

ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ*

*Análisis del origen del proceso sancionatorio ambiental
por infracción normativa. Propuestas*

SUMARIO

Introducción. I. Justificación: ¿cuál es el problema? II. Las infracciones normativas ambientales. A. Antes de la Ley 1333 de 2009. B. Las infracciones normativas en la Ley 1333. III. A los diez años de expedida la Ley 1333 de 2009. A. La gestión ambiental de control y sanción. B. La actividad administrativa en el marco de la Ley 1333. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

La Ley 1333 de 2009, por la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental vigente para Colombia, cumple diez años de aplicación. En ese lapso se ha recopilado información estadística que permite evaluar, desde el análisis de las infracciones por violación normativa, si esta labor de gestión basada en la vigilancia y el control ha sido eficaz y efectiva.

Las actividades de vigilancia y control de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que hacen parte de un numeroso grupo de entidades ambientales y entes territoriales con funciones ambientales, pueden estarse distrayendo del principal objeto legal que tienen: la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento. Y todo por estar privilegiando en algunos casos la vigilancia normativa y el impulso de procesos administrativos sancionatorios antes que procurar que los ciudadanos usen legalmente los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, o den manejo adecuado a los impactos generados por sus obras o proyectos.

Para corregir y evitar en lo sucesivo este yerro se propone un cambio en la visión administrativa, se hace una crítica a la política pública sectorial, y se plantean alternativas de acción focalizadas en las causas de las infracciones ambientales.

* Abogado, magíster en Derecho de los Recursos Naturales; actualmente se desempeña como docente y miembro del Grupo de Investigación del Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad Externado de Colombia, y Procurador Agrario y Ambiental de Boyacá. Correo electrónico: alvarohcardona@hotmail.com.

PALABRAS CLAVE

Derecho, derecho ambiental, gestión ambiental, infracciones, medio ambiente, política pública, recursos naturales, sanción.

ABSTRACT

The 1333 Law of 2009, by which was established the environmental sanctioning procedure for Colombia, has ten years of application. In this period there is statistical information that allows evaluating, from the analysis of the infringements by normative violations, whether this management work based on monitoring and control has been effective and efficient.

The monitoring activities and the control of autonomous regional corporations and sustainable development, which are part of a large group of environmental entities and territorial bodies with environmental functions; can be distracted from the main Legal object they have: the execution of the policies, plans, programs and projects on the environment and on the renewable natural resources. As well as to give a fulfilled and timely application to the legal provisions in force on its disposition, administration, management, and exploitation. The cause of such distraction is for being privileging in some cases the normative surveillance and the impulse of administrative processes that before they struggle to get all the citizens to use the renewable natural resources and other environmental elements or give suitable management to the impacts generated by their projects.

In order to properly correct and avoid this mistake, it is proposed a change in the administrative vision, going through a critique of the sectorial public policy, and proposing alternatives of environmental action focused on the causes of environmental infringements.

KEYWORDS

Law, environmental law, environmental management, infringement, environment, public policy, sanction, natural resources.

INTRODUCCIÓN

Aunque se atribuye a Aristóteles la frase “Perder el fin es el peor error”, en realidad no importa quien sea su autor, pues refleja una verdad, y nos parece pertinente aplicarla al régimen sancionatorio ambiental, en caso de olvidar que este tiene por finalidad ser un instrumento de prevención y control de aquel comportamiento que atente contra el medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, en los términos del artículo 3.º del Decreto ley 2811 de 1974, para que el Estado y sus ciudadanos garanticen el desarrollo sostenible.

Una de las manifestaciones de las dificultades que enfrentan las autoridades ambientales competentes para adelantar procesos sancionatorios, el procedimiento mismo y la búsqueda de efectividad, como medio para lograr los cometidos ambientales, está en algunos controles de gestión administrativa que se han realizado desde el Congreso de la República. Por ejemplo, la senadora Angélica Lozano¹ le hizo llegar un correo a las Corporaciones Autónomas Regionales respecto de estos con el propósito de “... manifestar mis inquietudes en relación con el procedimiento que deben surtir, conforme la competencia territorial de la corporación...”.

Parece existir una indiferencia de las autoridades ambientales con competencias sancionatorias por analizar lo que ocurre, especialmente con el origen de las infracciones, y proponer soluciones a las demoras y acumulación de procesos sancionatorios; y más delicado aún, es el creciente número de procesos frente al de trámites de licencias ambientales, concesiones o permisos para el uso de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales. ¿Por qué la desidia de los gobiernos ejecutivos nacionales y todas las autoridades con competencias para investigar y sancionar las conductas contrarias al ambiente natural, sobre este importante aspecto de la gestión ambiental? Aunque no será el objeto principal de este ensayo, hacer la pregunta es pertinente y puede contribuir a explorar diversas respuestas.

La gestión ambiental también incluye los ritos necesarios que permitan, brindando las garantías legales a los involucrados, realizar los juicios, las valo-

1 “Derecho de Petición. Información Proceso sancionatorio ambiental”. Senadora Angélica Lozano, 10 de abril de 2019, correo electrónico a las corporaciones autónomas regionales desde medioambiente.utl@gmail.com, y solicitud de respuesta con copia a angelicalozano.publico@gmail.com.

raciones probatorias y, si es del caso, imponer las sanciones legales a quienes infrinjan la normatividad o causen un daño. Esto surge de lo que prescribe el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia cuando señala:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. *Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]* (cursiva fuera de texto).

Para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y los reglamentos se contemplan medidas preventivas y sanciones administrativas cuya función es evitar o rechazar la ejecución de conductas contra el ambiente y los recursos naturales (Barón Acosta y Barreto Martín, 2015: 14). En ese orden de ideas es necesario precisar cuál es el impacto que está teniendo esta labor en las autoridades ambientales con facultades para adelantar el procedimiento sancionatorio; analizar el efecto que puedan tener las infracciones ambientales, especialmente por violación normativa, lo que a su vez obliga a iniciar un proceso sancionatorio; examinar las consecuencias de la actividad administrativa de las autoridades competentes al investigar y sancionar a los posibles infractores de la normatividad sobre el ambiente natural, y regular el uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales. En otras palabras, desde que ya hace diez años se sancionó y entró en vigencia la Ley 1333 de 2009^[2] no se ha estudiado el resultado de las infracciones ambientales por violación normativa. Ahí es donde, a manera de aproximación al problema, encaja este ensayo, que sienta presupuestos que puedan facilitar hallar soluciones.

Finalmente es dable advertir que el análisis se hará especialmente con base en datos actuales que permiten comparar los trámites administrativos para obtener licencias, permisos y concesiones con el número de procesos sancionatorios, únicamente de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. También que se hará indagando si es más efectivo adelantar procesos sancionatorios por infracción normativa, que ocupar el esfuerzo en administrar los recursos naturales y el ambiente natural, entre otras, para cumplir mejor el papel estatal. Queda como tarea depurar aún más los datos consultados, establecer comparaciones al incluir los resultados de

2 La Ley 1333 fue publicada en el *Diario Oficial* n.º 47.417 el 21 de julio de 2009.

todas las autoridades, y detallar variables tales como el número de licencias ambientales tramitadas en determinado período, así como el número de concesiones, permisos y procesos sancionatorios, especialmente por tipo de infracción (daño o infracción normativa), y por área temática (vertimientos, deforestación, uso de aguas marinas o continentales, emisiones atmosféricas, afectación a la fauna silvestre, etc.).

