencia STC 4360-2018.

Que en el mismo sentido, representantes de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios se reunieron con funcionarios de Parques Nacionales Naturales e Instituto Colombiano Agropecuario con sede en Villavicencio (Meta), así como con organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema de ganadería como motor de deforestación, con el objeto de obtener insumos para la elaboración de la presente directiva.

Que la Directiva Presidencial No. 10 de 2018, impartió directrices al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relativos a que, “formulará lineamientos y suscribirá acuerdos con metas concretas y planes de acción específicos para la región amazónica, con cada uno de los sectores vinculados a los motores generadores de deforestación que den cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia 4360-2018”.

Que desde el marco sancionatorio ambiental, se observa una preocupante pasividad por parte de las autoridades correspondientes, pues a pesar de ser una actividad prohibida y evidente en estas zonas, las medidas preventivas y decisiones sancionatorias al respecto son excepcionales, sin tener en cuenta los pocos procesos de recuperación impulsados por el Estado en estas zonas.

Que es necesario que de manera conjunta se determinen e implementen estrategias contundentes en las obligaciones misionales de cada institución y eslabones de la cadena, contra quienes impulsan las actividades de ganadería y deforestación en estas áreas.

Que en el proceso de distribución y comercialización, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor, instruir a sus destinatarios sobre el cumplimiento de tales normas, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

Que la transparencia en la gestión pública se refiere a la existencia de reglas claras y conocidas para el ejercicio de la función pública, como la planeación, decisión, ejecución y evaluación de programas, planes y controles para su vigilancia. Por ende, es fundamental que los destinatarios de la presente directiva, de forma conjunta y con el acompañamiento de este organismo de control, implementen estrategias y acciones que desaceleren y controlen de manera efectiva el desarrollo de la ganadería en estas áreas.



En mérito de lo expuesto,

DISPONE:

I. Frente a la ganadería existente al interior de los parques naturales:

PRIMERO. EXHORTAR al Instituto Colombiano Agropecuario para que suspenda y cancele de manera inmediata el Registro Sanitario de Predio Pecuario (RSPP) respecto a las actividades ganaderas localizadas al interior de las áreas protegidas declaradas bajo las categorías del Sistema de Parques Naturales Nacionales y Parques Naturales Regionales en el país, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Resolución No. 090464 de 2021, emanada de dicho instituto, ante el incumplimiento de la normativa de uso de suelo y las restricciones y prohibiciones ambientales derivadas de su categoría. Para este fin, el ICA debe establecer la ruta a seguir para la reducción de inventarios en cada predio hasta su total eliminación, priorizando aquellos inmuebles que tengan más de ochenta (80) cabezas.

El Instituto Colombiano Agropecuario debe realizar el control y seguimiento a dichas suspensiones y cancelaciones y, en caso de evidenciar la continuación de la actividad, utilizará las prerrogativas sancionatorias consagradas en los artículos 156 y 157 de la Ley 1955 de 2019.

SEGUNDO. CONMINAR a Parques Nacionales Naturales y a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible correspondientes a que inmediatamente inicien los procesos sancionatorios ambientales por concepto de desarrollos ganaderos localizados al interior de las áreas protegidas objeto de la presente directiva, priorizando aquellos con más de ochenta (80) cabezas.

TERCERO. INSTAR a Parques Nacionales Naturales y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible correspondientes a que impongan las medidas preventivas en el marco de los procesos sancionatorios enunciados en el numeral anterior, principalmente el decomiso y aprehensión, contemplados en los artículos 36 y 38 de la Ley 1333 de 2009, de manera que se garantice el cumplimiento de los fines de tales medidas.

Para el cumplimiento de los preceptos mencionados, las autoridades ambientales deberán celebrar los acuerdos o convenios a los que haya lugar, para garantizar el destino final y custodia de los animales decomisados.

