

EDUARDO DEL VALLE MORA*

*La caducidad de la acción sancionatoria
administrativa ambiental, particular énfasis
en el caso de las ocupaciones de cauce*

SUMARIO

Introducción. I. Antecedentes de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental bajo el régimen anterior. II. Caducidad de la acción sancionatoria ambiental bajo el régimen actual. III. Antecedentes jurisprudenciales del concepto y alcance de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental. IV. El término para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental. V. El término para adelantar y concluir el procedimiento sancionatorio ambiental. A. Ausencia de un término total para el procedimiento sancionatorio ambiental. B. El silencio administrativo frente a los recursos. VI. Caducidad/prescripción frente a la perención (caducidad) del procedimiento sancionatorio ambiental. VII. El caso de las ocupaciones de cauce (cauces naturales vs. cauces artificiales). A. Concepto y alcance del permiso de ocupación de cauce (natural y artificial). B. Ocupaciones antrópicas (cauces artificiales). VIII. Construcciones existentes (27 de enero de 1975 a 20 de julio de 2009). Discusión sobre la caducidad de ocupaciones de cauce existentes. A. Caducidad de la acción sancionatoria ambiental: la visión de la fecha en que se realizó la construcción sobre la ocupación de cauce. B. Ausencia de caducidad de la acción sancionatoria ambiental: la visión de los efectos (permanencia) de la construcción sobre la ocupación de cauce. 1. Entre el 27 de enero de 1975 y el 31 de julio de 1978. 2. Entre el 1.º de agosto de 1978 y el 21 de diciembre de 1993. 3. Entre el 22 de diciembre de 1993 y el 20 de julio de 2009. 4. Entre el 21 de julio de 2009 y el 3 de octubre de 2010. 5. Entre el 4 de octubre de 2010 y el 27 de octubre de 2010. 6. Entre el 28 de octubre de 2010 y el 8 de marzo de 2012. 7. Entre el 9 de marzo de 2012 y el 10 de julio de 2014. 8. Entre el 11 de julio de 2014 y 2019. IX. Construcciones existentes (21 de julio de 2009-2019). Caducidad sobre ocupaciones de cauce. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental proponiendo para su análisis dos momentos: por un lado el

* Abogado e historiador de la Pontificia Universidad Javeriana; especialista en Derecho Administrativo y Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario; con título de L.LM de la Universidad de McGill de Montreal, Canadá; investigador del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: edelvalle@delvallemora.com.

término para iniciar el procedimiento, y por otro, el término para concluir el procedimiento sancionatorio ambiental. De igual manera, se analiza la aplicación de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental frente a las ocupaciones de cauce construidas sin permiso antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009.

PALABRAS CLAVE

Potestad sancionatoria ambiental, caducidad de la acción, permiso de ocupaciones de cauce.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the status of limitations under the current environmental sanction regime by proposing two different stages, on the one hand, the term for the initiation of the investigation, and on the other hand, the term for the termination of the investigation. Moreover, this article also analyses the application of the status of limitation with respect to the constructions built without a riverbed occupancy permit before the enactment of Law 1333 of 2009.

KEYWORDS

Environmental sanctioning power, status of limitation, riverbed occupancy permits.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo investigativo aborda dos asuntos de gran relevancia para el derecho sancionatorio ambiental¹ a saber: i) el análisis del concepto de ca-

1 En la literatura nacional se han escrito diferentes textos sobre reconocidos autores sobre el procedimiento sancionatorio ambiental, entre otros, se resaltan los siguientes: G. L. ÁLVAREZ PINZÓN. “Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos”, en *Derecho Procesal Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014; Ó. D. AMAYA NAVAS. “La potestad sancionadora de la Administración en la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010; Á. H. CARDONA GONZÁLEZ. “El régimen sancionatorio ambiental luego de la Ley

ducidad de la acción sancionatoria ambiental, distinguiendo entre el término que tiene la autoridad ambiental competente para iniciar el procedimiento y para concluirlo, y ii) la aplicación del debate de la caducidad de la acción sancionatoria de cara a los casos de ocupaciones de cauce construidos entre 1975 y 2019 sin haber obtenido el respectivo permiso de ocupación de cauce retando el alcance de la caducidad de la acción sancionatoria por tratarse de “presuntos” hechos sucesivos.

En relación con el primer punto, se analiza la caducidad de la acción sancionatoria ambiental a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009. Así mismo, se propone un debate sobre el alcance del concepto de la caducidad de la acción frente a los fenómenos de prescripción de la infracción y la perención del procedimiento sancionatorio ambiental. Así las cosas, se distingue entre el término con que cuentan las autoridades ambientales para iniciar la investigación sancionatoria ambiental, el cual es de veinte años, y el término para concluir el procedimiento bajo el cual se propone una discusión respecto de la aplicación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 frente a la norma especial del procedimiento sancionatorio ambiental contenida en la Ley 1333 de 2009, en cuyo caso se identifican dos posiciones a saber:

1. El término de los veinte años de que trata el artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009 aplica tanto para iniciar el procedimiento como para adelantarlos y para sancionar al presunto infractor ambiental, y
2. El término de veinte años es sólo para iniciar el procedimiento, por lo que la autoridad ambiental competente tendría un término de tres años (el mismo del art. 52 de la Ley 1437 de 2011) para concluir el procedimiento, so pena de que caduque la acción por perención del procedimiento. Bajo esta última interpretación se buscaría dar una aplicación práctica y efectiva a los postulados establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-0401

1437 de 2011”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017; E. J. DEL VALLE MORA. *Aplicación de los Principales Principios Constitucionales y Legales en el Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Brigard & Urrutia, 2014; M. DEL P. GARCÍA PACHÓN. “El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010; A. GÓMEZ REY y G. A. RODRÍGUEZ. “Ley 1333 de 2009: un régimen de presunciones”, en *Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia: Aportes para su implementación*, Bogotá, Editorial Ibáñez, 2018, y M. RUEDA GÓMEZ. “Ley 1333 de 2009: muchos problemas, pocas soluciones”, en *Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde lo público*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2012.

de 2010 mediante la cual se declaró la exequibilidad del referido artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009: seguridad jurídica y certidumbre jurídica que se traduzcan en ausencia de dilaciones administrativas injustificadas para los administrados, así como garantías efectivas de protección a los recursos naturales. De manera que con esta investigación se busca contribuir al debate, el cual muy seguramente no está llamado a ser resuelto en sede administrativa, sino en sede judicial.

A su turno, la segunda sección se centra en la discusión respecto de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental frente al caso de las ocupaciones de cauce por su particular condición de que ocurren en un momento determinado en la historia, pero cuyos efectos (la permanencia de la ocupación) se extienden en el tiempo por años o décadas. De manera que se parte de la base de las normas que actualmente conocemos como reguladoras de los permisos de ocupación de cauce contenidas en el Decreto ley 2811 de 1974 y en el Decreto 1541 de 1978, el cual fue compilado en el Decreto 1076 de 2015, con el fin de analizar si las obras e infraestructuras construidas desde 1975 y hasta la fecha aún pueden ser investigadas por las autoridades ambientales, aun cuando hayan sido construidas sin haber obtenido el respectivo permiso de ocupación de cauce. En este caso se proponen dos posiciones a saber:

i) Actualmente las autoridades ambientales no tendrían competencia para investigar y sancionar ocupaciones de cauce construidas antes del 20 de julio de 2009 (día anterior a la expedición de la Ley 1333 de 2009). Esta posición considera que el hecho objeto de investigación es la construcción en sí misma y no los efectos de la misma en el tiempo (la permanencia de las obras e infraestructura en los cauces y rondas), y se basa en lo dispuesto por el Consejo de Estado que considera que se debe distinguir entre lo instantáneo o inmediato, y lo continuado o tracto sucesivo. Ahora bien, como no se puede calificar como de tracto sucesivo el efecto de un hecho inmediato, en línea con el Alto Tribunal se considera que la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos del hecho, sino del hecho como tal. Así las cosas, en la medida en que el hecho se consumó con la intervención del cauce, el efecto del mismo no se debe entender como un hecho sucesivo sino como instantáneo, pues lo mismo podría ocurrir con un árbol que se corta en un sólo día pero sus efectos se mantienen en el tiempo ante la afectación en la pérdida neta de biodiversidad y de servicios ecosistémicos que el mismo individuo arbóreo hubiere prestado a su entorno, y

ii) En la medida en que las obras y las infraestructuras aún existen cuando fueron resultado de actividades que no contaron con el permiso de ocupación de cauce, ¿pueden las autoridades ambientales, 45 años después, investigarlas y sancionarlas por considerarlas como un hecho sucesivo? Si en gracia de discusión se aceptara esta posición, la cual resultaría presuntamente atentatoria del principio de seguridad jurídica, la imposición de la respectiva sanción sería tan controversial como la misma investigación, pues bajo el principio de legalidad no podrían aplicarse retroactivamente las sanciones que hoy conocemos bajo el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 para hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la misma, ya que de ninguna manera debe confundirse el debate de la caducidad de la acción con la debida aplicación del principio de legalidad.

Así mismo, en relación con las ocupaciones de cauce se incluyó una sección que aborda el debate actual entre las diferentes autoridades ambientales sobre en qué casos procede el permiso. No cabe duda de que todas las autoridades solicitan hoy en día el permiso de ocupación de cauce para obras en cauces naturales, sin embargo, en el caso de cauces artificiales o antrópicos la posición de las autoridades no ha sido uniforme. Para efectos de abordar esta problemática se elevaron consultas a la mayoría de las autoridades ambientales, y varias de ellas contestaron con sus respectivas posiciones en las que quedó claro que algunas consideran que no se requiere el permiso de ocupación en el caso de cauces artificiales, y otras que sí se requiere, a pesar de su origen antrópico. Por lo tanto, existe un debate aún no resuelto en el propio Sistema Nacional Ambiental, el cual es presentado en este artículo con los resultados de la investigación.

