



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

# Suficiencia jurídica para la sanción de infracciones ambientales en Colombia

Prisly Caterine Lozano Torres <sup>1</sup>

## Resumen

El principal objetivo de este trabajo es analizar la expedición de la Ley 1333 de 2009, mediante la cual se aprobó en Colombia el Régimen Sancionatorio Ambiental [RSA], siendo esta una ley que busca dar las herramientas necesarias a las autoridades ambientales, para sancionar las acciones que atenten contra del medio ambiente, los recursos naturales o la salud humana. La ley en comento si bien se genera un marco operativo de prevención, a su vez se establecen sanciones administrativas, es importante revisar, sí en efecto, la expedición de esta norma, lleva a un nivel de eficiencia suficiente, en lo que respecta a la protección del medio ambiente, visto este último como sujeto de derecho que, en la práctica a su vez se traduce, a la revisión sobre la norma ha llevado a la reducción de las infracciones del medio ambiente, o si, por el contrario, ha sido inefectiva, en un ejercicio que se realiza a continuación.

**Palabras claves:** Medio ambiente, recursos naturales, contaminación, sanciones ambientales, autoridad ambiental.

## Abstract

The main objective of this work is to analyze the issuance of Law 1333 of 2009, the Environmental Sanitation Regime [ESR] was approved in Colombia, being a law that seeks the necessary tools for environmental authorities, to sanction actions that threaten the environment, natural resources or human health. The legislation on safety and pollution protection, once administrative sanctions are established, it is important to review, if in fact, the issuance of this standard, has a sufficient level of efficiency, with regard to the protection of the environment, since the latter as a subject of law which, in practice in turn, translates, a revision of the standard has led to the reduction of environmental violations, or if, on the contrary, it has been ineffective, in an exercise that is performed next.

**Key words:** Environment, natural resources, pollution, environmental sanctions, environmental authority.

---

<sup>1</sup> Artículo presentado como requisito parcial para optar al título de abogada de la Universidad Católica de Colombia.

## **Sumario**

### **1. Régimen Sancionatorio Ambiental [RSA]**

#### **1.1. Alcance de la ley**

#### **1.2. Alcance del concepto de infracción ambiental**

#### **1.3. Régimen Sancionatorio Ambiental como mecanismo de materialización del principio de precaución en Colombia**

### **2. Registro Único de Infractores Ambientales [RUIA]**

#### **2.1. Ámbito de aplicación y contenido**

### **3. Balance de aplicabilidad en Colombia del Régimen Sancionatorio Ambiental**

## **Conclusiones**

## **Bibliografía**

## **Introducción**

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se establece en el país un nuevo procedimiento sancionatorio ambiental, el cual delega la potestad sancionatoria en cabeza de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de manera que la entidad pueda imponer y ejecutar medidas preventivas y sancionatorias a quienes atenten contra los ecosistemas del país (Reyes, 2016, 52).

Lo anterior, en lo puntual se realiza a través del Registro Único de Infractores Ambientales [RUIA] cuya función es, la de incluir por un tiempo en una base de datos, a aquellas personas que son sancionadas por la autoridad ambiental por atentar contra la naturaleza (Suárez y Restrepo, 2017, p. 226). Este nuevo marco normativo, implica profundizar en las acciones administrativas enfocadas a la preservación del medio ambiente, y sanción efectiva cuando se genere el daño ambiental (Rueda, 2010, p. 154).

En el actual documento, se acude a una revisión documental desde la cual se puede generar una posición crítica, frente a la efectividad de la ley en comento para proteger al medio ambiente como sujeto de derecho. Ello se realiza, desde la lectura de la literatura académica al respecto, junto con las decisiones jurisprudenciales, encaminadas a la defensa de los ecosistemas del país.

Así, se construye la ruta analítica que sigue el actual documento, por el cual se busca ir a las discusiones decantadas al respecto en distintos documentos que, han hecho una valoración sobre la aplicabilidad de la norma. Como fin, se tiene discutir el alcance sancionatorio que tiene la Ley 1333 de 1999, entendiendo ello como la valoración sobre el efecto de la expedición de la Ley, en el control y acciones de prevención ambiental, tomando como eje referencia, documentos técnicos que al respecto, han buscado también, generar el balance de aplicación de la norma.

En este sentido, el objeto de estudio es generar un balance jurídico sobre el alcance sancionatorio de la Ley 1333 de 1999 para todo tipo de infracción ambiental. En su revisión, se quiere tener en cuenta la discusión normativa de la misma, desde los actos resolutivos emitidos por las entidades de control, hasta la jurisprudencia emitida para el caso, con el fin de contrastar esta, con la información académica y especializada desarrollada para el tema, incluyendo la información brindada por las autoridades de control. Sobre lo anterior, se espera formar al final del ejercicio analítico, un concepto reflexivo y cualificado, frente al objeto de estudio mencionado.