I. JUSTIFICACIÓN: ¿CUÁL ES EL PROBLEMA?

Como se expondrá más adelante con mayor rigor, actualmente el origen de las infracciones que dan lugar a iniciar, adelantar y decidir un proceso sancionatorio ambiental es “toda acción u omisión que constituya violación de las normas [o] la comisión de un daño al medio ambiente”³. Pero prácticamente no existen cifras que permitan medir cuantitativamente la efectividad de los procesos sancionatorios a la luz del procedimiento de la Ley 1333 de 2009. Así que es dable indagar por los resultados al comparar los datos del número de trámites para obtener el derecho al uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales, o del manejo de impactos al ambiente, con los de los procesos sancionatorios. Igualmente indagar por la efectividad de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible como principales actrices de la acción ambiental: ¿dedican igual esfuerzo a administrar los recursos naturales que a adelantar procesos sancionatorios? ¿Existe correlación entre los trámites para legalizar los usos de los recursos naturales y el número de procesos sancionatorios en períodos similares?

A pesar de que “Por su estructura y carácter comprensivo, la legislación ambiental colombiana ha sido un referente para América Latina desde 1974 lamentablemente, es ignorada e incumplida sistemáticamente” (Ruiz Soto, 2019a). No obstante la frecuencia con que el ciudadano cita a la Constitución Política para esgrimir y hacer valer sus derechos, especialmente los que inciden en garantizar un medio ambiente sano, muchos de sus apartes son desconocidos, tratados como simples referentes o apartados adrede de los argumentos. Ejemplo de lo anterior es lo que sucede con el deber compartido del Estado y de las personas para proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8.º), o el que la propiedad privada es una función social

3 Cfr. artículo 5.º de la Ley 1333 de 2009.

que implica obligaciones, entre ellas la inherente ecológica (art. 58), todos tan caros para una gestión ambiental efectiva.

En varias de sus sentencias⁴ la Corte Constitucional (2002) ha señalado que en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública se debe permitir la participación democrática de la sociedad, lo que relleva tanto la importancia de la confluencia ciudadana en la conservación y recuperación ambiental, como el peso que esta tiene para aliviar la actividad sancionatoria estatal cuando no necesita enervarse gracias a la conciencia social.

Se justifica plantear presupuestos académicos que faciliten una comprensión del problema, pues no solucionarlo puede seguir generando esfuerzos y costos administrativos para adelantar procesos sancionatorios cuando se requieren para dedicarlos a los usos de los recursos naturales y demás elementos ambientales, y al manejo de los impactos ambientales por obras o proyectos que hacen los ciudadanos legales; situación que permite una mejor planificación ambiental. Y también conciliar el carácter preventivo del proceso sancionatorio con la necesidad de facilitar la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas ambientales pues también de ellos es responsabilidad atenderlos junto al Estado.

II. LAS INFRACCIONES NORMATIVAS AMBIENTALES

Para la gestión ambiental⁵, especialmente para el desarrollo de las políticas ambientales, las autoridades ambientales cuentan con instrumentos normativos que coadyuvan al cumplimiento de sus funciones para administrar el medio ambiente, los recursos naturales renovables y los demás elementos ambientales⁶.

El régimen sancionatorio ambiental colombiano se puede definir como el “conjunto de normas, procedimientos y/o acciones utilizados para imponer

4 Sobre este aspecto también se pueden consultar las Sentencias T-792 de 2005, T-133 y T-884 de 2006 de la Corte Constitucional.

5 Acerca de la gestión ambiental cfr. la primera parte del artículo 2.º de la Ley 99 de 1993. También permite comprender su relación con la política pública y la regulación. Esta disposición está en armonía con el numeral 1 del artículo 5.º de la Ley 99 y los primeros numerales del artículo 2.º del Decreto ley 3570 de 2011.

6 Respecto del objeto de la acción ambiental cabe repasar el contenido del artículo 3.º del Decreto ley 2811 de 1974.

los correctivos administrativos y castigar al que infringe o viola las normas ambientales vigentes, para garantizar la conservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales” (Hinestroza et al., 2019a). Consecuentemente, y para efectos de este acápite, es de gran importancia destacar los artículos 79 y 80 de la Constitución Política. Según el primero, “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”, la ley debe “garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”, y es deber del Estado “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. De acuerdo con el segundo, corresponde al Estado planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”, le asigna el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, e imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”, entre otras. Precisamente en cuanto a este alcance de las disposiciones superiores, la Corte Constitucional ha dicho:

Los dos preceptos citados condensan los aspectos principales relacionados con el ambiente que tienen manifestaciones puntuales en otros artículos constitucionales y permiten sostener que el medio ambiente es un bien jurídico susceptible de análisis desde diversas perspectivas, ya que es un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio llamado a permear la totalidad del ordenamiento, en la medida en que otorga facultades e impone deberes a las autoridades y aún a los particulares, con miras a su protección que “ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social” (2010a).

Como lo definiéramos (Hinestroza et al., 2019b) al ser un conjunto de normas, y/o acciones utilizados por las autoridades ambientales, en desarrollo de la Constitución Política, el régimen sancionatorio también hace parte de la gestión, la política pública y la acción ambiental. Por eso es el Estado el titular de la potestad sancionatoria (art. 1.º de la Ley 1333), por eso se expresó desde el constituyente que es él el que debe imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (art. 80), y por eso mismo, está sujeto a los principios constitucionales y legales que rigen a las actuaciones administrativas (art. 3.º de la Ley 1333).

Como veremos en el capítulo siguiente, el procedimiento sancionatorio ha oscilado entre el daño y la violación normativa. ¿Qué es infracción? Es la “transgresión quebrantamiento, violación, incumplimiento de ley, reglamen-

to, convenio, tratado, contrato u orden. Denominación genérica de todo lo punible” (Cabanelas, 1997: 412). Y, ¿qué es daño? Aunque daño “es el efecto adverso o grado de destrucción causado por un fenómeno peligroso”, daño ambiental se define como la “pérdida o perjuicio causado al ambiente o a cualquiera de sus componentes naturales o culturales” (Fraume Restrepo, 2007: 134).

A. ANTES DE LA LEY 1333 DE 2009

La importancia de que las reglas para usar los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, o aquellas para manejar los impactos ambientales, contemplen a la par un régimen de reproche para quien las incumpla radica en la importancia misma que esto tiene para garantizar la vida en todas sus formas. Desde hace mucho así lo hemos sostenido relievando el papel que en aplicación de estas reglas jurídicas cumplen las autoridades ambientales nacionales.

Ser autoridad ambiental es una gran y especial responsabilidad. Su tarea es la de salvaguardar los derechos colectivos más preciados: el medio ambiente y los recursos naturales. Todo eso que permite la vida y la salud humana. Por eso mismo el respeto estricto de la ley es más exigente (Cardona González, 2017: 9A).

Pareciera que, aunque con poca claridad, desde antes de la Ley 23 de 1973 ya se contemplaban reglas de reproche por infracción ambiental. Por ejemplo, el artículo 54 del Decreto Reglamentario 1382 de 1940, sobre aprovechamiento, distribución y conservación de aguas nacionales de uso público, disponía que

Las comisiones de aguas, dependientes del Ministerio de la Economía Nacional, pueden, como entidades especialmente encargadas de la conservación, defensa, vigilancia y recta utilización de las aguas de uso público, tomar las medidas de que trata el artículo anterior, *a fin de evitar las vías de hecho entre los particulares.*

Pero pareciera que también reprochaba el daño, pues su artículo 55 establecía que

El Personero Municipal y cualquier persona pueden entablar las acciones municipales o populares que, para preservar las aguas nacionales de uso público consagra el Título XIV del Libro II del Código Civil, sin perjuicio de las que competan a los inmediatamente interesados. Siempre que a consecuencia de esta acción popular

haya de demolerse o enmendarse una construcción, o *resarcirse un daño sufrido*, se recompensará al actor a costa del querellante, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que, si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

Y también parece que preveía que constituyera infracción la violación de las estipulaciones que se incluyeran en los actos administrativos que dictaran las autoridades, según se desprende del contenido de su artículo 36 cuando dice:

El Gobierno se reserva el derecho de controlar, por conducto del Ministerio de la Economía Nacional y de los agentes designados por este, la manera como el concesionario, o quien represente sus derechos, cumple *las condiciones a que queda sometido en el uso del permiso que se le conceda* (cursivas fuera de texto).