De manera que las discusiones y posiciones referidas son desarrolladas por el presente artículo investigativo el cual muestra las diferentes tesis frente a estos álgidos debates que se presentan hoy en día entre las autoridades, y entre estas y los usuarios frente a la caducidad de la acción, el término para concluir el procedimiento sancionatorio ambiental y los efectos de caducidad ante hechos sucesivos, como el caso de las ocupaciones de cauce.

I. ANTECEDENTES DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL BAJO EL RÉGIMEN ANTERIOR

Antes de que fuera expedida la Ley 1333 de 2009 el procedimiento sancionatorio ambiental estaba regulado por los artículos 85 y siguientes de la Ley 99 de 1993, los cuales a su turno remitían al otrora Decreto 1594 de 1984, complementado por el Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo (Amaya, 2010).

Bajo el régimen anterior, ni la Ley 99 de 1993 ni el Decreto 1594 de 1984 establecían el término de caducidad de la acción, y por lo tanto, debía aplicarse lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 el cual establecía: “Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”. Esto significa que la autoridad gubernamental contaba con un término de tres años para desprender su actuar sancionatorio administrativo, en este caso, para investigar y sancionar el hecho constitutivo de infracción ambiental, lo cual incluía el término para resolver los recursos en vía gubernativa que hubiesen sido presentados contra la decisión sancionatoria (Del Valle, 2014).

En su momento hubo sendos pronunciamientos del Consejo de Estado y de las autoridades ambientales en los que se indicó que transcurridos tres años desde la comisión de la infracción ambiental, por incumplimiento ambiental o por daño ambiental, debía declararse la caducidad de la facultad sancionatoria estatal, la cual, a su turno, se deriva del poder de Policía estatal (Del Valle, 2015).

En la medida en que en materia ambiental no había norma especial que regulara la caducidad de la acción y de la facultad sancionatoria, no se dieron mayores discusiones, puesto que aplicaba la norma nacional contenida en el Código Contencioso Administrativo; eventualmente las únicas que se dieron fueron aquellas asociadas a comportamientos (infracciones) de orden recurrentes: por ejemplo, en el caso de un vertimiento no autorizado por un término mayor a tres años, quedaba siempre la duda de si la caducidad implicaba poder (o no) investigar todo el término de la infracción o únicamente el término que no hubiese caducado. Esta situación se daba en la medida en que la norma nacional no distinguía entre un hecho de ejecución

inmediata y uno de ejecución sucesiva, situación que bajo la Ley 1437 de 2011 ha quedado regulada en su artículo 52.

II. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL BAJO EL RÉGIMEN ACTUAL

Con la expedición de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 se modificó el régimen de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental. En este caso, a diferencia de lo que había ocurrido con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1594 de 1984, se incluyó una norma que de manera expresa hizo referencia a la caducidad de la acción. Se trata del artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009 el cual señala:

La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo (Cardona, 2017).

Como se puede ver, el referido artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009 habla expresamente de “caducidad de la acción”, y así mismo, deja claro desde cuándo se cuentan los términos de la misma. En el caso de los hechos instantáneos (como cortar un árbol, lo cual ocurre en un sólo día) la caducidad de la acción se cuenta desde el mismo día en que se comete la infracción ambiental. Por el contrario, en el caso de los hechos sucesivos (como un vertimiento no autorizado en un cuerpo de agua por un término prolongado de días, semanas, meses o años) la caducidad se cuenta desde el último día en que haya cesado el hecho (p. ej., porque cesó el vertimiento no autorizado o porque se obtuvo el permiso de vertimientos para realizar descargas en el cuerpo de agua).

Así mismo, la norma trae una redacción y lenguaje particular en su última frase al considerar que la autoridad ambiental conservará su facultad para investigar y sancionar en tanto y en cuanto las condiciones de la violación de las normas ambientales, o la condición generadora del daño ambiental persistan, lo cual hace que prácticamente no caduque la acción sancionatoria ambiental.

En relación con este asunto se debe señalar que dicha frase no fue reglada y que, por ende, no se tiene certeza respecto de lo que significa que “las

condiciones” de la infracción “persistan”. ¿Qué indica la norma cuando se refiere a las “condiciones” y a la “persistencia”? ¿Se refiere a los efectos de la infracción? Si se refiere a los efectos, ¿cómo se calcula y/o determina su alcance? ¿Qué ocurre si el efecto ha migrado a un acto propio de resiliencia de la naturaleza? ¿Qué ocurre si la naturaleza y los recursos naturales ya se han adaptado a los efectos causados por la infracción ambiental? ¿Cuándo se puede considerar que desaparecen “las condiciones” y su “persistencia”?

En fin, se trata de dos conceptos que no han sido objeto de discusión doctrinaria ni judicial, y es ahí justamente donde cabe el doble debate propuesto por el presente artículo: por un lado, entender si en efecto el fenómeno de la denominada caducidad de la acción es de veinte años, o si, por el contrario se puede distinguir entre caducidad de la acción y perención del procedimiento²; y por otro, entender qué ocurre en el caso de conductas continuadas que tuvieron su origen bajo el régimen anterior, como es el de las ocupaciones de cauce construidas entre 1974 y 2009, cuyos “efectos” o “condiciones” persisten en el tiempo en tanto y en cuanto las obras construidas sobre rondas hídricas (incluyendo el cauce) aún existen a pesar de no haberse obtenido en su momento el respectivo permiso de ocupación de cauce; y por ende, si habría o no lugar a un procedimiento sancionatorio ambiental bajo la Ley 1333 de 2009 por hechos producidos (la ocupación en sí misma) antes de la vigencia de la norma.

2 Bajo el Decreto 01 de 1984 esta figura estaba reconocida en el artículo 148, el cual buscaba depurar los procesos judiciales ante su falta de impulso. Bajo la Ley 1437 de 2011 debe entenderse que el artículo 52 cumple una doble función: por un lado, establece el término general de caducidad de la acción sancionatoria administrativa, y por otro, le da a la autoridad un término máximo de tres años para decidir en sede administrativa sobre cualquier investigación. De forma que en el caso de un proceso sancionatorio administrativo general el término de tres años cuenta doblemente como caducidad y como máximo término para adelantar la actuación administrativa; la interpretación que aquí se está proponiendo es que la caducidad de la acción sería de veinte años, pero el término para poner fin a la actuación administrativa sería de tres años contados desde la fecha de inicio de la actuación administrativa con el auto de apertura de investigación sancionatoria ambiental. De forma que cuando en el presente artículo se habla de “perención del procedimiento” se está haciendo referencia a esa interpretación. Así mismo, vale la pena señalar que si la autoridad ambiental expide el auto de indagación preliminar de que trata el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, al no darse la apertura formal del procedimiento no se empezarían a contar los tres años de la perención.

III. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DEL CONCEPTO Y ALCANCE DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL

Sea lo primero señalar que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado respecto de la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009. Dicho pronunciamiento se dio en el marco de la acción presentada por Carlos Andrés Echeverri Restrepo, la cual fue resuelta mediante la Sentencia C-401 del 26 de mayo de 2010, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martello.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009 frente a los cargos propuestos y consideró que el legislador es libre de establecer los términos procesales de los procedimientos sancionatorios ambientales, en cuyo caso dijo además, que en su concepto, y de acuerdo con la doctrina constitucional, el artículo 10.º no debió referirse a la “caducidad” sino a la “prescripción” de la acción sancionatoria ambiental (Corte Constitucional, 2014).

Al margen de dicha anotación de carácter doctrinal-constitucional, en la referida Sentencia C-401 de 2010 se indicó que en concepto de la Corte Constitucional

... el legislador, al fijar un plazo de veinte (20) años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente [...] Asimismo, en una interpretación sistemática de la Constitución, la norma que establece el deber de sancionar a los que causen deterioro ambiental, debe armonizarse con la que consagra el derecho al debido proceso, en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas, habida cuenta que la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa (Corte Constitucional, 2014).

Como se puede notar, la Corte Constitucional reconoció que el Estado cuenta con veinte años para ejercer la acción, lo cual se debe entender a la luz de su mismo postulado cuando señala que se debe dar sin “dilaciones injustificadas”. De manera que es justamente ahí que surge el debate, pues el hecho de que el Estado tenga veinte años para activar a la Administración pública en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental no significa entonces

que el Estado tenga veinte años para llevar a cabo la investigación y poner fin a la actuación administrativa. Aceptar que el Estado cuenta con veinte años para investigar y sancionar, es aceptar que cuenta con ese tiempo para dilatar los procedimientos sancionatorios administrativos ambientales dejando en el interin la consolidación de situaciones jurídicas, gestando, además, incertidumbre para los presuntos infractores. De manera que si se analiza el concepto de la denominada caducidad de la acción sancionatoria ambiental frente al principio de que no puede haber dilación, ello implicaría reconocer que el fenómeno jurídico de la caducidad debería distinguir dos situaciones: i) el término para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental, y ii) el término para adelantar y concluir el procedimiento sancionatorio ambiental.

IV. EL TÉRMINO PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

En relación con el primer factor, de la lectura sistemática del artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con lo dispuesto en sus artículos 3.º y 4.º, y en línea con las normas constitucionales que asignan al Estado el deber de cuidado y protección de los recursos naturales, no cabe duda de que, en efecto, el Estado cuenta con veinte años para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental desde el momento en que se cometió la infracción (por incumplimiento tanto de las normas generales o particulares en materia ambiental, como por daño ambiental) cuando se trata de un hecho instantáneo, o desde el momento en que cesó la infracción ambiental en los casos de hechos sucesivos (Del Valle, 2014).

V. EL TÉRMINO PARA ADELANTAR Y CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

El debate respecto de la caducidad radica precisamente en este asunto, pues al no haber discusión en cuanto a la aplicación de los veinte años para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental, queda la duda de si cubren el término del procedimiento, o si, por el contrario, la caducidad de la acción se suspende con el auto de apertura del procedimiento sancionatorio ambiental, en cuyo caso a partir de ahí se debe adoptar una posición de si se siguen o no contando los veinte años, o si se empiezan a contar los tres años de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 bajo una aplicación

analógica, en consideración a que su artículo 47 señala que los “preceptos” de la norma son extensibles a las normas especiales, como en este caso lo sería la Ley 1333 de 2009.