Ello se realiza, entrando a analizar este régimen sancionatorio, en lectura del derecho administrativo sancionador. Ahora, es importante revisar, sí en efecto, la expedición de esta norma ha llevado a la reducción de las infracciones del medio ambiente, o si, por el contrario, ha sido inefectiva, lo cual implica una revisión documental que contemple la lectura de informes hechos tanto por las autoridades ambientales, como también por parte de los grupos sociales organizados en función de la defensa ambiental de los ecosistemas en Colombia.

## **1. Régimen Sancionatorio Ambiental [RSA]**

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se aprobó en Colombia el Régimen Sancionatorio Ambiental [RSA], siendo una ley que busca dar las herramientas necesarias a las autoridades ambientales, para sancionar las acciones que atenten contra del medio ambiente, los recursos naturales o la salud humana (Torres, 2017, p. 212). Es necesario de entrada señalar que, esta ley no dispone de un cuadro taxativo respecto a los tipos de infracciones ambientales en Colombia, aunque, su remisión a otras disposiciones normativas conduce a sugerir un límite a la definición jurídica de lo que se asume como infracción; siendo ello:

(...) toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974,

en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. (Ley 1333 de 2009, artículo 5)

Cuando se presente alguna de las situaciones enunciadas en el Decreto 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 o, Ley 165 de 1994, la Ley 1333 de 2009 establece un procedimiento sancionatorio ambiental y delega la potestad sancionatoria en cabeza de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MAVDT], de modo que la entidad pueda imponer y ejecutar medidas preventivas y sancionatorias a quienes atenten contra los ecosistemas del país, incluyendo los pobladores circundantes con los mismo.

Más adelante en el documento, se entra a revisar a detenimiento el concepto de infracción ambiental, cuya constitucionalidad se revisa a tenor del principio de legalidad, teniendo en cuenta entre otras disposiciones normativas el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]; ello, teniendo en cuenta el carácter extensivo de la norma que, sin lectura de las demás disposiciones normativas enunciadas, conduce a plantear una posible claridad jurídica de infracción ambiental, en lesión entre otros principios, de la seguridad jurídica del administrado.

Al margen de lo anterior, de entrada, se puede establecer que en el país existe un marco operativo de prevención y protección de los ecosistemas colombianos, por el cual también se establecen sanciones administrativas cuando

ocurran afectaciones al mismo. Esto, en lo puntual se realiza a través del Registro Único de Infractores Ambientales [RUIA] cuya función es, la de generar una base de datos que funcione como registro por un tiempo, de aquellas personas que fueron sancionadas por la autoridad ambiental, por atentar contra la naturaleza.

Este nuevo marco normativo, ayuda a profundizar en el despliegue de acciones administrativas enfocadas a la preservación del medio ambiente y, sanción efectiva cuando se genere el daño ambiental, siendo pertinente para el caso revisar el alcance de la norma, en el contexto de la legislación ambiental coexistente en el ámbito normativo colombiano; esto, con el fin de abordar reflexivamente su contenido, tendiente a determinar su efectividad como aparte de un compendio global de política pública medioambiental.

### **1.1. Alcance de la ley**

La Constitución Política de 1991, le brinda al Estado colombiano una potestad sancionadora a fin de preservar el orden jurídico de la nación. Esta facultad se deriva a partir de lo consignado en el artículo 29 de la Carta Política, cuyo alcance posibilita la capacidad de incluso, imponer sanciones punitivas en los casos que lo establezca la ley; siempre que medie en el estudio jurídico de la conducta, el respeto por las garantías constitucionales como el debido proceso o el principio de legalidad (Ramírez, 2007, p. 304).

La posibilidad de sanción administrativa se deriva entonces de esta potestad sancionadora del Estado, el cual, a través de sus entidades nacionales o territoriales, delega selectivamente el ámbito y alcance de la sanción, bajo la mediación de circunstancias como la competencia administrativa, por medio de la cual se asegura la jurisdicción administrativa de acuerdo con la competencia de la entidad (Llanos y Zamir, 2015, pp. 94-95). En materia ambiental, son entonces las entidades ambientales autorizadas, las que pueden adelantar procesos

sancionatorios atendiendo como se ha dicho, a preceptos procesales constitucionales (Agudelo, 2015, p. 42).