Sin embargo, la expedición de la Ley 23 de 1973 se convierte en un punto de quiebre en materia ambiental para Colombia, en primer lugar, porque permitió al gobierno expedir el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; en segundo lugar, porque aún hoy define parte del marco conceptual normativo ambiental nacional completado por la Ley 99 de 1993, e incluso por la Constitución Política de 1991 (CAR, 2011: 14); en tercer lugar, porque se pensó que un régimen de usos de los recursos naturales e impactos del medio natural, requería a la par un régimen de reproche por contaminarlos, y en cuarto lugar porque unificó la causa de infracción ambiental alrededor de la contaminación. Aspectos todos importantes para la justificación y las conclusiones de este artículo.

Ciertamente, al prescribir en su artículo 17 que “Es sancionable conforme a la presente ley, toda acción que conlleve contaminación del medio ambiente...”, y en el 18 que “Cuando llegue a demostrarse técnicamente que se están produciendo acciones que generen contaminación, podrán imponerse las siguientes sanciones según la gravedad de cada infracción...”, la Ley 23 planteaba para el Código Nacional y las normas reglamentarias del mismo, en cuanto al uso de los recursos naturales renovables (verbigracia los decretos 1541 y 1608 de 1978), el marco de referencia para el reproche administrativo ambiental: el daño. Y aunque sobre su contenido sancionatorio Briceño Chaves (2013: 84a) señala que las prescripciones como la que trae el artículo 127 del Código Nacional se aproximan a la órbita de la sanción

ambiental cuando dice que “Se podrá ordenar la destrucción de obras ejecutadas sin permiso o de las autorizadas que puedan causar daños inminentes que no hayan sido previsibles en épocas de avenidas o crecientes”, lo cierto es que expresamente el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente no previó un juicio de reproche para quien violara tales disposiciones y menos procedimientos, competencias y términos para hacerlo.

Asumir la legislación ambiental como colección de principios éticos y no como referente jurídico de obligatorio cumplimiento viene desde el Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia (Dcto. 2811 de 1974). Éste tuvo como antecedente la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano –Estocolmo (Suecia) 1972–, de la cual tomó muchos acuerdos y principios. Sin embargo, a tan excelente marco conceptual le faltó el régimen sancionatorio, que fue sustraído del texto cuando fue sancionado el Código (Ruiz Soto, 2019b).

En cambio, el investigador y jurista A. M. Briceño Chaves (2013: 84B) tiene razón cuando destaca la “tipología sancionatoria” que esta codificación trae en el artículo 127 ya citado, o en los artículos 163, 284, 285 o 339, que de todas formas son específicos para infracciones de determinados tipos de recursos naturales. Y tal vez fue más allá de lo que enmarcaba la Ley 23 de 1973 que, como hemos demostrado, parece que sólo previó la infracción por daño o contaminación, no por violación normativa, pues son incomprensibles las prescripciones específicas para determinados recursos naturales tales como la del artículo 163 que señala: “*El que infrinja las normas que rigen las concesiones de aguas de uso público y las reglamentaciones del uso de aguas públicas o privadas de que trata este Código, incurrirá en las sanciones previstas en las leyes, en los reglamentos y en las convenciones*”, o la del artículo 284 que dice: “Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, *la infracción de las disposiciones sobre la pesca acarreará el decomiso de los productos e instrumentos y equipos empleados para cometerla y, si lo hubiere, de la suspensión o cancelación del permiso*”. Más aún, terminando el articulado, ya para referirse a todos los recursos naturales renovables su artículo 339 concluye que “*La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este Código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia*” (cursiva fuera de texto).

Seguramente es así como fácilmente los decretos reglamentarios, mediante los cuales se desarrollaron las compilaciones normativas específicas para cada recurso natural, constituyeron como infracción ambiental las violaciones normativas, mucho más que el daño. Ejemplo de ello puede ser el artículo 253 del Decreto Reglamentario 1541 de 1978 sobre aguas no marítimas cuando expresó:

De conformidad con el artículo 305 del Decreto ley 2811 de 1974 y con el artículo 38 del Decreto número 133 de 1976, al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), en virtud de sus facultades policivas, *corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y de las demás normas legales sobre la materia. Igualmente hará uso de los demás medios de policía necesarios para la vigilancia y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente, y determinará cuales de sus funcionarios tienen facultades policivas* (cursivas fuera de texto).

También es interesante destacar cómo esta compilación reglamentaria contemplaba las infracciones basadas en violaciones normativas que surgieran por incumplimiento de los actos administrativos de las autoridades, como claramente lo establecía el numeral 2 del artículo 254:

En desarrollo de lo anterior y *en orden de asegurar el cumplimiento de las normas relacionadas con el aprovechamiento y conservación de las aguas no marítimas, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), organizará el sistema de control y vigilancia en el área de su jurisdicción, con el fin de: [...] 2. Tomar las medidas que sean necesarias para que se cumpla lo dispuesto en las providencias mediante las cuales se establecen reglamentaciones de corrientes o de vertimientos y, en general, en las resoluciones otorgatorias de concesiones o permisos...* (cursivas fuera de texto).

Las reglamentaciones del Código Nacional también preveían la dualidad de infracciones por violación normativa y por daño. Por ejemplo, mientras el artículo 222 del Decreto Reglamentario 1608 de 1978, en materia de fauna silvestre, establecía que “Cuando llegue a demostrarse técnicamente que se están produciendo acciones que alteran el ambiente o atentan contra la fauna silvestre...”, su artículo 223 contenía lo siguiente: “A quienes incurran en las conductas relacionadas en los artículos 220 y 221 de este Decreto, si ellas no generan contaminación o deterioro de la fauna silvestre o del ambien-

te...”, e incluso luego lo ratificaba con el artículo 226 que reafirmaba que “Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la infracción de las disposiciones sobre fauna silvestre dará lugar al decomiso de los individuos, especímenes o productos obtenidos y de los instrumentos y equipos empleados para cometer la infracción”.

Para no hurgar tanto en la historia, en 1984 se expidió el Decreto Reglamentario 1594, que no pretendía establecer exclusivamente un procedimiento sancionatorio sino continuar con lo que se venía haciendo con cada tipo de recurso natural renovable o elemento ambiental. Es decir, se adoptó un proceso sancionatorio en cuanto a usos del agua y residuos líquidos. Este previó en su artículo 175 que

Las medidas sanitarias, y las sanciones previstas en este Capítulo, serán aplicables a los usuarios que infrinjan cualquiera de las disposiciones del presente Decreto o las que se dicten en desarrollo del mismo o con fundamento en la Ley 9.^a de 1979, sin perjuicio de las que corresponda aplicar a las EMAR de conformidad con su competencia legal.

Respetando el marco del Decreto ley 2811 de 1974, es interesante para nuestro propósito este desarrollo más detallado y profundo que ningún otro reglamentario del Código Nacional de las medidas sanitarias (como se denominaban las medidas preventivas) y las sanciones, que luego acogió la Ley 99 de 1993 disponiendo que este procedimiento fuera el que se aplicara en todo caso para la imposición de medidas preventivas y sanciones por infracción de la normatividad ambiental.