Para efectos de adentrarnos en el debate propuesto debemos recordar que el procedimiento sancionatorio ambiental no cuenta con un término legal total para adelantar sus actuaciones. Expliquemos brevemente el procedimiento:

A. AUSENCIA DE UN TÉRMINO TOTAL PARA EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

El procedimiento sancionatorio ambiental se inicia con el acto administrativo de apertura de investigación, el cual es un acto administrativo de trámite³. Sobre el particular vale la pena señalar que las autoridades ambientales no utilizan un lenguaje uniforme para referirse a los actos administrativos dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, pues la mayoría los denomina “autos”⁴, mientras que otras pocas se refieren a ellos como “resoluciones”⁵. Sin embargo, al margen de dicha discusión formal (aunque bien podría ser de fondo), lo cierto es que todo procedimiento sancionatorio ambiental se inicia con el acto administrativo de apertura (Del Valle, 2014).

Luego del acto administrativo de apertura viene el acto administrativo de formulación de cargos⁶. Es justamente este interregno en la fase del procedimiento sancionatorio ambiental la que no tiene ningún tipo de término legal. La Ley 1333 de 2009 no estableció un término entre el acto administrativo de apertura y el acto administrativo de formulación de cargos. Esta situación ha llevado a que algunas autoridades ambientales emitan los popularmente denominados “doble combo” o “triple combo”; se trata de un sólo acto administrativo en el que se da apertura al procedimiento y se formulan cargos (en el caso de los “doble combo”), y en el caso de los triple combo adicionalmente se incluyen medidas preventivas. Las autoridades ambientales que expiden este tipo de actos administrativos en los que unen

3 Cfr. artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

4 Ejemplos de estas autoridades son la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca o la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

5 Un ejemplo de estas autoridades es Cormacarena.

6 Cfr. el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.

varias decisiones en un mismo acto lo hacen en el marco de los principios contenidos en el artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011 como economía procesal, celeridad, eficiencia y eficacia⁷. Otras autoridades no emiten actos administrativos “agregados” (los dobles o triples combos) pues consideran que se le negaría al presunto infractor su derecho a solicitar la cesación del procedimiento sancionatorio ambiental de que tratan los artículos 9.º y 23 de la Ley 1333 de 2009^[8]. En relación con esta discusión una posición no es mejor que la otra, pues habrá que analizar en cada caso concreto si, dadas las particularidades de la investigación, hay o no lugar a que el presunto infractor alegue alguna causal de cesación, en cuyo caso debería haber dos actos administrativos diferentes (el de apertura y el de formulación de cargos), o en su defecto, si no cabe ninguna causal de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental⁹, podría haber el acto administrativo agregado (p. ej., un procedimiento por la radicación extemporánea de un ICA). Lo cierto es que el tema de la caducidad acentúa su complejidad precisamente en esta fase entre el auto de apertura y el auto de formulación pues es la única instancia del procedimiento sancionatorio que no tiene un término legal, lo cual lleva a que las autoridades ambientales puedan tomar meses, si no años, en adoptar la decisión de si archivan o si, en su defecto, proceden a formular cargos en contra del infractor (Del Valle, 2018). Una vez formulados y notificados los cargos, el infractor cuenta con un término de diez días hábiles para presentar sus descargos¹⁰.

A continuación del acto administrativo de formulación de cargos (y de la contestación a los mismos), dependiendo del caso, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 y 27 de la Ley 1333 de 2009¹¹ puede haber o no lugar al auto de pruebas. En el evento en que haya lugar al período probatorio, el mismo tiene un término legal de treinta días establecido en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, el cual se puede prorrogar por una sola

7 Un ejemplo de autoridades ambientales que realizan este tipo de práctica es Cormacarena.

8 Un ejemplo de autoridad ambiental que realiza este tipo de práctica es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

9 Cfr. artículo 9.º de la Ley 1333 de 2009.

10 Cfr. artículo 25 *ibid*.

11 Dichos artículos establecen la posibilidad de pasar del auto de formulación de cargos (con los descargos), bien sea a la fase probatoria o, en su defecto, a la definición del procedimiento sancionatorio ambiental en el evento en que no sea necesario agotar la fase probatoria porque no se requiere practicar pruebas de oficio, o porque el presunto infractor tampoco lo requiere.

vez y hasta por sesenta días¹². En relación con este asunto se debe señalar que existe la duda interpretativa de si en total son sesenta o noventa días, pues el concepto de prórroga implica doblar el mismo tiempo inicialmente establecido, en cuyo caso serían treinta más treinta, para un total de sesenta días; sin embargo, hay quienes consideran que pueden ser treinta más sesenta, para un total de noventa días. Sin perjuicio de tal discusión existe un término reglado que en el “peor” de los casos sería de noventa días.

Posteriormente a la fase probatoria encontramos la discusión de si proceden o no los alegatos de conclusión. Hay autoridades, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, que consideran que la Ley 1333 de 2009 es una norma especial, y por lo tanto, no se complementa con la Ley 1437 de 2011 para efectos de incluir los alegatos de conclusión (Álvarez, 2014, y Cardona, 2017). Por el contrario, otras autoridades, como Cornare, dan traslado para alegar de conclusión. Ahora bien, al margen de la posición que tenga cada autoridad ambiental, lo cierto es que de darse traslado para alegar de conclusión las autoridades lo dan por un término de diez días hábiles (Del Valle, 2018).

Finalmente, haya o no alegatos de conclusión, el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 establece que la autoridad ambiental tiene quince días hábiles para definir si procede o no la declaratoria de responsabilidad, y expedir un acto administrativo (en este caso todas las autoridades coinciden en que este acto administrativo se denomina “resolución”) en el que exonera o declara responsable al infractor. Si el infractor, un tercero interviniente y/o el ministerio público considera necesario presentar recursos en vía gubernativa lo debe hacer dentro de los diez días hábiles siguientes al momento de la notificación del acto administrativo, en cuyo caso la autoridad tiene quince días hábiles para resolver el recurso de acuerdo con lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley 1437 de 2011, modificados por la Ley 1755 de 2015. El término del silencio administrativo sobre los recursos se explicará más adelante.

Como se puede ver, si bien el procedimiento sancionatorio ambiental está reglado, con todo y las discusiones actuales sobre la notificación del auto de formulación de cargos¹³ y la procedencia de los alegatos de conclusión,

12 Cfr. artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

13 La discusión se basa en si se debe notificar personalmente el auto de formulación de cargos, o en su defecto si se debe notificar por aviso o por edicto. No existe una posición unificada de

se puede observar que el “cuello de botella” de la caducidad está entre el acto administrativo de apertura y el acto administrativo de formulación de cargos que no tiene un término legal.

Dejando de lado la mora administrativa ordinaria que se suele presentar en sede administrativa, lo cierto es que desde el punto de vista procesal y jurídico la inexistencia de un término para formular cargos acentúa la discusión respecto del término que tiene el Estado para investigar y sancionar, pues de haber un término legal para el efecto, el presunto infractor, e inclusive un tercero interviniente, podría exigirle al ministerio público que adopte una decisión en cuanto a si formula o no cargos para evitar que se materialice el fenómeno de la caducidad.

B. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO FRENTE A LOS RECURSOS

La Ley 1333 de 2009 no estableció un término específico para que las autoridades ambientales resuelvan en vía gubernativa los recursos que sean presentados contra el acto administrativo que ponga fin al procedimiento sancionatorio ambiental. Por el contrario, el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 señaló que los recursos se presentarían y resolverían en los “términos y condiciones del Código Contencioso Administrativo”¹⁴.

Considerando que ya no existe el Código Contencioso Administrativo, en su defecto es necesario aplicar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 86 se refiere al silencio administrativo en materia de recurso: “... salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de repo-

las autoridades ambientales sobre si se debe notificar por edicto (como lo dice la literalidad del art. 24 de la Ley 1333 de 2009) o por aviso (como norma supletiva de la Ley 1437 de 2011 en atención a que el art. 24 de la Ley 1333 de 2009 dispuso que la notificación se hace con base en lo dispuesto en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, hoy en día reemplazado por la Ley 1437 de 2011). Así mismo, se debe señalar que la discusión no se ha dado únicamente entre las diferentes autoridades ambientales, sino dentro de las mismas entidades; por ejemplo, bajo la anterior administración de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales la notificación del auto de cargos se daba personalmente, o en su defecto por aviso, y ahora, bajo la nueva administración la notificación se realiza personalmente, o en su defecto por edicto.

14 Cfr. artículo 30 de la Ley 1333 de 2009.

sición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa [...]” (Álvarez, 2014 y Cardona, 2017).

Para efectos de entender el alcance del mencionado artículo 86 se debe invocar el artículo 52 de dicha ley, que señala:

... salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver¹⁵.

En tal sentido, aplicar el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 lleva a tener que aplicar el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, el cual infiere que en procedimientos sancionatorios administrativos aplica el término de un año, pues de lo contrario el silencio se da en el término de dos meses. Naturalmente este no es un asunto pacífico, pues el artículo 52 está llamado a ser aplicado en todo procedimiento administrativo, salvo en los sancionatorios administrativos gobernados por el artículo 86 de la misma Ley 1437 de 2011. A su turno, el referido artículo 86 parte de la base de que aplica a todo procedimiento sancionatorio administrativo, salvo el reglado por “normas especiales”; sin embargo, en este caso la “norma especial” es la Ley 1333 de 2009, que a su turno invoca la Ley 1437 de 2011, de forma que no hay una norma especial, pues la misma requiere la aplicación de la norma nacional, así que una vez la autoridad ambiental presenta en vía gubernativa los recursos con que cuenta contra el acto administrativo para decidir si sanciona o no al presunto infractor, tendrá un año para resolver, so pena de entenderse fallado a favor del recurrente (llámese presunto infractor, tercero interviniente o ministerio público). Por el contrario, si se considera que no aplica el artículo 52, entonces, bajo el artículo 86 el efecto sería el contrario pues ya no se entendería

15 Cfr. artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y Corte Constitucional. Sentencia C-875 de 2011.

fallado a favor del presunto infractor sino en contra como resultado del silencio administrativo negativo¹⁶.