La facultad sancionadora del Estado se deriva entonces de su mandato constitucional, el cual apoya a su vez en su responsabilidad de protección y preservación de los ecosistemas, cuya lectura también puede ser, la de garantizar el derecho colectivo al medio ambiente sano, dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política; se considera deber del Estado, planificar el manejo y aprovechamiento ambiental de los recursos del territorio nacional, incluyendo el control sobre su deterioro para lo cual se le habilita, para la imposición de sanciones ambientales (Güiza, 2011, p. 128).

Como se ha indicado, la Ley 1333 de 2009 se propone como herramienta jurídica por medio de la cual se pueda avanzar en la aplicación de medidas tendientes a la protección del medio ambiente y de las comunidades circundantes de los distintos ecosistemas del país. En este propósito, la ley es armónica no solo con el espíritu de la Constitución de 1991 en materia ambiental, sino también, con una serie de disposiciones normativas internacionales encaminadas a la protección y preservación del medio ambiente (Rodríguez, 2010, p. 2).

Sobre el cumplimiento del contenido normativo internacional, como referente central se puede mencionar la Declaración de Río, desarrollada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, en la cual, se establece el principio precautorio o *indubio pro natura* a nivel internacional. Este principio, exige a los Estados actuar ante los eventos de daños ambientales, aun cuando no exista certeza de sus causas y consecuencias, siendo en Colombia, enérgicamente defendido por la Corte Constitucional (Arcila, 2009, p. 296-298), como a continuación se presenta.

Corolario de lo anterior se establece un panorama amplio sobre el alcance jurídico de la Ley 1333 de 2009, al amparo de las disposiciones normativas internacionales y domésticas asociadas a la protección del medio ambiente. Ello se entiende, en un contexto de cumplimiento del principio de precaución

ambiental, siendo precisamente este, sobre el cual se avanza en la siguiente sección del documento, considerando al respecto que, el mismo imprime a las normas de protección ambiental un fuerte respaldo jurídico de procedibilidad.

## **1.2. Alcance del concepto de infracción ambiental**

Como se planteó con anterioridad, la Ley 1333 de 2009 convoca a un nuevo panorama de sanción ambiental en el país desde el cual se establece el concepto de infracción ambiental que, aunque parezca solo de carácter enunciativo, este conduce a unas referencias normativas específicas lo cual precisa su caracterización. A continuación, se profundiza en dicha caracterización, desde la cual se busca precisar entre otras cosas la legalidad de la norma, considerando su posible discordancia con la seguridad jurídica necesaria en la constitución del orden normativo.

La revisión histórico-normativa, remite como primera referencia legislativa que se encuentra en la materia, a lo consignado en la Ley 23 de 1973, la cual faculta a la administración en su artículo 18, para imponer sanciones en el evento que ocurra una infracción ambiental, sin embargo, ello se deja allí enunciado sin que a continuación se desarrollara específicamente el procedimiento por medio de la cuales se pueda identificar un régimen jurídico de sanción frente a las infracciones ambientales cometidas en el país, aun cuando posteriormente, por medio del Decreto-Ley 2811 de 1974, se reitera el deber de sancionar estas conductas (Garro, 2013, p. 453).

Posteriormente, se expiden los Decretos 1681 y 1594 de 1984 que, respectivamente buscaron suplir esta falencia normativa; con la expedición de la Ley 99 en 1993, se buscó unificar el procedimiento sancionador vertido por estas dos normas, sin embargo, algunos procedimientos administrativos de sanción señalados en normas especiales se sostuvieron. Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se busca recoger el panorama normativo de sanción ambiental,

caracterizando como se ha dicho lo que se asume por infracción ambiental, haciendo referencia como se ha indicado, a otras normas aún vigentes.

La manera como la infracción ambiental aparece enunciada en la norma conduce a plantear como ya se ha indicado, debates respecto al cumplimiento del principio de legalidad por la manera como la misma al parecer, no indica de manera taxativa las situaciones desde la cual se deriva la cometida de una infracción ambiental; se considera que, la remisión hecha a otras normas, no desvirtúa la legalidad de misma, en atención a pronunciamientos de la Corte Constitucional, quien ha avalado este proceder del legislativo (Garro y Arroyave, 2011, pp. 187-189).

En suma, se establece que el concepto de infracción ambiental consignado en la Ley 1333 de 2009, se encuentra ajustado al principio de legalidad, toda vez que, la norma remite a otras normas que desarrollan los distintos tipos de infracciones ambientales a sancionar por la administración, por lo cual conduce a encontrar que no es abstracta su caracterización; no obstante, bien debería el legislador a tenor de perfeccionar su contenido, generar una norma por la cual se recojan las disposiciones normativas inmiscuidas en la caracterización de la sanción ambiental en Colombia.