Así, hasta la Ley 99 de 1993 prácticamente existía un proceso sancionatorio por cada uno de los tipos de recursos naturales renovables. Es decir que en cada desarrollo normativo (decreto reglamentario del Código Nacional, específico para cada recurso natural renovable) se contemplaban reglas de sanción y hasta procedimentales. Esta ley estableció precisamente un procedimiento único para todo tipo de infracción contra la normatividad ambiental, remitiendo al Decreto Reglamentario 1594 de 1984 por el cual se reglamentaban los usos del agua y residuos líquidos (Cardona González, 2015: 9). Sin embargo, tanto el procedimiento sancionatorio como las medidas preventivas y las sanciones que se habían adoptado con la Ley 99 de 1993, empezaron a modificarse el 12 de diciembre de 2007 cuando el Senado de la República aprobó en segundo debate el Proyecto de ley radicado 092/06S, que luego fue sancionado por el presidente de la República el 21 de julio de

2009^[7]. “Por segunda vez en el régimen jurídico ambiental colombiano se estableció un régimen único sancionatorio, y por primera vez contenido en un acto jurídico autónomo”, dado que “el Decreto Reglamentario 1594 de 1984 se constituyó en la primera norma que unificó los procesos sancionatorios dispersos que existían hasta la expedición de la Ley 99 de 1993”. Y, por otra parte, porque con la Ley 1333 por “primera vez en Colombia en una sola norma o disposición se contiene un procedimiento por medio del cual se puede imponer medidas preventivas o sanciones en materia ambiental” (Cardona González, 2013: 160-161a)

B. LAS INFRACCIONES NORMATIVAS EN LA LEY 1333

Como se ha señalado reiteradamente, luego de evolucionar en la actualidad el régimen sancionatorio ambiental está contenido en la Ley 1333 de 2009. Codificación que en nuestro criterio tiene varias ambigüedades, por ejemplo, que debió precisar más detalladamente la forma para las notificaciones, pues su artículo 19 remitió al entonces Código Contencioso Administrativo. Asimismo, no contempló la solución para las situaciones que puedan surgir referidas a la determinación de los costos de la imposición de las medidas preventivas en el presunto infractor (art. 34) pues se convierte en un problema definir, cuando estas se levantan, si aún este debe cargar con esos costos.

Sin embargo, son muchos más los detalles positivos que trajo, ya de por sí implícitos en el sólo hecho de contener en una sola disposición lo concerniente al régimen sancionatorio ambiental y unificar los procedimientos, como ya se ha anotado. Por ejemplo, incluir la conveniencia de la notificación del acto de inicio de trámite que constituye el pronunciamiento administrativo mediante el cual se da comienzo formal al procedimiento sancionatorio como ya lo contemplaba la Ley 99 de 1993. También lo es, que precisa todas las autoridades competentes tanto para actuar a prevención como para imponer las sanciones por violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de los recursos naturales renovables, y más cuando claramente separa las primeras de las segundas. Por supuesto hay que destacar cómo ratificó contundentemente la naturaleza de los actos expedidos por las autoridades competentes como actos administrativos sujetos al control

7 No se han analizado aún los motivos que tuvo el Gobierno Nacional para retrasar tanto la sanción de la Ley 1333.

jurisdiccional. Y la precisión que hizo, que era confuso en el Decreto 1594 de 1984, del procedimiento para la imposición de las actualmente llamadas medidas preventivas.

Esta norma contiene en su orden y de manera general: la titularidad de la potestad sancionatoria, los principios rectores de esta actividad, las conductas que generan las infracciones, las causales de agravación y atenuación de las responsabilidades, los eximentes de responsabilidad, la cesación de procedimiento, las causales de caducidad y los procedimientos para imponer medidas preventivas e imponer sanciones. Allí se destaca para efectos de estas notas que

Se considera infracción en materia ambiental 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... (art. 5.º).

Básicamente, entonces, son dos las causas u orígenes de las infracciones ambientales: a) la violación normativa y, b) el daño. Que presentan varias características: 1. Las primeras surgen por acción u omisión y las segundas sólo por la acción, la comisión o el hecho generador; 2. La primera se focaliza en las normas (incluidas las que constan en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental), la segunda en el deterioro, daño o perjuicio al medio ambiente.

La Ley 1333 es muy clara al recoger esas ambigüedades de la Ley 23 de 1973, del Decreto ley 2811 de 1974 y de todos los decretos reglamentarios de este. Hoy las causas u orígenes de las infracciones ambientales son tanto la violación normativa, como el daño.

“Se trata de un hecho de gran importancia, como quiera que supone un cambio sustancial en las circunstancias generadoras de responsabilidad administrativa para las personas que usan, aprovechan, o afectan los recursos naturales renovables y del medioambiente” (Amaya Navas y García Pachón, 2010: 9). Pero nos ocuparemos de analizar con cierto detalle el origen de las infracciones ambientales por violación normativa, dado que no es difi-

cil predecir que son estas las que mayormente darán lugar a que luego de adelantar el procedimiento sancionatorio se decida si se impone o no una sanción ambiental y junto a ella las medidas compensatorias que restauren o reparen el daño o impacto causado con la infracción⁸.

III. A LOS DIEZ AÑOS DE EXPEDIDA LA LEY 1333 DE 2009

Desde 2009 Colombia adoptó un régimen sancionatorio ambiental codificado, especializado, preciso en términos (plazos dentro de los cuales deben actuar las autoridades), listando las medidas preventivas y sanciones, y sus causas, poniendo fin al sistema que dispersaba durante muchos años los ritos de reproche legal según el tipo de recurso natural de que se tratara la infracción (Cardona 2012: 515).

Es que para no irnos tan lejos hacia atrás en la historia, cuando en el año 1984 se expidió el Decreto 1594, dicha norma no se expidió exclusivamente para establecer un procedimiento sancionatorio; por el contrario, lo que se quiso fue hacer justamente lo que se venía haciendo con cada tipo de recurso natural renovable o elemento ambiental. El Decreto 1594 de 1984 reglamentó la Ley 9.^a de 1979 y el Decreto ley 2811 de 1974 respecto de la disposición de vertimientos líquidos y otros alcances sanitarios y haciéndolo integralmente adoptó un proceso sancionatorio para el caso en que se violaran esas disposiciones (Cardona, 2013: 161-162b).

La Ley 1333 de 2009, luego de la transición de la Ley 99 de 1993, contiene el procedimiento sancionatorio, el ejercicio de la administración y el control estatal sobre el medio natural y los recursos naturales, con las garantías procesales para la protección de los derechos ciudadanos y de la sociedad. Esto contribuye significativamente al conocimiento y difusión entre los ciudadanos de sus disposiciones, y para su aplicación coherente y uniforme (Moreno Alfonso, 2019). Y es interesante anotar que la ley queda conformada y organizada de la siguiente manera: sesenta y seis artículos, agrupados en nueve títulos, sin capítulos. El título más corto es el VII referente al “Minis-

8 El artículo 31 de la Ley 1333 prescribe: “La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad”.

terio Público Ambiental” con dos artículos. Le siguen el primero con cuatro artículos y el último, con cinco artículos.