CUARTO. REQUERIR a Parques Nacionales Naturales y a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible correspondientes a que, según la información obtenida en los procesos sancionatorios ambientales, establezcan si los predios respectivos fueron objeto de quema o de tala, con el objeto de presentar los informes para fines penales correspondientes ante la Fiscalía General de la Nación.

QUINTO. EXHORTAR a Parques Nacionales Naturales y a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible correspondientes a que, en conjunto con el Instituto Colombiano Agropecuario, construyan de forma inmediata una línea base sobre la cantidad de ganado identificado al interior de las áreas protegidas objeto de esta directiva, así como las zonas destinadas a esta actividad productiva, con el fin de facilitar el seguimiento y control de nuevas ocupaciones orientadas a este propósito, de forma que se garantice el cumplimiento de la prohibición de este uso al interior de tales áreas.



SEXTO. INSTAR a Parques Nacionales Naturales y a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible correspondientes, para que en conjunto con las entidades públicas de interés, celebren los acuerdos con la población campesina de que trata el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, que desarrollen actividades ganaderas de subsistencia al interior de las áreas protegidas objeto de esta directiva, orientados a la sustitución, reconversión y disminución gradual de este uso, en escenarios de corto, mediano y largo plazo.

El Estado debe prestar apoyo a esta población para garantizar la implementación inmediata de acciones de reconversión y mejoramiento de prácticas y contribuir a que se minimicen las afectaciones ambientales producidas por esta actividad hasta lograr su sustitución.

SÉPTIMO. EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a que, de forma coordinada con Parques Nacionales Naturales y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible correspondientes, determinen las actividades y sistemas productivos sostenibles, compatibles con la función de servicios ambientales de las áreas protegidas objeto de esta directiva, de manera que se permita a las comunidades que habitan al interior de estas áreas, con arraigo en ellas, tener una alternativa de desarrollo económico y social.

OCTAVO. CONMINAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a que formule lineamientos y suscriba acuerdos con metas concretas y planes de acción específicos para la región Amazónica, relacionados con el motor de deforestación asociado a la ganadería, conforme a las órdenes impartidas en la Sentencia 4360-2018 y la Directiva Presidencial No. 10 de 2018. Para tal fin, el MADS deberá remitir a la Procuraduría General de la Nación el resultado de esta labor, en un término de dos (2) meses, contados a partir de la emisión de la presente directiva.

NOVENO. INSTAR a las autoridades administrativas y a la Fuerza Pública para que, en virtud del párrafo primero del artículo 13 de la Ley 1333 de 2009, cumplan de manera diligente las comisiones conferidas por las autoridades ambientales competentes, orientadas a la materialización y ejecución de las medidas preventivas impuestas en los casos de identificación de unidades ganaderas en las áreas protegidas objeto de esta directiva.

DÉCIMO. INSTAR a la Fiscalía General de la Nación a que, con base en la información que sustentó el inicio de los procesos sancionatorios ambientales respectivos, adelante prioritariamente las actuaciones de su competencia.

UNDÉCIMO. ORDENAR a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales que, mediante agencias especiales dirigidas a los procuradores judiciales penales, fortalezca el seguimiento a los casos que cursan ante las autoridades judiciales, priorizando los relacionados con las áreas protegidas objeto de esta directiva, localizados en la región de la Amazonía, sin excluir la posibilidad de que esta vigilancia especial se extienda a otros casos emblemáticos del país.

II. Frente a la cadena de producción y abastecimiento de carne y leche, proveniente de las áreas protegidas objeto de esta directiva

PRIMERO. CONMINAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a que diseñe y adopte mecanismos que permitan hacer seguimiento al origen del ganado, por medio de una herramienta de identificación que determine su trazabilidad, de forma que las centrales de beneficio, expendedores y distribuidores deban solicitar dicha información al momento de ser recibidos los animales para el sacrificio o venta, en



aras de que no se fomente una cadena de producción y distribución a partir de desarrollos ganaderos localizados al interior de las áreas protegidas objeto de esta directiva.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe velar porque las herramientas de identificación de la trazabilidad del ganado se apliquen a otros eslabones de la cadena de producción y abastecimiento de carne y leche, como las ferias, concentraciones ganaderas, subastas y almacenes de cadena, entre otros.