### **1.3. Régimen Sancionatorio Ambiental como mecanismo de materialización del principio de precaución en Colombia**

Visto el alcance del RSA y de la infracción ambiental en Colombia, se encuentra que la justificación misma de la norma descansa en la responsabilidad de protección y preservación ambiental que se le asigna al Estado colombiano, en cumplimiento de la Constitución y normas internacionales que la complementan (Alvarado, 2015, p. 142). En el ámbito jurídico, esta responsabilidad asignada al Estado y delegada en su cumplimiento a las autoridades ambientales se concibe

como criterio esencial de la aplicación del principio de precaución (Páez y Rodríguez, 2013, p. 18).

Sobre la responsabilidad de preservación, desde el ámbito internacional a la ya citada Declaración de Río, se suma el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, ratificada por Colombia a través de la Ley 99 de 1993, la cual acoge los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana, fundamentalmente el principio de precaución, conforme al cual, en caso de la existencia de peligro o daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá ser usada como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ecosistema (Güiza, 2011, pp. 125-126).

La Corte Constitucional, se ha detenido en reconocer la importancia de este principio conforme a la importancia derivada de su reconocimiento internacional. Su estudio, se ha realizado sobre situaciones que han merecido un gran debate público como sucede en el caso de la minería; sobre la misma, se han motivado discusiones tendientes a regularizar el grado de acción de esta, en el contexto del modelo económico que la han puesto como locomotora de desarrollo (Briceño, 2016, pp. 304-305). En este caso, sobre la aplicación del principio de precaución la Corte señala:

(...), como lo recordó esta Corporación en una reciente decisión de constitucionalidad sobre el artículo 1 numeral 6 de la ley 99 de 1993 que recoge el principio de precaución; la “Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, ratificada por Colombia, en materia ambiental el principio de precaución determina lo siguiente:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de

medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

(...), esto quiere decir que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias. (Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 2002)

La conservación y protección de los ecosistemas es entonces, un tema superpuesto a los intereses de explotación económica de los recursos naturales. Ello debería suponer que la administración, ha de desarrollar una institucionalidad lo suficientemente eficiente, para garantizar la sostenibilidad ambiental, siendo por lo mismo fundamental, contar con un cuadro amplio de medidas precautorias como sucede en el caso de la Ley 1333 de 2009 y, de la misma, la consideración de la infracción ambiental como una herramienta jurídica materializadora del principio de precaución.

Abordado esquemáticamente el alcance y contenido de la Ley 1333 de 2009, en lo que corresponde a la infracción ambiental, sigue profundizar en el procedimiento desplegado para su cumplimiento, lo cual hace necesaria su revisión de lo dispuesto sobre el procedimiento administrativo sancionatorio consignado en el CPACA que, como se va a exponer, cambia algunos elementos procedimentales configurativos del mecanismo de infracción ambiental.

## **2. Registro Único de Infractores Ambientales [RUIA]**

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, el legislativo dotó al MAVDT de una herramienta administrativa por medio de la cual se busca tener identificado a todas las personas naturales y jurídicas que comenten infracciones ambientales

en el territorio nacional. Tanto los ciudadanos como las empresas que atenten contra los ecosistemas nacionales pueden quedar reseñadas en el RUIA, siendo este una suerte de reporte ambiental negativo, con consecuencias en términos de la posibilidad de desarrollo de proyectos con incidencia ambiental.

Si bien la Ley 1333 de 2009 creó el RUIA, fue solo con la expedición de la Resolución 415 de 2010 del MAVDT que, se materializó la iniciativa. En la resolución en comento, se incluyeron los criterios y procedimientos a seguir, para efectos de la imposición de sanciones por infracciones ambientales, facultando a distintos entes territoriales y descentralizados a, actuar conforme a lo dispuesto en estas normas en atención al cumplimiento de sus responsabilidades misionales como organizaciones públicas.

En este sentido, el MAVDT no dejó a su solo amparo la facultad de imponer sanciones, sino también, en las Corporaciones Autónomas Regionales [CAR], las unidades ambientales de las capitales, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales [UAESPNN], entre otros entes públicos, facultando a su vez la posibilidad de imponer medidas preventivas a entes públicos que cumplen directa o indirectamente funciones de precaución ambiental, tal y como sucede con la Armada Nacional -en su responsabilidad de custodia de los mares y ríos-, los departamentos, municipios y distritos (Montes, 2014, p. 52).