Como se puede notar, al realizar un análisis sistemático del artículo 30 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 y 86 de la Ley 1437 de 2011, queda en entredicho la premisa de que el artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009 establece que la autoridad ambiental tiene veinte años para investigar y sancionar al presunto infractor. Esto lleva a pensar que una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental se deben aplicar sus términos legales (incluyendo la ausencia de término legal para la formulación de cargos), y la de los artículos 52 y 86 de la Ley 1437 de 2011 como norma supletiva del artículo 30 de la Ley 1333 de 2009, de forma que una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental no quedaría para el mismo el término que tuviere la autoridad para que se concluyan los veinte años desde la comisión de la conducta, sino que se tendrían los términos del procedimiento en sí mismo y del término para resolver los recursos. Por supuesto, como se indicó en la introducción del presente artículo, se trata de un asunto en discusión, en el que no se ha dicho la última palabra, entre otras porque habiendo pasado diez años desde la expedición de la Ley 1333, sólo ha transcurrido la mitad del tiempo para que alguna autoridad pueda declarar la caducidad de la acción, lo cual sólo ocurrirá en los primeros casos hasta el año 2029, salvo que se distinga entre caducidad de la acción y perención del procedimiento¹⁷, en cuyo caso antes del año 2029 podríamos observar la terminación de procedimientos por las autoridades ambientales. Sin embargo, considerando que se trata de un debate, lo más probable es que no se vaya a resolver en sede administrativa sino en sede judicial. Ahora bien, en relación con este punto, y con el fin de enriquecer el debate, es necesario distinguir entre la caducidad de la acción (y, por ende, la prescripción de la infracción ambiental) y la perención¹⁸ del procedimiento sancionatorio ambiental para efectos de invocar la aplicación de la totalidad

16 Hay un asunto particular sobre la aplicación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 que debe ser analizado con sumo juicio y es si dicho silencio se debe o no protocolizar, como lo ordena el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011.

17 Esto de acuerdo con la aclaración conceptual que se realizó al aplicar el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

18 En relación con este concepto de perención se debe tener en cuenta lo señalado anteriormente en este procedimiento respecto de la caducidad de la capacidad de la autoridad ambiental para investigar y sancionar en el marco del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, y no únicamente el término para la respuesta a los recursos de cara al silencio administrativo negativo.

VI. CADUCIDAD/PRESCRIPCIÓN FRENTE A LA PERENCIÓN (CADUCIDAD) DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Sea lo primero señalar que la Ley 1333 de 2009 debe ser considerada como una norma especial, lo cual no significa que sea excluyente del régimen general de procedimiento administrativo. Esta precisión resulta de la mayor relevancia pues las principales discusiones que se han venido dando en materia del procedimiento sancionatorio ambiental se basan en que algunas autoridades consideran que la Ley 1333 de 2009 es especial, y por ende, no aplica la Ley 1437 de 2011 como norma supletiva (como en el caso de las notificaciones del auto de formulación de cargos, o del traslado de los alegatos de conclusión)¹⁹. Por el contrario, hay otras autoridades que, sin desconocer que la Ley 1333 de 2009 es una norma especial, aplican supletivamente la Ley 1437 de 2011 en los aspectos no regulados por la Ley 1333 de 2009^[20].

De manera que lo primero que se debe señalar es que la Ley 1437 de 2011 establece el procedimiento sancionatorio administrativo general, el cual está contenido en el artículo 47 y de manera expresa señala que “los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”. El lenguaje del artículo es claro y preciso al señalar que si bien pueden existir procedimientos sancionatorios ambientales reglados por normas especiales, como la Ley 1333 de 2009, también lo es el hecho de que en lo no previsto en dichas normas se debe aplicar no sólo el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, sino también todo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Álvarez, 2014 y Cardona, 2017).

Lo anterior permite reconocer que la Ley 1333 de 2009 es única pero no es completa ni excluyente de otras normas, de hecho la misma norma

19 Un ejemplo de estas autoridades son la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca o la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

20 Un ejemplo de estas autoridades son Cornare o la CBS.

invoca al otrora Código Contencioso Administrativo, lo cual implica que dicha ley no sólo se complementa por la Ley 1437 de 2011 respecto de las referencias expresas a las que hacen mención los artículos 11, 18, 19, 23, 24 28, y 30 de la Ley 1333 de 2009 sino también a los asuntos no regulados por dicha norma. Inclusive, la complementariedad de la Ley 1333 de 2009 no sólo se da por la Ley 1437 de 2011, sino que en lo no regulado en ella se debe aplicar lo dispuesto en el Código General del Proceso contenido en la Ley 1564 de 2012^[21] (Del Valle, 2018).

En tal sentido resulta relevante distinguir entre el término para iniciar el procedimiento (caducidad del derecho a investigar, lo cual conlleva la prescripción de la infracción) y el término para agotarlo (perención del procedimiento), entendiendo que bajo la discusión jurídica propuesta no debería tratarse del mismo término legal.

En relación con la prescripción de la infracción, lo cual implica la caducidad del derecho estatal a investigar, es preciso señalar que es la misma “caducidad” de que trata el artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009. Como bien lo anotó la Corte Constitucional en la referida Sentencia C-401 de 2010, “la caducidad prevista en la norma demandada para la acción sancionatoria del Estado [...] en los términos de la jurisprudencia constitucional, responde más bien al instituto de la prescripción”, es decir, se trata del término que tiene la Administración pública para iniciar la investigación, situación que bajo la discusión propuesta debería ser distinto al término que tiene la autoridad para adelantar y concluir el procedimiento sancionatorio ambiental. Esta posición coincide con lo señalado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la Sentencia del 13 de octubre de 2016 en la que indicó que la caducidad de la acción aplica respecto del término para iniciar el procedimiento, en cuyo caso en materia ambiental, en efecto, estaríamos hablando de los veinte años de que trata el artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009^[22].

Así mismo, en la misma Sentencia C-401 de 2010 la Corte Constitucional reconoció que

... entre los principios de configuración del sistema sancionador [...] se encuentra el que tiene que ver con la prescripción o la caducidad de la acción sancionatoria, en la medida en que “los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida

21 Cfr. artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

22 En este caso se aplicaría conjuntamente el artículo 10.º con el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios” [...] De la jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la Administración [...] Como se ha señalado por el Consejo de Estado, dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionatorio, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la Administración el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes se encuentren sometidos a investigación.

De manera que al realizar un análisis sistemático de la Ley 1333 de 2009, y al momento de aplicar los preceptos de la Ley 1437 de 2011 a dicho procedimiento sancionatorio ambiental especial con base en lo dispuesto en el inciso primero del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra que en línea con los principios que gobiernan la Administración pública contenidos en el artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011, aplicables por referencia expresa del artículo 3.º de la Ley 1333 de 2009^[23] (Del Valle, 2014), en el marco del debido proceso deben darse garantías al administrado de que no habrá dilaciones injustificadas y se pondrá fin a la actuación administrativa evitando situaciones de interinidad e incertidumbre jurídica por el término de veinte años (Sent. C-0401 de 2010); de ahí surge la necesidad de aplicar el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 como figura de perención del proceso, como precepto rector del procedimiento sancionatorio y en consideración a la aplicación del principio de analogía, todo ello una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental.

Así las cosas, en aplicación del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 en complemento del artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009, igualmente bajo la aplicación de los “preceptos” del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se debe entender que las autoridades ambientales deberían contar con tres años para imponer la sanción una vez hayan iniciado el procedimiento sancionatorio, el cual debió haberse dado

23 El artículo 3.º de la Ley 1333 de 2009 invocó los principios constitucionales y legales que gobiernan la Administración pública, lo cual implica los contenidos en los artículos 4.º, 6.º, 29, 83, 84, 121 y 209 de la Constitución Política y los del artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011.

dentro de los veinte años de la comisión de la infracción ambiental, pues sólo así se podrían cumplir y garantizar efectivamente las finalidades del procedimiento a las que hizo referencia la Corte Constitucional al señalar que el mismo debe buscar la seguridad jurídica, la garantía del debido proceso y la eficiencia administrativa (Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2010). No podrá haber cumplimiento de tales fines si se presentan investigaciones por un término de veinte años, pues puede que llegue el término pero que no se alcancen las acciones efectivas de protección ambiental.

Como se indicó en la introducción del presente artículo, se trata de un debate en curso que no pretende ser resuelto en esta investigación, pero sí alimentarlo, pues lo más seguro es que las autoridades ambientales sigan decidiendo los procedimientos sancionatorios ambientales en tiempos superiores a tres años, mientras llega el año 2029 cuando se decretarán las primeras caducidades de la acción; salvo que haya algún caso que llegue a un órgano de cierre judicial (Corte Constitucional o Consejo de Estado) que valide si en efecto los veinte años eran únicamente para iniciar el procedimiento, o si en su defecto lo son para iniciar, adelantar y concluir el mismo. El debate queda abierto.