A los diez años de expedida la Ley 1333 hay que enfatizar “en la necesidad de cumplir y aplicar con rigor la legislación ambiental, condición indispensable para que el emprendimiento aporte al desarrollo sostenible y el disfrute de un ambiente sano sea expresión central y natural de un principio mínimo de equidad” (Ruiz Soto, 2019c); también es necesario definir, antes que nada, una política pública contundente en favor de la legalidad en los usos de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, rescatar el “objeto” del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (art. 2.º) propendiendo al uso racional, la disponibilidad permanente de estos, y prevenir los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los otros recursos, por lo que cabe preguntarse si el régimen sancionatorio vigente ha contribuido a ello, y si en adelante es suficiente con su aplicación para lograrlo.

A. LA GESTIÓN AMBIENTAL DE CONTROL Y SANCIÓN

La gestión ambiental de control y sanción por infracción ambiental le corresponde principalmente al Estado el cual, en los términos constitucionales, debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y para eso tiene los siguientes deberes que creemos son progresivos: 1. Prevenir las causas de deterioro ambiental; 2. Controlarlas si la prevención no cumple su cometido; 3. Juzgar e imponer sanciones legales por la responsabilidad del deterioro, y 4. Exigir la reparación de los daños causados por las infracciones. Esto se soporta en la doctrina, por ejemplo, cuando ha explicado lo siguiente:

Colombia ha acogido el instrumento de gestión ambiental de comando y control. Precisamente el nuevo procedimiento sancionatorio ambiental regula el segundo componente de dicho modelo, a saber, las sanciones cuando el regulado no cumple con los límites o estándares establecidos por la Administración.

Allí donde el ejecutor de la actividad privada destinatario de la norma desconoce los preceptos ambientales, adquiere importancia la potestad sancionatoria de la Administración, que se ejerce a través de los definidos cauces del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y cuya finalidad es la imposición de una sanción de carácter administrativo como consecuencia de la transgresión a la norma ambiental. La violación a la norma ambiental es la puerta de entrada al poder pu-

nitivo del Estado que en este caso se ejerce a través de las autoridades ambientales (Garro Parra y Arroyave Soto, 2011: 184b).

Esta gestión de control y sanción o reproche estatal debe enmarcarse en los principios que gobiernan toda actividad administrativa, pues están incluidas la acción ambiental del Estado y la sancionatoria. Lo dice expresamente la Ley 1333 en su artículo 3.^o[9], lo cual también se desprende de su artículo 4.^o. Por supuesto que, como irradia para todo el ordenamiento jurídico colombiano, en el marco de la gestión ambiental de control y sanción el proceso sancionatorio debe respetar los principios del debido proceso (aplicable a las actuaciones administrativas sancionatorias) que prescribe el artículo 29 de la Constitución Política, y en particular presumir la inocencia mientras no se haya declarado responsable al investigado.

En relación con el aspecto subjetivo de la justicia (es decir, como virtud), y de acuerdo con la máxima de Ulpiano, según la cual, debe entenderse que el funcionario investido de atribución disciplinaria, tiene que despojarse de todo sesgo, prejuicio o interés ilegítimo que pueda afectar su independencia, su imparcialidad o su subjetividad (Procuraduría General de la Nación, 2009: 22).

Eso nos lleva a reafirmar un aspecto de la naturaleza preventiva, no sólo de todo el derecho ambiental, por su propia naturaleza, sino en especial del régimen sancionatorio. En cuanto a lo primero, M. Patiño Posse (1999: 60) dice que los objetivos del derecho ambiental son fundamentalmente preventivos, ya que “la coacción *a posteriori* resulta particularmente ineficaz” por la dificultad de recomponer los daños que las infracciones pueden causar. En igual sentido se ha expresado L. F. Macías Gómez (1998: 55): “... es un derecho eminentemente preventivo, no por ser policivo sino porque busca que la actividad productiva sea efectiva y previa a la degradación del medio ambiente”.

El derecho ambiental se caracteriza por ser principalmente preventivo; más que establecer estipulaciones que sancionan una conducta contraria a derecho, establece reglas y procedimientos tendientes a que el sector productivo ejerza la actividad

9 “Artículo 3. *Principios rectores*. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1.^o de la Ley 99 de 1993”.

económica de manera que se logre el desarrollo sostenible (Garro Parra y Arroyave Soto, 2011: 183a)

En cuanto al carácter preventivo, antes que el correctivo y/o compensatorio del régimen sancionatorio, es suficiente con recordar que el artículo 4.º de la ley que comentamos es enfático en afirmar que las medidas preventivas tienen como función primero prevenir y luego “impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”, y que las sanciones en materia ambiental tienen primero una función preventiva y luego las correctivas y compensatorias. Vale repetirlo: primero prevenir que sancionar. Y este es un aspecto que no se debe perder de vista en las conclusiones que plantearemos a manera de propuesta ante los resultados de la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que analizaremos.

B. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LA LEY 1333

La actividad administrativa de vigilancia, control y reproche ambiental está supervisada por el Ministerio Público Ambiental (como literalmente lo denomina la Ley 1333) disponiendo que se deben comunicar a los procuradores judiciales ambientales y agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales para que velen “por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales”, en los términos del artículo 56, con lo cual se garantiza la orden constitucional del artículo 277 de la Constitución Política.

En 2018 surgieron muchos factores para que la Procuraduría General de la Nación, que tiene la titularidad de “Ministerio Público Ambiental”, se preocupara más que nunca por los resultados de las autoridades ambientales, y en particular de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de desarrollo sostenible. Por una parte, en febrero se publicó *Corrupción en Colombia*, que en su tomo II, *Enfoques sectoriales sobre corrupción* (Henao y Ortiz Escobar, 2018), del que ya hemos citado el artículo de C. Montes Cortés (2018: 80-109a), generó una fuerte discusión académica, y luego, la

confluencia en el Congreso de la República de dos proyectos de ley que al escribir este artículo aún se discuten y que apuntan a reformar de una u otra manera el funcionamiento de los entes corporativos ambientales de que trata la Ley 99 de 1993: 1. El Proyecto de ley 206 de 2018, Cámara, “por el cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones con relación al funcionamiento, número gobernanza y transparencia de las Corporaciones Autónomas Regionales” (radicado por el partido político Cambio Radical), y 2. El Proyecto de ley 243 de 2018, Cámara, “Por medio del cual se fortalecen las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en el marco del Sistema Nacional Ambiental establecido en la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” (presentado por iniciativa del Gobierno)¹⁰. Esa preocupación del Ministerio Público se traduce en que la Procuraduría General de la Nación consideró importante adelantar una vigilancia especial de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, creando mediante la Resolución 066 de febrero de 2018 el Grupo de Seguimiento y Vigilancia a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, adscrito al despacho del viceprocurador General de la Nación. En su artículo 2.º se establecieron unos criterios de operación y se previó que este adelantará las actuaciones preventivas incluyendo asuntos relacionados con “otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales, evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de los recursos naturales renovables...”.

Con base en el anterior acto administrativo, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, mediante Memorando 017 de septiembre de 2018, dirigido a las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales Urbanas, sustentado entre otros por las facultades que otorgó la Resolución 066 de 2018, requirió “la consolidación de un inventario que contenga el número de medidas preventivas, procesos sancionatorios, de licenciamiento y permisos ambientales otorgados por cada una de las autoridades ambientales del país”. Y en efecto entre los meses de octubre y noviembre del mismo año 2018, las corporacio-

10 Se decidió acumular los dos proyectos de ley con el Proyecto de ley 323 de 2019, Cámara, “Por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 modificada por la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1930 de 2018 y se dictan otras disposiciones con relación al funcionamiento, número, gobernanza y transparencia de las Corporaciones Autónomas Regionales”, que radicó posteriormente el senador Juan Diego Gómez Jiménez.

nes autónomas suministraron esta información de la cual podemos extraer lo siguiente, no sin antes advertir que para este ensayo hemos adicionado a las cifras sólo los totales que describimos y analizamos.