El RUIA es entonces, una base de datos alimentada por la información reportada por las autoridades ambientales al MAVDT, quien es quien la administra. Se debe anotar que su contenido es de carácter público, con lo cual se busca exponer al infractor al escarnio público, ahora, esta pretensión puede ser débil, si se tiene en cuenta que no son mayores los efectos complementarios del reporte en el RUIA. Se considera que, una de las grandes debilidades que presenta el RUIA, obedece a no restringir a dichos reportados, la posibilidad de celebrar por ejemplo contratos con el Estado, siendo ello una de las grandes limitaciones de este sistema, sobre la cual se vuelve en la parte final del documento.

## **2.1. Ámbito de aplicación y contenido**

Los reportes generados al RUIA, se establecen en periodos de 1 a 2 años, dependiendo de la gravedad de la afectación causada por el infractor. De manera complementaria, la Ley 1333 de 2009 dispone de un cuadro de sanciones aplicables a quienes presuntamente hayan cometido la infracción ambiental. Tanto la valoración de la sanción como la presunción de la infracción fueron elementos declarados exequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-742 y 703 de 2010 respectivamente. Resulta pertinente ir a los argumentos expresados por el Tribunal, no sin antes agotar lo planteado en el artículo 40 de la Ley que, llama a su estudio:

Artículo 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.

5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.

7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Sobre la presunción antes mencionada, se debe ir al artículo 1 de la ley, cuyo párrafo establece; “en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas”. Al respecto, el estudio jurídico realizado por el Tribunal recaía en la posible violación de los artículos 4 y 29 constitucionales, a tenor de la restricción del principio de presunción de inocencia. Sobre el particular la Corte reitera el interés superior del medio ambiente, asignado de dicha manera por el Constituyente de 1991, en lo que calificó como “Constitución ecológica” o “Constitución verde” (Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998). Dicho calificativo, se reitera en varias sentencias como sucede en la C-595 de 2010, donde la Corporación recuerda:

La Constitución ecológica lleva implícita el reconocimiento al medio ambiente de una triple dimensión: “de un lado, es un *principio* que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el *derecho* de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de *obligaciones* impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, este Tribunal ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es de tal magnitud que implica para el Estado “unos deberes calificados de protección.

En este sentido, el medio ambiente se debe valorar jurídico-socialmente como un bien de interés superior sujeto a una protección especial que, lo coloca

por encima de estas prerrogativas de los derechos individuales. La protección ambiental exige, la toma de acciones precautorias a veces, no tan dóciles con las libertades individuales, de allí que, en los conflictos entre ambos, se deba optar por asignar este valor superpuesto al derecho colectivo del medio ambiente sano, teniendo con ello en cuenta la manera como dicha asignación, permite la mejora de la relación persona-naturaleza.

La Corte estimó como legítima, la facultad subjetiva de régimen sancionatorio ambiental; en Sentencia C-742 de 2010, la Corte, volviendo sobre los argumentos expuestos en la Sentencia C-595 de 2010, recuerda que; “a nivel mundial los regímenes de responsabilidad objetiva y de presunción de culpabilidad en materia ambiental se fundamentan en la creciente y desmesurada amenaza que se cierne sobre el medio ambiente”, lo cual lleva a identificar *per se* un carácter volitivo en la conducta, reversible en el momento que el infractor demuestre que no actuó con dolo o culpa (Jiménez, 2016).

Volviendo entonces sobre el RUIA, se establece que, conforme a los argumentos jurisprudenciales presentados, el mismo goza de legalidad como mecanismo tendiente a identificar y sancionar administrativamente al infractor ambiental; ahora, en la proximidad al balance sobre su eficacia, habría que revisar el alcance sociocultural de una infracción la cual, no pasa de ser una suerte de reproche moral, donde el infractor se expone a una base sin mayor repercusión contractual y, una sanción monetaria que, no es parte precisamente del RUIA sino de las normas que le dan su origen.

En la estructura procedimental de la infracción ambiental, Álvaro Garro (2016) señala que con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 o CPACA, se suplieron algunos vacíos procedimentales de la imposición de la sanción ambiental, ya que la Ley 1333 de 2009, no se contemplaba la etapa de traslado para alegar, o el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición “etapas necesarias dentro del procedimiento, y sin las cuales el derecho de contradicción y defensa del investigado resulta menguado, o casi nulo” (p. 451).