VII. EL CASO DE LAS OCUPACIONES DE CAUCE (CAUCES NATURALES VS. CAUCES ARTIFICIALES)

No siendo suficiente con el debate sobre caducidad de la acción y perención del procedimiento sancionatorio ambiental, es necesario entender qué sucede en los casos en que se presenten investigaciones bajo la Ley 1333 de 2009 por hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la norma, cuyos “efectos” continúan al día de hoy. De manera que, por sus particularidades, se escogió como caso de estudio las ocupaciones de cauce, ya que la ocupación en sí misma tiene lugar en un momento determinado, lo cual a lo sumo puede tomar unos días o semanas, pero sus efectos (la infraestructura) se mantienen en el tiempo. Y es justamente ahí donde entra la discusión de si hoy en día una autoridad ambiental puede investigar y sancionar a una persona, empresa, entidad o comunidad por haber realizado obras que ocuparon cauces y rondas hídricas con anterioridad a la Ley 1333 de 2009, y que actualmente se mantienen. Para esos efectos se analizan tres asuntos: i) el concepto y alcance de la ocupación de cauce; ii) la distinción entre la ocupación de cauces naturales y cauces antrópicos, y iii) el debate respecto

de la facultad sancionatoria ambiental aterrizada a las ocupaciones de cauce que se construyeron entre 1975 y hasta la fecha, sin contar con el respectivo permiso de ocupación de cauce. En la sección VIII se analiza la figura de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental de cara a dichas ocupaciones de cauce no autorizadas por la autoridad ambiental.

A. CONCEPTO Y ALCANCE DEL PERMISO DE OCUPACIÓN DE CAUCE (NATURAL Y ARTIFICIAL)

Actualmente el permiso de ocupación de cauce está regulado en los artículos 11 de la Ley 23 de 1973, 80, 83, 102, 103, 104 y 105 del Decreto ley 2811 de 1974, y 2.2.3.2.1.1, 2.2.3.2.3.1, 2.2.3.2.12.1, 2.2.3.2.12.2, 2.2.3.2.12.3, 2.2.3.2.19.10, 2.2.3.2.19.11 y 2.2.3.2.19.12 del Decreto 1076 de 2015; estos últimos complementados por el Decreto 2245 de 2017 en lo que se refiere al concepto de cauce y de ronda hídrica. Igualmente, el Decreto 3930 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, definió el alcance de “cauce natural” y “cauce artificial”.

Bajo las referidas normas se entiende que cualquier construcción que se realice sobre el cauce de un cuerpo de agua y en su ronda hídrica, requiere del denominado permiso de ocupación de cauce. De manera que cualquier obra e infraestructura que se hubiese construido desde 1974 y hasta la fecha en una zona de ronda hídrica ha debido obtener de la autoridad ambiental competente el respectivo permiso de ocupación de cauce.

No existe discusión alguna doctrinal ni judicial sobre la necesidad de requerir permiso de ocupación para las obras que se ubiquen en el cauce y la ronda de un cauce natural. La discusión se ha presentado frente a la necesidad o no de obtener permiso de ocupación de cauce cuando quiera que nos enfrentemos al caso de un cauce artificial (antrópico). Veamos.

B. OCUPACIONES ANTRÓPICAS (CAUCES ARTIFICIALES)

Como se indicó, no existe duda acerca de la necesidad de obtener permiso de ocupación de cauce para cauces naturales; la discusión se ha dado respecto de las áreas por las que discurren aguas, cuando quiera que las mismas sean áreas, canales, vallados o infraestructura construida por el hombre, es decir, cuando se trate de obras antrópicas (cauces artificiales). En relación con este asunto existe una gran diferencia en la posición de las autoridades ambien-

tales pues la mayoría considera que se requiere del permiso de ocupación de cauce tanto para cauces naturales como para cauces artificiales.

En el marco de la presente investigación se procedió a elevar consultas a las autoridades ambientales con el fin de entender la posición de cada una de ellas. Esta situación se originó con base en el oficio DGI-8230-E2-2019-002099 del pasado 15 de febrero de 2019, emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el cual dicha entidad cambió la posición que tenía sobre el permiso de ocupación de cauce. En dicho concepto la autoridad señaló: “de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015, el permiso de ocupación de cauce aplica para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, por lo cual este tipo de permiso no aplica para cuerpos de agua artificiales”²⁴.

De manera que la discusión reviste la mayor importancia puesto que en el marco de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el órgano rector del Sistema Nacional Ambiental y, además, el intérprete natural de la reglamentación expedida por dicha cartera, incluido el Decreto 1076 de 2015 que contiene las normas sobre ocupación de cauce establecidas anteriormente en el Decreto 1541 de 1978.

Una vez recibidas las respuestas de las autoridades ambientales se procedió a analizar si coincidían con la reciente posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el resultado fue que sólo en el caso de la CVS y de Corporinoquia coinciden con la posición del Gobierno nacional en el sentido de que el permiso de ocupación de cauce aplica únicamente para cauces naturales y no para cauces artificiales, mientras que la CAS, Corantioquia, Cornare, Corpocesar, Corponor, CRA, CRC, Carder, Corpouraba, CAR y Corpocaldas consideran que el permiso de ocupación de cauce aplica tanto para cauces naturales como para artificiales.

Veamos, entonces, la postura y argumentación de cada una de dichas autoridades ambientales:

La Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) emitió el Concepto OSA-00308-19 del 14 de mayo de 2019 en el que señaló que es necesario tramitar el permiso de ocupación de cauce para canales artificiales. Su posición la basó en el Literal B del artículo 2.2.3.2.2.2 y en el artículo 2.2.3.2.5.3 del Decreto 1076 de 2015, y fundamentalmente consideró que

24 Cfr. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Concepto DGI-8230-E2-2019-002099 del 15 de febrero de 2019, p. 4.

en la medida en que el canal artificial conduzca aguas de uso público, ello implica la necesidad de solicitar permiso de ocupación de cauce para realizar cualquier obra, proyecto o actividad en inmediaciones al mismo²⁵.

La Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) emitió el Concepto 160-CO1905-11188 del 6 de mayo de 2019 en el que consideró necesario tramitar el permiso de ocupación de cauce para canales artificiales. Llama la atención que haya basado su posición en el Concepto 5606 del 8 de marzo de 2013 emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el cual dicha entidad señaló que “partiendo del presupuesto de que los cauces artificiales son corrientes de depósitos superficiales, en observancia de lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto ley 2811 de 1974, quien pretenda construir obras que ocupen cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización”²⁶.

La Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) emitió el Concepto CS-110-2471-2019 del 3 de mayo de 2018 en el cual, sin invocar norma alguna, consideró que es necesario tramitar permiso de ocupación de cauce para canales artificiales en la medida en que estos “cumplen la misma función de un cauce natural como es la recepción y transporte de un flujo de agua”²⁷.

La Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) emitió el Concepto 03485 del 15 de mayo de 2019 mediante el cual, basada en el Decreto ley 2811 de 1974, en particular en sus artículos 77, 78 y 102, consideró que es necesario tramitar el permiso de ocupación de cauce en la medida en que las aguas que discurren son superficiales, por lo cual es necesario regular las actividades respecto de las aguas, así sean conducidas por cauces artificiales²⁸.

La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) emitió el Concepto 8000.50.01.3520 del 10 de mayo de 2019, en el cual consideró que es necesario obtener un permiso de ocupación tanto para los cauces naturales como para los artificiales. Esta posición se basa en un

25 Corporación Autónoma Regional de Santander. Concepto OSA-00308-19 del 14 de mayo de 2019, p. 2.

26 Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Concepto 160-CO1905-11188 del 6 de mayo de 2019, p. 2.

27 Cfr. Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare. Concepto CS-110-2471-2019 del 3 de mayo de 2018.

28 Cfr. Corporación Autónoma Regional del Cesar. Concepto 03485 del 15 de mayo de 2019.

criterio de interpretación jurídica según el cual el intérprete de las normas no puede distinguir donde no lo haya hecho la propia norma, razón por la cual consideró que se necesita solicitar dicho permiso pues la norma no realizó distinción alguna al señalar: "... la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización que se otorgará en las condiciones que establezca la autoridad ambiental competente"²⁹.

La Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) emitió el Concepto 002595 del 7 de mayo de 2019 mediante el cual consideró que se requiere del permiso de ocupación para intervenir cauces naturales o canales artificiales en la medida en que "toda construcción de obras hidráulicas, que ocupen el cauce de una corriente o depósito natural, requiere tramitar el permiso, toda vez que dicha actividad amerita una adecuación de terreno y modificación de la geomorfología del lugar"³⁰. Es preciso indicar que en este caso la autoridad no invocó norma alguna en la cual basó su interpretación y posición normativa.

La Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) emitió el Concepto SGA-08298-2019 del 7 de mayo de 2019 mediante el cual consideró que la intervención tanto de cauces naturales como artificiales requiere permiso de ocupación, y basó su posición en lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto ley 2811 de 1974 y en los artículos 2.2.3.2.2.2 y 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015, aunado al hecho de que consideró que dichas normas no hicieron ninguna distinción, razón por la cual el intérprete tampoco lo puede hacer. Así las cosas, la autoridad señaló que

... al no establecer el marco normativo una diferenciación o precisión entre cauce natural y artificial para obtener la autorización de ocupación de cauce, se deberá entonces tramitar y obtener dicha autorización cuando se pretenda ejecutar obras que ocupen el cauce artificial de una corriente si por él discurren aguas de dominio público. Lo anterior puesto que las aguas de dominio público que discurren por cauces artificiales no deben perder la facultad y la condición de protección ambiental y legal que le son conferidas³¹.

29 Cfr. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. Concepto 8000.50.01.3520 del 10 de mayo de 2019.

30 Cfr. Corporación Autónoma Regional del Atlántico. Concepto 002595 del 7 de mayo de 2019, p. 1.

31 Cfr. Corporación Autónoma Regional del Cauca. Concepto SGA-08298-2019 del 7 de mayo de 2019, p. 1.

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) emitió el Concepto 6942 del 6 de mayo de 2019 en el cual señaló que es necesario obtener el permiso de ocupación de cauce tanto para cauces naturales como para canales artificiales, esto en atención a “los recursos naturales que para el desarrollo de su actividad se vean afectados”³². La autoridad no invocó norma alguna al momento de emitir su pronunciamiento.

La Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) emitió el Concepto 160-6384 del 24 de mayo de 2019 mediante el cual señaló que es necesario solicitar el permiso de ocupación de cauce para intervenir canales artificiales. Esta posición la basó en lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto ley 2811 de 1974 y en el artículo 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015 en la medida en que la autoridad consideró que las referidas normas

... establecen que la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización por parte de la autoridad ambiental competente. Es pertinente precisar que dentro de los términos de corriente o depósito de agua se incluyen cauces naturales y/o artificiales³³.

La Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor) emitió el Concepto 3750 del 30 de mayo de 2019 mediante el cual consideró que, de acuerdo con los artículos 102 del Decreto ley 2811 de 1974 y 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015, se requiere el permiso de ocupación de cauce tanto para canales naturales como para canales artificiales, basada en el hecho de que por ambos canales discurren aguas de uso público³⁴.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) emitió el Concepto 0701-330312019 del 13 de mayo de 2019 según el cual consideró que se requiere permiso de ocupación de cauce si la obra del canal artificial es “para garantizar el aprovechamiento racional y equitativo de las aguas de uso público”³⁵. La autoridad no aclaró qué ocurre si el fin es otro diferente al señalado como, por ejemplo, conducir las aguas lluvias para evitar inundaciones, en cuyo caso queda la incógnita de si se requiere o no en dicho caso

32 Cfr. Corporación Autónoma Regional de Risaralda. Concepto 6942 del 6 de mayo de 2019, p. 2.

33 Cfr. Corporación Autónoma Regional de Boyacá. Concepto 160-6384 del 24 de mayo de 2019, p. 1.

34 Cfr. Corporación Autónoma Regional de Chivor. Concepto 3750 del 30 de mayo de 2019, p. 1.

35 Cfr. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Concepto 0701-330312019 del 13 de mayo de 2019, p. 1.

el respectivo permiso. Así mismo, tampoco aclaró qué pasa si se requiere intervenir el cauce o la ronda hídrica del canal artificial para actividades diferentes a la utilización y conducción del agua. La posición de la autoridad se basó en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.2.2 del Decreto 1076 de 2015.

La Corporación Autónoma Regional del Urabá (Corpouraba) emitió el Concepto 400-06-01-01-1821 del 16 de mayo de 2019 mediante la cual consideró que se requiere del permiso de ocupación de cauce para intervenir cauces naturales y artificiales. Esta autoridad basó su posición en los artículos 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015 y 2.2.3.2.3A.2 del Decreto 2245 de 2017 aclarando además que

... la intervención temporal o permanente de canales elaborados o realizados por el hombre (artificiales requiere permiso de ocupación de cauce [...] independientemente de su naturaleza natural o artificial, dicha corriente hídrica está cumpliendo una función importante como es garantizar el libre flujo del agua, sin afectar su entorno natural³⁶.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) emitió el Concepto 201921107771 del 11 de febrero de 2019 en el que señaló que, con base en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015, se requiere permiso de ocupación de cauce para intervenir canales antrópicos por cuanto por los mismos discurren aguas y corrientes de depósitos de agua públicas. La misma entidad emitió similar pronunciamiento mediante el Concepto 20172135708 del 14 de agosto de 2017, en el que señaló que en la medida en que las aguas que discurran por cauces artificiales sean derivadas de un cauce natural será necesario obtener el respectivo permiso de ocupación de cauce, bien sea que se trate de ocupaciones permanentes o transitorias³⁷.

La Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) emitió el Concepto 2019-IE-00011984 del 13 de mayo de 2019 en el que presentó una posición bastante interesante, pues partió de la base de que la creación del canal artificial debió haber requerido en su momento el permiso de ocupación de cauce al haber realizado la respectiva intervención sobre el cauce natural. En ese sentido, la autoridad distingue entre cauces naturales y artificiales. En

36 Cfr. Corporación Autónoma Regional del Urabá. Concepto 400-06-01-01-1821 del 16 de mayo de 2019, p. 1.

37 Cfr. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Concepto 20172135708 del 14 de agosto de 2017.

el caso de los cauces naturales la entidad señala que se requiere el respectivo permiso de ocupación, y en el caso del cauce artificial indica que

... los canales artificiales que desvíen y transporten agua proveniente de una corriente hídrica, previamente debieron haber obtenido el permiso de ocupación de cauce, las intervenciones sobre esta obran obedecerán a medidas de mantenimiento, modificación entre otros; que estarán sujetas al seguimiento del previo permiso de ocupación de cauce³⁸.

Esta posición se basa en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.12.a del Decreto 1076 de 2015. Así mismo, como se puede ver, se podría inferir que el canal artificial que no se desprende de una corriente hídrica, por ejemplo, el canal que conduce aguas lluvias, podría no requerir tal autorización, asumiendo que las aguas lluvias no entrarían dentro del concepto de “corriente hídrica”. De igual manera, habría entonces que revisar la fecha en que se construyó el respectivo canal artificial con el fin de verificar si en su momento (con anterioridad al Dcto. ley 2811 de 1974 y del otrora Dcto. 1541 de 1978) el mismo requería o no el respectivo permiso de ocupación de cauce para el cruce, toma de agua y conducción del recurso hídrico proveniente de corriente hídrica.

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) emitió el Concepto 500.11.19.05538 del 10 de mayo de 2019 en el que señaló que los canales antrópicos y la ejecución de obras sobre los mismos y/o sobre sus rondas no requieren permiso de ocupación de cauce. Esta posición la adoptó con base en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015, y en la premisa de que dicha norma “solo aplica en fuentes hídricas naturales o depósitos de agua natural, ya que los canales antrópicos no requieren permiso de ocupación de cauce por ser intervenidos por una acción humana”³⁹.

La Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) emitió el Concepto 090 del 3 de mayo de 2019 en el que señaló que dicha entidad únicamente otorga permisos de ocupación de cauce para cuerpos de agua y rondas hídricas de carácter natural, de manera que basado en el referido

38 Cfr. Corporación Autónoma Regional de Caldas. Concepto 2019-IE-00011984 del 13 de mayo de 2019, p. 2.

39 Cfr. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Concepto 500.11.19.05538 del 10 de mayo de 2019, p. 1.

concepto, en dicha jurisdicción no es necesario solicitar y tramitar permiso de ocupación de cauce para intervenir cauces y rondas de canales artificiales.

Como se puede ver las autoridades ambientales coinciden en que se requiere del permiso de ocupación de cauce para intervenir cauces y rondas hídricas de cauces naturales, mientras que discrepan de si el permiso de ocupación de cauce es exigible en el caso de los cauces artificiales. Dicha distinción resulta de la mayor relevancia, pues dependiendo de la posición de cada autoridad, podrá haber o no lugar a un procedimiento sancionatorio ambiental cuando quiera que se intervenga un cauce artificial con su respectiva ronda hídrica.

VIII. CONSTRUCCIONES EXISTENTES (27 DE ENERO DE 1975-20 DE JULIO DE 2009). DISCUSIÓN SOBRE LA CADUCIDAD DE OCUPACIONES DE CAUCE EXISTENTES

En esta sección se ahonda en el debate de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental aplicada al caso de las ocupaciones de cauce. Se trata de analizar si hoy en día las autoridades ambientales pueden investigar y sancionar a quienes construyeron obras e infraestructura en áreas de cauces y de rondas hídricas entre 1975 y el 20 de julio de 2009 (día anterior a la expedición de la Ley 1333 de 2009) sin haber obtenido el respectivo permiso de ocupación de cauce.

El Decreto ley 2811 de 1974, expedido el 18 de diciembre de 1974, sólo fue publicado hasta el 25 de enero de 1975 en el *Diario Oficial* 34.243. En tal sentido, considerando que el artículo 340 estableció que regiría desde su expedición, queda la duda de si era desde el 18 de diciembre de 1974 o desde que fue publicado el 27 de enero de 1975. Para los efectos de la discusión, asumiremos que se toma como fecha de partida la de la publicación, considerando que el concepto “expedición” implica la divulgación de la norma bajo la respectiva publicación⁴⁰.

En la medida en que se haya construido una obra sin permiso de ocupación de cauce entre el 27 de enero de 1975 y el 21 de julio de 2009 (fecha

40 Nótese que el artículo 9.º del Código Civil, según el cual la ignorancia de la ley no es excusa, parte de la base del conocimiento de la norma, lo cual implica a su turno su publicación. De ahí que asumimos que en este caso la expedición no es la fecha de firma de la norma, sino la fecha de su publicación.

en que fue expedida la Ley 1333 de 2009) surge la duda de si hoy en día se puede investigar tal conducta, en la medida en que la obra aún existe. De forma que se debe entender si lo que se sanciona es el hecho en sí de haberse construido la obra, lo cual implicaría que la acción ya habría caducado; o si, por el contrario, lo que se sanciona es el efecto de la obra (su permanencia en el tiempo). Veamos las dos posiciones que se podrían encontrar:

A. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA
AMBIENTAL: LA VISIÓN DE LA FECHA EN QUE SE
REALIZÓ LA CONSTRUCCIÓN SOBRE LA OCUPACIÓN
DE CAUCE

Si aceptamos que lo que se investiga es la ocupación en sí misma, el acto de ocupar y de construir sin permiso de ocupación, entonces la acción sancionatoria ambiental habría caducado, y por lo tanto, hoy (45 años después) no podría ser objeto de investigación bajo la Ley 1333 de 2009.

Esta posición se basa en la distinción que estableció el Consejo de Estado en la Sentencia del 25 de agosto de 2011 con radicado 19001-23-31-000-1997-08009-0120316:

[...] la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato y (2) daño continuado o de tracto sucesivo: por el primero se entiende entonces aquel que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo y que si bien produce perjuicios que se puedan proyectar hacia el futuro, él como tal existe únicamente en el momento que se produce [...] en lo que respecta al (2) daño continuado o de tracto sucesivo se entiende aquel que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste en que la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de este o de los perjuicios causados, sino del daño como tal (Consejo de Estado. Sentencia del 25 de agosto de 2011).

De manera que si aplicamos ese concepto al impacto ambiental causado por no haberse obtenido el permiso de ocupación de cauce al momento de construir la obra o infraestructura en el cauce o en la respectiva ronda, ello implicaría que lo que en efecto se sanciona es el acto de ocupar el área y no los efectos en el tiempo, pues de lo contrario no se lograrían los cometidos de seguridad y certidumbre jurídica predicados por la Corte Constitucional (Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 2014).