SEGUNDO. EXHORTAR a todos los actores referidos en la presente directiva a que, conforme a sus competencias, establezcan mecanismos de control y verificación que permitan identificar ganado proveniente de zonas deforestadas e impedir su introducción en la cadena de suministro, en cualquiera de las fases de producción, distribución o comercialización.

TERCERO. EXHORTAR a la Superintendencia de Industria y Comercio a que establezca mecanismos de seguimiento y control en los procesos de distribución y comercialización de carne y leche, respecto a las empresas y organizaciones sujetas a su inspección y vigilancia, con miras a prevenir que dichos productos provengan de desarrollos productivos localizados al interior de las áreas protegidas objeto de esta directiva.

CUARTO. INSTAR al Instituto Colombiano Agropecuario a que, en el ámbito de las solicitudes de Registro Sanitario de Predios Pecuario relacionadas con municipios en jurisdicción de las áreas protegidas objeto de esta directiva, realicen las visitas de verificación de localización de los predios respectivos, con la intención de constatar que estos no se ubiquen al interior de dichas áreas, labor para la cual las autoridades ambientales deberán prestar el apoyo correspondiente.

QUINTO. EXHORTAR a las personas naturales y jurídicas, de derecho público y privado, a que se abstengan de invertir recursos o ejecutar proyectos, programas o actividades, orientadas al desarrollo de la ganadería en las áreas protegidas objeto de esta directiva, a excepción de las acciones dirigidas al impulso y apoyo de alternativas de sustitución y reconversión gradual de la ganadería, en el marco de los acuerdos que se suscriban para tal fin.

SEXTO. INSTAR a la Superintendencia Financiera para que establezca mecanismos de vigilancia y control de operaciones de financiamiento y asegurabilidad, relacionadas con actividades dirigidas a invertir recursos o ejecutar proyectos, programas o planes orientados al desarrollo de la ganadería en las áreas protegidas objeto de esta directiva.

SEPTIMO. EXHORTAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a que lideren e impulsen la implementación de una estrategia de sensibilización y educación, orientada a prevenir el desarrollo de la ganadería en las áreas protegidas objeto de esta directiva y evitar el aprovechamiento de los productos derivados de esta actividad ilícita por parte de todos los eslabones de la cadena productiva.

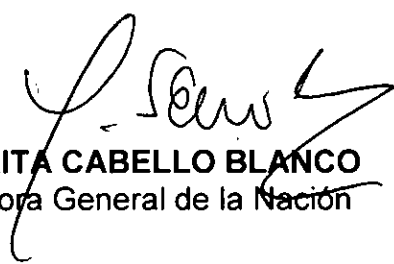
OCTAVO. INSTAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a que la estrategia de sensibilización y educación enunciada en el artículo anterior tenga un enfoque especial respecto a organizaciones gremiales, distribuidores, comercializadores, promotores de ferias, concentraciones y subastas ganaderas, encaminado a evitar el aprovechamiento de ganado y productos derivados de la utilización de parques naturales en sus procesos.

6



NOVENO. ESTABLECER una Mesa Nacional de Seguimiento a la presente directiva, conformada por todos los destinatarios de esta. La mesa estará coordinada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, sesionará con la periodicidad que determine la coordinación y en dicho escenario se presentarán y evaluarán las actividades adelantadas por cada una de los destinatarios de esta directiva en relación con la reducción de la actividad ganadera al interior de las áreas protegidas objeto de esta.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Liliana Samper – Hilmer Fino Rojas - Asesor Delegada A Ambientales
Revisó: Carlos Sierra – Asesor Delegada A Ambientales
Andrés Higuera Africano – Asesor Secretaría Privada
Marialicia López Iglesias – Asesora Despacho Procuradora General
Aprobó: Gustavo Guerrero Ruiz - Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios
Javier García Ávila – Secretario Privado
(Trazabilidad virtual)