A consideración de los elementos previamente expuestos, se puede solventar una réplica a la afirmación decantada por el autor, en el sentido de considerar la supremacía jurídica de las medidas precautorias, sobre el respeto al debido proceso del infractor, sin embargo, lo cierto es que como lo identifica el mismo autor, dicha condición procesal parece resuelta con la entrada en vigencia del CPACA, al equiparar la sanción ambiental con cualquier procedimiento administrativo sancionatorio, por ende aplicable las mismas etapas. Álvaro Garro (2013) define entonces el esquema procesal de la sanción ambiental de la siguiente manera (p. 253):

- Indagación preliminar (artículo 17, Ley 1333 de 2009);
- Comunicación al interesado (artículo 47, Ley 1437 de 2011);
- Iniciación del procedimiento sancionatorio (artículo 18, Ley 1333 de 2009);
- Notificaciones (artículo 19, Ley 1333 de 2009);
- Intervenciones (artículo 20, Ley 1333 de 2009);
- Remisión a otras autoridades (artículo 21, Ley 1333 de 2009);
- Verificación de los hechos (artículo 22, Ley 1333 de 2009);
- Cesación de procedimiento (artículo 23, Ley 1333 de 2009);
- Formulación de cargos (artículo 24, Ley 1333 de 2009);
- Descargos (artículo 25, Ley 1333 de 2009);
- Práctica de pruebas (artículo 26, Ley 1333 de 2009);
- Traslado para alegar (artículo 48, Ley 1437 de 2011);
- Determinación de la responsabilidad y sanción (artículo 27, Ley 1333 de 2009);
- Notificación (artículo 28, Ley 1333 de 2009);
- Publicidad (artículo 29, Ley 1333 de 2009);
- Recursos (artículo 30, Ley 1333 de 2009);
- Traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición (artículo 79, Ley 1437 de 2011);
- Medidas compensatorias (artículo 31, Ley 1333 de 2009);

Como se evidencia, el CPACA robustece el contenido procesal de la sanción ambiental, sin embargo, a tenor del mayor despliegue jurídico, habría que revisar como ello afecta el resarcimiento efectivo que pueda hacer el infractor, teniendo en cuenta que, como lo ha expresado la Corte Constitucional el principio de precaución de conformidad al derecho ambiental, cobija tanto la fase de prevención, como también “orienta los instrumentos de reparación y sanción en el sentido que no es exigible tener certeza sobre los daños y el nexo de causalidad para ordenar las correspondientes medidas de restauración y protección” (Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 2015).

En este sentido, la reflexión central se establece en considerar que, la exigibilidad total de las reglas procedimentales adicionadas a la Ley 1333 de 2009 por la entrada en vigor del CPACA, debilitan el procedimiento sancionatorio ambiental, en tanto el infractor, a tenor de ver respetadas todas las reglas procesales, puede prolongar la decisión final de responsabilidad, siendo ello contraproducente para la efectividad de la norma. Ha estado entonces demorado, la aclaración al respecto que debe venir bien sea de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado.

### **3. Balance de aplicabilidad en Colombia del Régimen Sancionatorio Ambiental**

Una vez dimensionado jurídicamente el alcance y aplicabilidad del RSA y de esta la sanción ambiental, se puede entrar a revisar la actualidad de lo que ha sucedido con la misma, encontrando al respecto, según datos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA], un crecimiento en la aplicación de sanciones como se presenta en la tabla 1, la cual recoge datos de todas las autoridades ambientales que han aplicado las mismas, sea por daño ambiental o, incumplimiento de las normas. Los datos al respecto son los siguientes:

**Gráfica 1. Sanciones ambientales entre 2010 y 2017\***



Fuente: ANLA

2017\*: datos hasta julio

Como se comenta, existe a partir de la expedición de la norma un avance de efectividad en términos de sanciones practicadas por la administración, lo cual se puede traducir en una justicia ambiental o ecológica (Muñoz, 2016), a tenor de la estimación positiva del reconocimiento de unos valores intrínsecos de la naturaleza que la titulan como sujeto de derechos (Gudynas, 2010, p. 47) lo cual deviene, en el reconocimiento de una de las visiones más novedosas de la jurisprudencia constitucional desarrolladas en lo más reciente a propósito del tema:

*La perspectiva ecocéntrica puede constatare en algunas decisiones recientes de esta Corporación. La sentencia C-595 de 2010 anota que “la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra.” De igual modo, la sentencia C-632 de 2011 expuso que “en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza”. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad*

étnica y cultural de la Nación (art. 7º superior). (Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015)

La progresividad de los pronunciamientos de la Corte al respecto, evidencia la adherencia de la misma a esta nueva subjetividad jurídica otorgada a la naturaleza -en una literatura que cada vez se hace más extensa, sirve hacer mención a los trabajos de Thezá (2011). Tovani (2014) o, Esborraz (2016), por citar solo algunos- ahora, como lo aclaran los autores en esta línea y, la misma jurisprudencia constitucional, esto no significa que la humanidad no pueda hacer uso productivo de la naturaleza, sino que, cuando lo haga, deba ser a partir de una armonía y no su depredación (Esborraz, 2016, p. 122).