De acuerdo con los datos suministrados por las Corporaciones Autónomas Regionales, las corporaciones de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas (las que reportaron hasta el momento de tener acceso a tales cifras y haciendo un corte que comprende los años 2013 a 2018, el cual se hizo únicamente para este artículo y facilitar las comparaciones) se obtuvo la siguiente información general sobre el número de procesos sancionatorios ambientales:

Corporaciones	Permisos otorgados						Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Área metropolitana	3	34	32	19	42	26	156
CAM	534	426	343	755	710	518	3.286
CAR	703	942	945	1.488	1.120	623	5.821
CARDER	236	224	166	110	226	162	1.124
CARDIQUE	23	43	54	42	35	121	318
CARSUCRE	389	396	475	427	338	47	2.072
CDA Guainía	4	2	13	31	18	9	77
CDA Guaviare	23	9	12	52	72	45	213
CDA Vaupés	3	9	13	16	16	13	70
CDMB	113	197	163	92	68	122	755
Corantioquia	460	426	345	284	264	162	1.941
Cormacarena	697	815	799	740	357	145	3.553
Cornare	138	135	220	280	203	118	1.094
Corpoamazonia Florencia	68	67	151	70	51	49	456
Corpoamazonia Leticia	0	6	20	27	0	14	67
Corpoamazonia Putumayo	2	4	7	79	42	21	155
Corpoboyacá	344	373	179	269	589	160	1.914

Corporaciones	Permisos otorgados						Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Corpocaldas	1.101	391	259	207	141	77	2.176
Corpocesar	245	175	132	129	128	45	854
Corpochivor	83	50	39	16	14	9	211
Corpoguavio	21	66	124	45	115	135	506
Corponariño							Sin datos
Corponor	89	340	353	175	125	126	1.208
Corporinoquia							Sin datos
Corpouraba	153	180	196	143	71	56	799
CRA	277	197	183	194	180	212	1.243
CRC	21	57	49	32	43	40	242
CRQ	22	63	41	98	57	48	329
CRB	6	12	3	11	21	32	85
CVC	141	139	146	167	128	78	799
SDA	995	3.343	1.567	929	1.461	929	9.224

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2019a).

Aunque el cuadro recoge datos que seguramente están siendo depurados y completados por la Procuraduría General de la Nación, coincide con un aspecto que se anotó en la investigación hecha por la Defensoría del Pueblo (Güiza Suárez, 2008: 321):

Con esta investigación se evidenció que las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de los daños ambientales, puesto que mientras algunas corporaciones imponen más de doscientas sanciones ambientales por año, otras no pasan de diez, siendo las que imponen menor número de sanciones administrativas por daños ambientales aquellas que mayores recursos ambientales estratégicos tienen a su cargo...

Por otra parte, de la misma fuente, y simultáneamente, se recaudaron los siguientes datos sobre el número de trámites ambientales para obtener derecho al uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales, y licencias ambientales:

Corporaciones	Permisos otorgados						Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Área metropolitana de Bucaramanga	0	11	50	37	20	16	134
CAM	497	394	778	948	1.059	725	4.401
CAR	1.743	1.419	1.202	2.321	3.360	2.641	12.686
CARDER	653	1.012	988	1.093	856	631	5.233
CARDIQUE	105	93	106	99	132	82	617
CARSUCRE	353	278	211	191	460	119	1.612
CDA Guainía	133	163	59	113	89	55	612
CDA Guaviare	12	10	20	20	17	5	84
CDA Vaupés	54	85	30	33	37	29	268
CDMB	775	1.739	1.234	1.799	2.199	889	8.635
Corantioquia	1.637	2.128	2.680	2.455	2.202	1.658	12.760
Cormacarena	153	300	337	216	202	118	1.326
Cornare	1.643	1.332	1.414	1.909	1.659	1.396	9.353
Corpoamazonia Florencia	9	12	20	24	17	17	99
Corpoamazonia Leticia	7	17	25	13	56	32	150
Corpoamazonia Putumayo	120	46	67	120	92	31	476
Corpoboyacá							Sin datos
Corpocaldas	417	853	751	802	1.194	822	4.839
Corpocesar	125	166	135	128	80	75	709
Corpochivor	89	114	117	105	212	42	679
Corpoguvio	98	80	144	70	165	169	726
Corponariño							Sin datos
Corponor	503	341	407	78	656	169	2.154
Corporinoquia							Sin datos
Corpouraba	154	159	258	234	354	323	1.482

Corporaciones	Permisos otorgados						Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
CRA							Sin datos
CRC	508	566	707	269	348	167	2.565
CRQ	754	1.276	1.297	1.301	1.256	924	6.808
CRB	687	479	86	102	117	138	1.609
CVC	902	857	838	1.291	1.806	1.930	7.624
SDA	1.897	3.747	2.799	2.427	1.480	1.758	14.108

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2019b).

Si se comparan las cifras del primer cuadro (sobre número de procesos sancionatorios iniciados en el período comparado) con los de este, sobre autorizaciones otorgadas, encontramos que el 40% de lo que hicieron estas autoridades, correspondió a la primera función. Casi la mitad de lo que hicieron en seis años las autoridades ambientales comparadas correspondió al esfuerzo por investigar y determinar la responsabilidad de los presuntos infractores. Puede observarse que en los primeros años fue más diciente lo afirmado y que existe, en términos generales, una correspondencia entre cómo en la medida que avanzan los años disminuyen los procesos sancionatorios y aumentan los permisos tramitados. Aunque es posible que los esfuerzos administrativos se hayan dirigido más a la segunda actividad, puede también suceder que en la medida que existen mayores usos de recursos naturales y licencias ambientales concedidas disminuye la necesidad de adelantar procesos sancionatorios. Estos resultados empíricos contribuyen a afianzar la idea, transversal a este ensayo, de que debemos propender más, inicialmente, a una campaña preventiva de legalidad de los usos de los recursos naturales renovables y manejo de los impactos ambientales al medio natural, para luego dar paso a una ineludible acción policiva para el reproche punitivo.

Por otra parte, si ponemos los datos sobre procesos sancionatorios ambientales iniciados en el período analizado, que surgen de las Corporaciones Autónomas Regionales que existían o se crearon antes de la Ley 99 de 1993, como lo hacemos con el cuadro siguiente, y los comparamos con las cifras de aquellas que se crearon (cabe recordar que todas las de desarrollo sostenible fueron creadas con la Ley 99) encontramos una tendencia y es que estas en el período analizado arrojan cifras significativamente menores que

las nuevas. Lo cual puede reforzar la teoría de que ante mayor número de legalizaciones de usos y licencias ambientales, menos procesos sancionatorios será necesario iniciar.

Corporaciones	Procesos sancionatorios iniciados						Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
CARDER	236	224	166	110	226	162	1.124
CORNARE	138	135	220	280	203	118	1.094
Corponariño							Sin datos
Corponor	89	340	353	175	125	126	1.208
CRQ	22	63	41	98	57	48	329
CVC	141	139	146	167	128	78	799
	626	901	926	830	739	532	4.554

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2019c).