Bajo esta posición, actualmente las autoridades ambientales no podrían investigar y sancionar a quienes construyeron, sin el respectivo permiso de ocupación, obras sobre cauces y rondas que aún hoy existen.

B. AUSENCIA DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL: LA VISIÓN DE LOS EFECTOS (PERMANENCIA) DE LA CONSTRUCCIÓN SOBRE LA OCUPACIÓN DE CAUCE

Por el contrario, si en gracia de discusión aceptamos que lo que se investiga es la permanencia en el tiempo de la obra e infraestructura de ocupación de cauce, ello significaría que hoy en día una autoridad ambiental podría investigar y sancionar una ocupación de cauce que ocurrió hace más de 45 años.

Adoptar esa posición no es menos pacífico, y también implica una serie de debates. Si hipotéticamente aceptáramos esta tesis, al llevar a cabo el procedimiento sancionatorio ambiental tendríamos un debate sobre el tipo de sanción que se podría imponer en virtud del principio de legalidad para un término de infracción ambiental de más de 45 años.

Bajo el principio legalidad, se ha reconocido inclusive bajo la Constitución Política de 1886, aplicable entre parte del período objeto de estudio (1974 y 1991), como bajo la Constitución actual, que nadie puede ser juzgado sino conforme a las normas vigentes al momento de la comisión de la infracción. Esto significa que si bien el procedimiento, como acto procesal, puede ser el de la Ley 1333 de 2009, no podrían aplicarse las sanciones de dicha norma de manera retroactiva al momento en que no existía⁴¹.

⁴¹ En relación con los tipos de sanciones bajo la Ley 1333 de 2009, la metodología de tasación de multas y la reparación de daño ambiental, se recomienda la lectura de los siguientes textos: G. L. ÁLVAREZ PINZÓN. “Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos”, en *Derecho Procesal Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014; Á. M. AMAYA-ARIAS y E. DEL VALLE. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”, en *El poder sancionador de la Administración pública: discusión, expansión y construcción*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 545-602; A. M. BRICEÑO CHAVES. “Aproximación crítica al Régimen Sancionatorio Ambiental y revisión crítica de su reforma con la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010; C. A. CARABALY CERRA. “La disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009”, en *Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia: aportes para su implementación*, Bogotá, Ediciones Ibáñez, 2018, pp. 19-49; M. DEL P. GARCÍA PACHÓN.

Así las cosas, si se aceptara la tesis de que se puede sancionar la ocupación de cauce que se construyó desde 1974/1975, y que sigue ocupando el cauce a la fecha sin haber obtenido el respectivo permiso, entonces el establecimiento de la sanción debería considerar los siguientes elementos:

I. ENTRE EL 27 DE ENERO DE 1975 Y EL 31 DE JULIO DE 1978

En este caso se toma como fecha de inicio el día en que fue publicado el Decreto ley 2811 de 1974, y como norma final el día anterior a la fecha en que fue publicado el Decreto 1541 del 26 de julio de 1978 mediante el cual se reglamentó el Decreto ley 2811 de 1974. Si bien el Decreto ley 2811 de 1964 estableció la obligación de tener permiso de ocupación de cauce, no la desarrolló, como sí lo hizo –aunque de manera muy sucinta– el Decreto 1541 de 1978 al establecer cuál sería la autoridad competente y el alcance del permiso en sí mismo.

Es difícil saber si en efecto se otorgaron permisos de ocupación de cauce en esta franja de tiempo. Aquí podría haber lugar a una nueva investigación, para lo cual habría que identificar cuáles eran las autoridades ambientales que existían en ese momento (*v. gr.* CVC) y verificar si en efecto los emitieron. Ahora bien, sin perjuicio de dicha discusión y de que sea necesario revisar cada caso concreto con el fin de determinar si para esa fecha era posible obtener el permiso ante la ausencia de reglamentación, o si, por el contrario las autoridades emitieron permiso en dicho momento, lo cierto es que para aquel entonces ya se requería el permiso en virtud de lo establecido en particular en el artículo 102 del Decreto ley 2811 de 1974. De manera que para ese momento cualquier obra construida sobre cauces y rondas debió haber obtenido permiso de ocupación de cauce.

Igualmente, considerando que el Decreto ley 2811 de 1974 no estableció sanciones específicas para la ocupación de cauce sin permiso, y que no había un decreto reglamentario que las estableciera, entonces habría que aplicar la

“El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010; J. A. MANRIQUE AMÉZQUITA. “Imposición y tasación de la sanción monetaria en la Ley 1333 de 2009”, en *Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia: aportes para su implementación*, Bogotá, Ediciones Ibáñez, 2018, pp. 110-144.

sanción establecida en su momento en el artículo 18 de la Ley 23 de 1973, el cual señala que se podrían imponer multas sucesivas que no podían pasar de \$500.000, de forma que habría que traer a valor presente dicho valor con un cálculo actuarial, y ese sería el valor máximo que se podría imponer por ese lapso de tiempo.

2. ENTRE EL 1.º DE AGOSTO DE 1978 Y EL 21 DE DICIEMBRE DE 1993

En relación con este período aplicarían las mismas consideraciones establecidas en el literal anterior, con la única particularidad de que desde que fue expedido el Decreto 1541 de 1978 ya se cuenta con la reglamentación completa, la cual se mantiene hasta la fecha bajo su respectiva compilación en el Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 2245 de 2017.

Así mismo, con la expedición del Decreto 1541 del 1.º de agosto de 1978, quedó claro que la violación a las normas de ocupación de cauce se sancionarían con base en lo dispuesto en los artículos 238 a 252 de dicho decreto, al margen de lo establecido en la Ley 23 de 1973. En este caso, si la multa se impone por primera vez se aplicarían multas sucesivas de hasta \$250.000, en cuyo caso, al igual que en el anterior, se debería traer a valor presente con un cálculo actuarial. De forma que el valor de la multa traído a valor presente sería el valor máximo para este período.

De igual manera, vale la pena señalar que en 1984 se expidió el Decreto 01, por el cual se reformó el Código Contencioso Administrativo, y en el que se estableció que la caducidad de la acción sancionatoria administrativa sería de tres años⁴². Caducidad que aplicaba por defecto en el caso de las ocupaciones de cauce como norma supletiva del Decreto 1541 de 1978. De forma que si se siguiera esta tesis de “conducta continuada” quedaría sin efectos la caducidad de tres años.

42 Cfr. artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

3. ENTRE EL 22 DE DICIEMBRE DE 1993 Y EL 20 DE JULIO DE 2009

Con la publicación en el *Diario Oficial* de la Ley 99 el 22 de diciembre de 1993 se unificaron todos los regímenes de responsabilidad ambiental existentes en los diferentes decretos (*v. gr.* Dctos. 1541 de 1978 y 1594 de 1984). En este caso se estableció que el procedimiento sería el del Decreto 1594 de 1984 y las sanciones las establecidas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993. En la medida en que no había una fórmula de tasación de multas, la máxima multa a imponer sería 300 smlmv (multa diaria) para lo cual habría que calcularla e imponerla con base en principios de gradualidad y proporcionalidad.

De igual forma, es preciso señalar que con la expedición de la Ley 99 de 1993, al acogerse el procedimiento del Decreto 1594 de 1984^[43], el cual a su turno invocaba el Decreto 01 de 1984, quedaba claro que la caducidad de la acción sancionatoria ambiental era de tres años, lo cual bajo esta tesis de “conducta continuada” quedaría desvirtuado, si dicha tesis fuese aceptada.

4. ENTRE EL 21 DE JULIO DE 2009 Y EL 3 DE OCTUBRE DE 2010

El 21 de julio de 2009 fue expedida la Ley 1333, que en su artículo 40 estableció los tipos de sanciones que podrían ser impuestos por las autoridades ambientales en caso de infracciones ambientales. A su turno, el párrafo segundo del artículo 40 señaló que el Gobierno nacional establecería la fórmula de tasación de multas⁴⁴. Dicha reglamentación fue expedida y publicada el 4 de octubre de 2010 mediante el Decreto 3678 (hoy en día compilado en el Dcto. 1076 de 2015).

Considerando que para el periodo en comento no existía el decreto reglamentario, el cálculo de la multa debería darse, al igual que en el caso anterior, con base en los principios de gradualidad y proporcionalidad, advirtiendo que la máxima sanción sería de 5.000 smlmv (multa diaria).

Así mismo, debe advertirse que el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009 estableció expresamente que las autoridades ambientales podrían imponer

43 Cfr. artículos 197 y siguientes del Decreto 1594 de 1984.

44 Cfr. párrafo 2 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

sanción de trabajo comunitario cuando los “recursos económicos del infractor lo requieran”, es decir, cuando no haya suficiente solvencia económica para enfrentar una sanción pecuniaria⁴⁵.

5. ENTRE EL 4 DE OCTUBRE DE 2010 Y EL 27 DE OCTUBRE DE 2010

El 4 de octubre de 2010 fue expedido y publicado el Decreto 3678 mediante el cual se establecieron los criterios para la imposición de las sanciones señaladas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. El decreto no sugirió una fórmula en concreto, sino que en su artículo 11 indicó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debería elaborar y adoptar la metodología para la tasación de multas. De manera que ante la inexistencia de una fórmula, pero con el establecimiento de criterios, habría que liquidar la multa utilizando dichos criterios bajo los principios de proporcionalidad y gradualidad.

6. ENTRE EL 28 DE OCTUBRE DE 2010 Y EL 8 DE MARZO DE 2012

El 28 de octubre de 2010 fue publicada la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, la cual adoptó la fórmula o modelación matemática para la imposición de sanciones pecuniarias. En este caso se tuvieron en cuenta los criterios establecidos en el artículo 4.º del Decreto 3678 de 2010 y se desarrolló la referida modelación. Por lo tanto, para este periodo la determinación de la sanción se haría con base en lo dispuesto en el Decreto 3678 de 2010 y en la Resolución 2086 de 2010.