Por lo mismo, se genera la responsabilidad en el Estado por la preservación de los ecosistemas, sobre la base de aplicar en su dinámica operativa el principio de precaución Bayona (2017); el cual a su vez lleva a la materialización del ecocentrismo. Esta posición, replica con las recomendaciones internacionales en la materia, como es el caso del conjunto de documentos surgidos en Johannesburgo, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, donde se insta a las sociedades del mundo a tener una ética ambiental, entendida como el actuar ecológicamente responsable (Hattingh, 2010, p. 203).

Calando sobre estas medidas precautorias definidas a nivel internacional, se debe hacer mención al Convenio de Diversidad Biológica [CDB] pues, muchas de las sanciones ambientales que se han presentado en este periodo, corresponden a la afectación de ecosistemas que tienen la tutela de áreas protegidas, lo cual severiza el carácter de sujeto de derecho, de estos territorios de la geografía nacional. Sobre esto, se puede ir a la misma jurisprudencia, para verificar como, la naturaleza no es solo protegida en cuanto tiene algún reconocimiento o distintivo, sino toda en general merece esta especial protección, atendiendo a lo dispuesto en el CDB:

(...) resulta necesario indicar que los ecosistemas no pueden entenderse de manera fragmentada. Para el caso particular que estudia la Corte, no se

puede comprender el funcionamiento del páramo al margen del funcionamiento de los ecosistemas de bosques que lo rodean en las partes inferiores, pues estos dos ecosistemas interactúan y dependen entre sí. Lo anterior ha sido reconocido por el CBD, instrumento en el cual se define al ecosistema como “(...) *un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional*”.

En la medida en que los distintos recursos que hacen parte del páramo cumplen una función específica para los procesos biológicos y químicos que allí se desarrollan, el alcance de las medidas de protección sobre este ecosistema no pueden ser determinadas por un criterio único como, por ejemplo, la altura en que se encuentran ubicados, o las presencia de frailejones en el medio. Así mismo, los impactos sobre el ecosistema tampoco pueden analizarse de manera aislada, pues una afectación del suelo o en la diversidad biológica puede derivar también en una afectación del agua. (Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016)

La protección de los ecosistemas en tanto, merece de parte del legislativo, de amplias facultades para que las autoridades ambientales puedan actuar; como se dijo, no se trata de detener la actividad productiva, sino que la misma sea sostenible en la medida que se acabe con esa actitud predatora que, a veces caracteriza a quienes explotan los ecosistemas.

Por lo anterior, se considera que, si bien la norma brinda unas herramientas institucionales para prevenir y actuar ante la afectación de los ecosistemas del país, la misma podría estar sujeta a mejoras en la medida que se dispusieran de mayores herramientas para el logro de dicha tarea; por ejemplo, considerando la posición de Pedraza (2016), se podría dotar a dichas autoridades, de mecanismos de monitoreo más amplios; de otra parte, en lo judicial, ser insistentes en la aplicación de medidas cautelares, frente a la disputa que sobre estos temas puedan tener la jurisdicción administrativa.

## **Conclusiones**

El procedimiento sancionador ambiental, corresponde tan solo a uno de los procedimientos administrativos que, tiene capacidad de aplicar el Estado colombiano, a la luz de la potestad sancionadora que se le asigna desde distintas normas; el sancionatorio general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el de contratistas (Ley 1474 de 2011), el disciplinario (Ley 734 de 2002 y 1474 de 2011), el ambiental (Ley 1333 de 2009).

En este sentido, el régimen sancionatorio ambiental, se perfila como una condición necesaria en el funcionamiento de la administración pública, en cuanto es a través de este que, es posible limitar la acción de daño frente a los recursos naturales, sin perjuicio de las demás acciones administrativas tendientes a adelantar, de acuerdo con el tipo de daño que se reconozca, o la extensión a sanciones penales o de responsabilidad civil.

Si bien con la generación del RSA se mejora el proceso de control y sanción para la preservación de los ecosistemas del país, se considera que el mismo puede ser susceptible de mejora, en la medida que pueda contar con medidas más amplias y efectivas, para hacer control preventivo sobre la totalidad del territorio nacional, acción que bien se puede apoyar, en una mayor efectividad de la justicia en términos de celeridad frente a las actuaciones en procesos de justicia ambiental.

Lo anterior, a tenor no solo del principio de precaución, sino también de la materialización del ecocentrismo como filosofía orientadora de la acción de las autoridades ambientales y de la justicia. Puede parecer utópico, pero los jueces que actúan en procesos de esta índole, deberían ser más consecuentes con esta filosofía amparada en documentos internacionales, sobre los cuales se dinamice las decisiones cautelares, como primera medida para entrar a discernir en un proceso de dicha naturaleza.