Por supuesto las Corporaciones Autónomas Regionales y las de desarrollo sostenible no tienen exclusividad respecto de las responsabilidades ambientales estatales; al contrario, hacen parte de un numeroso grupo de entidades ambientales (Ministerio de Ambiente, Autoridad Nacional de licencias Ambientales, Unidad de Parques Nacionales Naturales) y entes territoriales con funciones ambientales (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas), lo cual relleva la importancia de analizar adecuadamente el número de procesos administrativos dedicados a posiblemente sancionar, frente a los que se requieren para conceder permisos y autorizaciones, y la de analizar aquellos procesos sancionatorios iniciados por infracción normativa frente a los ocasionados por daños ambientales. Y estas deben llamar la atención del Estado y sus ciudadanos para, antes que nada, en las responsabilidades compartidas que les corresponden, bregar porque todos los habitantes y empresas usen legalmente los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, o den manejo adecuado a los impactos generados por sus obras o proyectos, y poner esfuerzo y atención en adelantar procesos sancionatorios. Y de este análisis debería surgir un cambio en la visión administrativa, pasando por una crítica y ajuste de la política pública sectorial que corrija y evite en lo sucesivo este yerro, y proponga alternativas de acción ambiental focalizadas en las causas de las infracciones ambientales.

Hasta los expertos ambientalistas coinciden en que para lograr las políticas públicas ambientales es necesario combinar acciones que culminen en el control, es decir, ejercicio de la autoridad con fuerza legítima. Por supuesto aceptan que “Para ejercer un control adecuado, se requiere una acción integral, efectiva y coordinada de la institucionalidad nacional, regional y local” (Cabrera Leal, 2018: 25). Es que se justifica bajo este análisis fijar un punto de inflexión que lleve al país a racionalizar las funciones y metas ambientales para hacer también racional la destinación y administración de los recursos presupuestales necesarios para una eficaz y eficiente gestión ambiental. Por eso urge una verdadera política pública sectorial.

Así las cosas, si a la baja destinación de recursos se le suma la deficiente gestión presupuestal que por años se viene reportando en las entidades del sector ambiental, lo que le espera al medio ambiente nacional, si no se toman medidas más drásticas al respecto, no es muy alentador: mayor contaminación de fuentes hídricas, aumento en la pérdida de biodiversidad, degradación de mares y costas, disminución de la calidad del aire por mayores contaminantes en la atmósfera, efectos más devastadores del cambio climático, deforestación que abarca mayores áreas y, en general, agotamiento paulatino del patrimonio natural del país, sólo por mencionar algunas de las consecuencias que se pueden mencionar (Montes Cortés, 2018: 85b).

En los artículos 36 parágrafo 2, 44 y 84 del Proyecto de ley 166-18 “Por medio del cual se desarrolla el artículo 80 de la Constitución Política, se reforma y actualizan las normas del procedimiento sancionatorio administrativo ambiental y se dictan disposiciones para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y la reparación de los daños ambientales” (Congreso de la República, 2018) radicado por el senador E. Cepeda Sanabria se establecían los denominados “acuerdos de cumplimiento”, que suponían una modificación novedosa al procedimiento administrativo ambiental (sin antecedentes en nuestra legislación) y que buscaban incentivar la reparación del daño causado y el mejoramiento del desempeño ambiental de los infractores ambientales. Estos acuerdos buscaban la protección del ambiente y la reparación del daño ambiental, antes que la imposición de las multas que deben ingresar al patrimonio de las autoridades ambientales pero que no garantizan que se inviertan en la reparación de daños o pasivos ambientales.

Como se desprende del análisis de las estadísticas, las actividades de vigilancia y control que ejecutan las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible pueden estarlas apartando de su principal objeto

legal (art. 30 de la Ley 99 de 1993): la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales vigentes en cuanto a su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, y en cambio estar privilegiando la mayoría de las veces la vigilancia normativa y el impulso de procesos administrativos sancionatorios.

CONCLUSIONES

De acuerdo con todo lo expuesto, es dable concretar que al hacer un análisis del origen del proceso sancionatorio ambiental por infracción normativa deben considerarse los siguientes aspectos: 1. Está consagrada constitucionalmente, y por lo tanto en la mayor jerarquía normativa, la responsabilidad compartida del Estado y sus ciudadanos por proteger el ambiente natural del territorio (también aparece como “principios generales ambientales” o como “fundamentos de la política ambiental colombiana” en los numerales 10, 12, y 13 de la Ley 99 de 1993); 2. Ante lo anterior, surge el deber de facilitar la participación ciudadana, que también irradia todas las prescripciones constitucionales desde el Preámbulo de la Carta Política; 3. En cuanto al Estado en sus funciones ambientales, las cuales desarrolla por medio de varias autoridades ambientales (art. 2.º de la Ley 99 de 1993), se deben atender los principios de la actividad administrativa para hacerla de manera eficiente, eficaz y económica, y 4. El carácter y la prevalencia de la función de las medidas preventivas y sanciones, sobre otras que puede contener el régimen sancionatorio colombiano.

El gran ambientalista colombiano, J. Carrizosa Umaña¹¹, en una intervención en el marco de celebración de los veinte años del Foro Nacional Ambiental (una alianza de la sociedad civil para reflexionar y trabajar por el

11 CARRIZOSA UMAÑA fue gerente del Inderena entre 1973 y 1978, plazo en el cual se crearon 17 parques nacionales; durante su administración se redactó, discutió y aprobó el aún vigente Código Nacional de Recursos Naturales. Luego de su paso por el Inderena, la máxima autoridad ambiental de Colombia hasta la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1993, fue asesor de varias entidades nacionales e internacionales, entre ellas Colciencias, el BID y la OEA. Fue profesor de evaluación de proyectos en la Universidad de los Andes, director ejecutivo del Instituto de la Comunidad Latinoamericana y decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y de la Facultad de Economía de la Universidad de América, y director del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia hasta 1998.

ambiente natural de Colombia) expresó “Hay que hablar más duro: salir de la trampa marxismo/neoliberalismo para aportar verdadera luz del pensamiento autónomo ambiental” (Baptiste, 2018), y aunque muy seguramente su expresión es para otro contexto, nos parece que es apropiada para ratificar la autonomía en el pensamiento jurídico ambiental que hartó se ha demostrado en Colombia, y proponer un cambio en la política y estrategias del régimen sancionatorio para contribuir de verdad con el mejoramiento ambiental.

El investigador y académico C. A. Pinzón Ruiz (2014: 92a), analizando la posibilidad y sustento legal y jurisprudencial de la descarga por el Estado de funciones jurisdiccionales en autoridades administrativas, señaló: “Por su parte, se debe considerar que dentro de los cambios a nivel del Estado, este se sujeta a algunas dinámicas en las cuales el reconocimiento de los derechos puede ser llevado a un plano distinto, en cuanto a los instrumentos de efectividad”. Y más adelante, en el mismo estudio, concluye:

Además es imperioso tener en cuenta que las dinámicas de las sociedades traen consigo cambios que no pueden ser desconocidos por los Estados, más cuando las estructuras iniciales de estos se muestran incapaces de atender a las demandas de justicia de los asociados, en especial frente al reconocimiento y efectividad de los derechos, de manera que ante esto, es procedente buscar y adoptar mecanismos cualificados como jurisdiccionales que permitan lograr el acceso a la administración de justicia, restándole importancia a las formas sacramentales del juez como máximo administrador de justicia, para pasar a fórmulas materiales de efectividad en los derechos (Pinzón Ruiz, 2014b).

Respecto de esos presupuestos, nuestras conclusiones incluyen las siguientes propuestas:

1. Una política pública más enfática en legalizar todos los usos de los recursos naturales y el adecuado manejo de los impactos ambientales, mediante planes de manejo ambiental, que considere iniciativas de reforma legal para que las entidades del Sistema Nacional Ambiental que tienen competencias para adelantar el proceso sancionatorio se ocupen con mayor eficiencia y eficacia en su función de vigilancia y control de obras, proyectos o actividades estratégicas que pueden generar los más graves impactos ambientales. En otras palabras, con la implementación de herramientas legales para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, para la Unidad Administrativa especial de Parques Nacionales Naturales, para los Grandes Centros

Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales de los distritos con régimen especial, será más fácil verificar las infracciones ambientales por violación normativa cuando cuenten con el registro preciso de los beneficiarios de concesiones, permisos y licencias, y tendrán mucho más tiempo y disponibilidad administrativa para planificar, administrar y controlar los daños ambientales.