## Referencias

- Agudelo, L. (2015). El control ambiental sobre la actividad minera legal en Colombia. En: Molinares, V. (editora). *Debates contemporáneos sobre derecho público en Colombia*, (41-59). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Alvarado, J. (2015). La protección de la naturaleza y el ambiente, un nuevo objetivo del ordenamiento jurídico. Análisis comparativo entre Colombia y Francia. *Verba Iuris*, (33), 137-148.
- Arcila, B. (2009). El principio de precaución y su aplicación judicial. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(111), 283-304.
- Bayona, L. C. (2017). Acercamiento al análisis de la responsabilidad ambiental del Estado frente al desarrollo sostenible del territorio. *Global Iure*, 4, 47-63.
- Briceño, A. (2016). El principio de precaución y la actividad minera: presupuestos para definir el alcance de las medidas precautorias cuando se trata de protección del ambiente. En: Henao, J., & García, M (editores). *Medio ambiente y desarrollo sostenible en la actividad minera*, (299-344). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Esborraz, D. F. (2016). El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza. *Revista Derecho del Estado*, (36), 93-129.
- Garro, Á. (2013). Procedimiento administrativo sancionatorio ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 443-470.
- Garro, Á. (2016). Principio de proporcionalidad como límite material para la imposición de la medida preventiva en materia ambiental de suspensión de obra, proyecto o actividad. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46(125), 443-468.

- Garro, Á., & Arroyave, J. (2011). La definición de infracción ambiental en la Ley 1333 de 2009: ¿es contraria el principio de legalidad? *Estudios de Derecho*, 68(152), 183-200.
- Gudynas, E. (2010). La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. *Tabula Rasa*, (13), 45-71.
- Güiza, L. (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Opinión Jurídica, edición especial*, 123-140.
- Hattingh, J. (2010). La situación actual de la ética ambiental a partir de los documentos de Johannesburgo. En: Henk, A., & ten Have, J. (editores) *Ética ambiental y políticas internacionales*, (203-229). París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO].
- Jiménez, Á. (2016). ¿En Colombia se respeta el principio non bis in ídem? *Principia Iuris*, 12(24), 59-76.
- Llanos, B., & Zamir, A. (2015). El debido proceso: una construcción principialista en la justicia administrativa. *Justicia*, (28), 88-104.
- Montes, C. (2014). El procedimiento administrativo sancionador ambiental en Colombia: aportes para la legislación en el Perú. En: Gómez, H. (dirección). *El derecho administrativo sancionador ambiental: experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I seminario internacional del OEFA*, (46-78). Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA].
- Muñoz, L. (2016). *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia: hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina [CEPAL].

- Páez, I., & Rodríguez, G. (2013). Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. *Opinión Jurídica*, 12(23), 17-30.
- Pedraza, N. (2016). Las medidas cautelares en la acción popular para la protección del derecho transgeneracional al medio ambiente “recurso hídrico”. *Derecho y Realidad*, 2(24), 217-232.
- Ramírez, M. (2007). Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración. *Revista de derecho*, (28), 300-328.
- Reyes, H. M. (2016). Los daños ecológicos puros y la tragedia de los comunes: ¿existe una respuesta desde la justicia correctiva? *Academia & Derecho*, (9), 51-82.
- Rodríguez, G. (2010). La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia. En: Rodríguez, G., & Páez, I. (editores académicos). *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*, (1-54). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rueda, M. (2010). Ley 1333 de 2009: muchos problemas pocas soluciones. En: Rodríguez, G., & Páez, I. (editores académicos). *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*, (pp. 153-178). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Suárez, D., & Restrepo, L. (2017). Comparativo de cinco procedimientos administrativos sancionatorios (Fase II) Faltas–Sanciones–Etapas–Segunda Instancia–Principios. *Summa Iuris*, 4(2), 224-250.
- Thezá, M. A. (2011). La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política. *Polis*, 10(29), 479-485.

Torres, W. (2017). Los delitos contra el medio ambiente a partir de la problemática ambiental generada en torno a los chircales de la ciudad de Tunja 2010-2015. *Global Iure*, 4, 211-237.

Tovani, F. (2014). La protección del ambiente como límite al derecho de propiedad en Italia. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 8(1), 61-76.

Poveda, L. & Prieto, M, (2016). Licenciamiento ambiental en Colombia y su debate frente a la compensación ambiental (Trabajo de pregrado). Universidad Católica de Colombia, Facultad de Derecho, Bogotá, Colombia.