2. Aunque, como dice L. F. Macías Gómez (2018), “Lo mejor es ir lento, pero seguro: el respeto al orden jurídico, aun cuando pueda generar costos de transacción e impacten los términos de eficiencia económica a corto plazo, no en la sostenibilidad del proyecto, es decir el largo plazo”. también lo es que las cifras de procesos sancionatorios, los costos de los mismos y la distracción de los funcionarios de las entidades ambientales en investigar y sancionar, y no en administrar el ambiente y prevenir su deterioro, justifican reevaluar las prioridades.

Si tenemos en cuenta el análisis hecho por la Corte Constitucional respecto de la naturaleza y finalidad de las medidas preventivas y de las sanciones de la vigente Ley 1333 de 2009, podríamos concluir que allí se halla otra razón más para insistir en la necesidad de hacer prevalecer, con los mecanismos actuales o los que se introduzcan a dicha ley, la labor administrativa de las autoridades respecto de propender mucho más a la legalidad en los usos de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, y en los impactos al ambiente, que por sancionar la ilegalidad.

Adicionalmente, procede puntualizar que las sanciones cumplen una función preventiva, aunque en un sentido diferente al que corresponde a las medidas preventivas, pues se trata, en su caso, de la función de prevención general que pretende disuadir a todos aquellos que “estén próximos a la sanción” y también al sujeto infractor para que no vuelva a incurrir en las conductas que violan normas ambientales o causan daños (Corte Constitucional, 2010b).

3. Este cambio de paradigmas respecto de la actividad administrativa ambiental expresados en una política pública coherente, aunada al carácter preventivo del proceso sancionatorio debe hallar un punto de encuentro con la obligatoria participación de los ciudadanos en la solución de los problemas ambientales y su responsabilidad para atenderlos junto al Estado.

El artículo 65 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables establece que “Se hará el censo de las aguas y bosques en predios de propiedad privada. Los propietarios estarán obligados a declarar los derechos

que sobre tales recursos tengan”. Por su parte el artículo 286 del Decreto Reglamentario 1541 de 1978 (derogado por el Decreto único Reglamentario) indicaba: “El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), señalará el término dentro del cual deberán legalizar su aprovechamiento, los usuarios que conforme a la legalización anterior venían utilizando el recurso sin permiso o concesión. Se exceptúan los usos por ministerio de la ley”.

Así que se pueden rescatar esos intentos históricos para confiar en que quienes usen los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, o estén impactando negativamente el ambiente con obras o proyectos sin un manejo adecuado así lo declaren, y sean acompañados por las autoridades competentes para legalizar esos usos e impactos, inventariar las necesidades ciudadanas (demanda y oferta ambiental), racionalizar la Administración pública ambiental y obtener mejores herramientas de administración del patrimonio natural de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA NAVAS, Ó. D. y M. DEL P. GARCÍA PACHÓN (comps.). *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- BARÓN ACOSTA, C. A. y J. F. BARRETO MARTÍN. *Estado de aplicación de la sanción de trabajo comunitario, en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio (Coporguavio) 2009-2014*, tesis, Bogotá, Universidad Piloto de Colombia, Facultad de Administración y Gestión Ambiental, 2015.
- BAPTISTE, B. “Hay que hablar más duro: salir de la trampa marxismo/neoliberalismo para aportar verdadera luz del pensamiento autónomo ambiental”, en @BrigitteIgb, 28 de noviembre de 2018, disponible en [<https://twitter.com/BrigitteIgb/status/1067609368428986369>].
- BRICEÑO CHAVES, A. M. “Comentarios al nuevo régimen sancionatorio ambiental colombiano”, en AA.VV. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, 2.ª reimp., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- CABANELAS, G. *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*, t. IV, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1997.
- CABRERA LEAL, M. “Esto apenas comienza. Minería. Colombia sin mercurio”, *Semana*, Bogotá, 2018.

- CAR. *Manual conceptual del proceso sancionatorio ambiental*, Oficina de Comunicaciones, Bogotá, 2011.
- CARDONA GONZÁLEZ, Á. H. “Análisis y comentarios a las actuales sentencias sobre constitucionalidad del régimen sancionatorio ambiental colombiano”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XII, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- CARDONA GONZÁLEZ, Á. H. “Comentarios al nuevo régimen sancionatorio ambiental colombiano”, en AA.VV. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, 2.ª reimp., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- CARDONA GONZÁLEZ, Á. H. “Régimen Sancionatorio ambiental (I)”, *Diario del Huila*, Neiva, 1.º de agosto de 2015.
- CARDONA GONZÁLEZ, Á. H. “Novedades en sancionatorio ambiental”, *Diario del Huila*, Neiva, 1.º de abril de 2017.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Proyecto de ley 166-18”, presentado por el senador Iván Cepeda Sanabria, Bogotá, 2018.
- FRAUME RESTREPO, N. J. *Diccionario ambiental*, Bogotá, Ecoe Ediciones, 2007.
- GARRO PARRA, Á. y J. H. ARROYAVE SOTO. “La definición de infracción ambiental en la Ley 1333 de 2009: ¿es contraria el principio de legalidad?”, en *Estudios de Derecho*, vol. LXVIII, n.º 152, Medellín, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, diciembre de 2011.
- GÜIZA SUÁREZ, L. *Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2008.
- HENAO, J. C. y ORTIZ ESCOBAR, D. A. (eds.). *Corrupción en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, y Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, 2018.
- HINESTROZA CUESTA, L. R.; D. Y. CUESTA PALACIOS, S. Y. COSSIO RAMÍREZ, M. MENA VALENCIA et al. “Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010”, *Revista de Derecho*, n.º 38, julio-diciembre de 2012, disponible en [<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/rt/printerFriendly/3365/4166>].
- MACÍAS GÓMEZ, L. F. *Introducción al derecho ambiental*, Bogotá, Legis, 1998.

MACÍAS GÓMEZ, L. F. “Decisiones judiciales y seguridad jurídica en materia ambiental”, *Ámbito Jurídico*, Bogotá, Legis Editores, 23 de abril al 16 de mayo de 2018.

MONTES CORTÉS, C. “La corrupción en el sector ambiental: un detrimento contra el patrimonio natural”, en AA.VV. *Corrupción en Colombia. Enfoques sectoriales sobre corrupción*, t. II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

MORENO ALFONSO, R. “Avances y retos del derecho procesal constitucional”, *Ámbito Jurídico*, 13 de marzo de 2019, disponible en [<https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/procesal-y-disciplinario/avances-y-retos-del-derecho-procesal-constitucional>].

PATIÑO POSSE, M. *Derecho ambiental colombiano*, Bogotá, Legis, 1999

PINZÓN RUIZ, C. A. “La jurisdicción ejercida por entidades administrativas”, *Global Iure*, vol. 2, Tunja, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales, Fundación Universitaria Juan de Castellanos, 2014.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Justicia disciplinaria. De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud*, Bogotá, IEMP Ediciones, 2009.

RUIZ SOTO, J. P. “Legislación ambiental, no referente ético”, *El Espectador*, Sección: Opinión, 12 de diciembre de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/opinion/legislacion-ambiental-no-referente-etico-columna-828570>].

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-595 del 1.º de agosto de 2002, Expediente T-444377, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010, Expediente D-8019, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.