45 Existen autoridades ambientales (como la CAR) que consideran que no pueden imponer sanción de trabajo comunitario en la medida en que no está reglamentada por el Gobierno Nacional según lo dispuesto en los artículos 40 y 49 de la Ley 1333 de 2009; sin embargo, otras autoridades (como la ANLA) consideran que se puede imponer este tipo de sanciones a pesar de que el Gobierno nacional no ha reglamentado la materia después de pasados diez años de la expedición de la Ley 1333 de 2009. Lo cierto es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ya ha conceptuado en varias oportunidades señalando que las autoridades ambientales pueden imponer este tipo de sanciones a pesar de que el trabajo comunitario no esté reglamentado (cfr. Oficios MADS 8140-E2-000803 del 26 de marzo de 2010; 8140-E2-21264 del 9 de julio de 2014 y OAJ-8140-E2-2017-008010 del 6 de abril de 2017).

7. ENTRE EL 9 DE MARZO DE 2012 Y EL 10 DE JULIO DE 2014

El 8 de marzo de 2012 el Consejo de Estado expidió el auto mediante el cual admitió la demanda de nulidad presentada en contra del artículo 11 del Decreto 3678 de 2010 ordenando la suspensión provisional de dicho artículo, lo cual implicó la suspensión de la Resolución 2086 de 2010 puesto que dicha resolución tenía como fundamento jurídico el referido artículo 11^[46].

Considerando que el recurso de súplica fue presentado en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Dcto. 01 de 1984 con sus modificaciones), pero resuelto bajo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, su efecto fue objeto de debate⁴⁷. De manera

46 La demanda fue presentada por el ciudadano Remberto Quant. De acuerdo con lo establecido en el Auto del 10 de julio de 2014 bajo el radicado 11001-03-24-000-2011-00330-00, “La solicitud de suspensión provisional del acto antes mencionado se sustenta en que es violatorio del párrafo del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 porque el Ministerio al expedirlo excedió las facultades otorgadas por la Ley 1333 de 2009 que sólo faculta al Gobierno Nacional para reglamentar los criterios para la imposición de la multa pero no para establecer una metodología para la tasación de multas. Adujo el actor que el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010 establece una nueva figura no contenida en la Ley 1333 de 2009, esto es, la ‘metodología para la tasación de multas’ con lo que vulnera la Carta Política en cuanto se abroga una competencia que es propia del Congreso de la República y coloca en cabeza del Ministerio la facultad de reglamentar una ley, competencia que según afirma por mandato constitucional es exclusiva del Presidente de la República”. A su turno, el recurso de súplica fue presentado por el apoderado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el cual terminó siendo resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado, revocando la orden de suspensión provisional. El 29 de marzo de 2019 se dio traslado para alegar de conclusión, auto que fue notificado el 5 de abril de 2019. El 20 de mayo de 2019 entró al Despacho para decisión sobre la demanda de nulidad. A la fecha de remisión del presente artículo para valoración de pares académicos (30 de junio de 2019) aún no se había resuelto la solicitud de nulidad. Se prevé que esto ocurra en los próximos meses.

47 Los artículos 152 a 159 del Decreto 01 de 1984 regularon en su momento la suspensión provisional de actos administrativos. El artículo 154 en su versión ordinal del Decreto 01 de 1984 estableció que contra la decisión de suspensión procedía el recurso de súplica. Posteriormente fue expedido el Decreto 2304 de 1989 que en su artículo 32, el cual modificó el artículo 154 del Decreto 01 de 1984, estableció que contra el auto que resolviera la solicitud de suspensión provisional procedería el recurso de reposición. De manera que, según las normas aplicables, el recurso procedente no era el de súplica sino el de reposición; y así lo hizo la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales cuando presentó recurso de reposición el 30 de marzo de 2012. Posteriormente, el 24 de abril de 2012 se dio traslado del recurso de reposición a la parte demandante, la cual presentó sus consideraciones el 22 de mayo de 2012. Sin embargo, el 24 de mayo de 2012 la Sección Primera del Consejo de Estado expidió un Auto mediante el cual interpretó que el recurso de reposición había de ser tenido en cuenta como un recurso ordinario de súplica. De manera que fue así como el 10 de julio de 2014 el Consejo de Estado resolvió la solicitud de recurso ordinario de súplica

que entre el 15 de marzo de 2012 y el 10 de julio de 2014 se habría aplicado la fórmula de la Resolución 2016 de 2010 en la medida en que se entendió que el efecto del recurso presentado fue suspensivo y no devolutivo. Sin perjuicio de lo anterior, en su momento hubo cierta incertidumbre de los diferentes operadores del derecho, pues el recurso de súplica bajo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene efectos devolutivos, lo cual implicó que en algunos casos se dejara de aplicar la Resolución 2086 de 2010 por considerar que la misma salió del ordenamiento jurídico con la suspensión del artículo 11 del Decreto 3678 de 2010.

Un ejemplo de lo anterior fue lo que ocurrió en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) que expidió la Resolución 0110-0423 del 8 de junio de 2012. La expedición de dicho acto administrativo partió de la base de que la Resolución 2086 de 2010 se entendía suspendida con ocasión de la suspensión provisional del artículo 11 del Decreto 3678 de 2010, aun cuando para ese momento la ANLA ya había presentado el recurso de súplica, de manera que la CVC expidió dicha resolución argumentando ausencia de norma, y por ende, se basó en el principio de rigor subsidiario para emitir la resolución replicando prácticamente lo mismo que decía la Resolución 2086 de 2010. Posteriormente, Carlos Andrés Echeverry Restrepo presentó acción de nulidad en contra de la Resolución 0110-0423 de 2012, en cuyo caso la Sección Primera del Consejo de Estado ordenó la suspensión provisional mediante Auto del 5 de abril de 2017, notificado el 7 de abril de 2017^[48]. De manera que esto demuestra que el debate no fue

presentado en contra del auto del 8 de marzo de 2012, el cual (la revocatoria del auto suplicado) fue notificado el 26 de agosto de 2014. Considerando que toda la discusión del recurso de súplica se dio en la transición del Decreto 01 de 1984 a la Ley 1437 de 2011 debe señalarse que los recursos de súplica bajo el Decreto 01 de 1984 estaban regulados en el artículo 183, el cual había sido modificado por el artículo 39 del Decreto 2304 de 1989, a su turno modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, y como la norma no establecía el efecto, entonces habría de entenderse que el recurso sería en efecto suspensivo (como en efecto lo fue), mientras que el recurso de súplica bajo los artículos 236 y 246 de la Ley 1437 de 2011 reconocen que el recurso de súplica hoy en día se concede en el efecto devolutivo. Ahora bien, considerando que el régimen de transición del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que los procesos en curso seguirían conforme a las normas procesales existentes, ello implicaría que el efecto del recurso de súplica contra el auto que ordenó la suspensión del artículo 11 del Decreto 3678 de 2010 debió darse en el efecto suspensivo, y no como lo sería hoy en el efecto devolutivo.

48 Al momento en que se remitió este artículo para su revisión de pares académicos no se había resuelto la acción de nulidad. Se estableció audiencia inicial para el 5 de julio de 2019.

pacífico, y que las autoridades ambientales no asumieron la misma posición, lo cual generó una especie de caos jurídico de varias jurisdicciones ante las discusiones de si la suspensión tenía o no efectos suspensivos o devolutivos, y si la misma había quedado o no en firme.

8. ENTRE EL 11 DE JULIO DE 2014 Y 2019

En este periodo ocurrió lo mismo que en el anterior, es decir que se aplicaron los criterios del Decreto 3678 de 2010 y la metodología establecida en la Resolución 2086 de 2010.

IX. CONSTRUCCIONES EXISTENTES (DESDE EL 21 DE JULIO DE 2009 HASTA 2019). CADUCIDAD SOBRE OCUPACIONES DE CAUCE

En el caso de las construcciones sobre rondas hídricas (lo cual incluye el cauce conforme se señala en el Dcto. 2245 de 2017) sin permiso de ocupación de cauce efectuadas entre el 21 de julio de 2009, fecha en que fue expedida la Ley 1333, y 2019, aún podría la autoridad ambiental investigar y sancionar tales conductas (obviamente sujeto a la discusión de si ya se inició o no el procedimiento sancionatorio ambiental, lo cual podría implicar la terminación del proceso bajo el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 según las particularidades del caso). De manera que en este caso no habría mayor debate, pues tratándose de construcciones realizadas en vigencia de la Ley 1333 de 2009, las autoridades ambientales cuentan con veinte años para iniciar el procedimiento y para sancionar tales conductas.

CONCLUSIONES

En el presente artículo investigativo se analizó el concepto de caducidad de la acción sancionatoria ambiental, distinguiendo entre el término que tiene la autoridad ambiental competente tanto para iniciar el procedimiento como para concluirlo. En ese sentido, se propuso un debate sobre el alcance del concepto de la caducidad de la acción, frente a los fenómenos de prescripción de la infracción y la perención del procedimiento sancionatorio ambiental. Así las cosas, se distinguió entre el término con que cuentan las autoridades ambientales para iniciar la investigación sancionatoria ambiental, y el

término para concluir la investigación. Bajo dicho debate se identificaron dos posiciones a saber:

i) El término de los veinte años de que trata el artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009 aplica tanto para iniciar el procedimiento como para adelantarnos y sancionar a los infractores ambientales, y

ii) El término de veinte años es sólo para iniciar el procedimiento, y por lo tanto, una vez iniciado, la autoridad ambiental competente tendría un término de tres años (el mismo del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011) para concluir el procedimiento, so pena de que caduque la acción por perención del procedimiento. Bajo esta última interpretación se buscaría dar una aplicación práctica y efectiva a los postulados establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 2010 mediante la cual se declaró la exequibilidad del referido artículo 10.º de la Ley 1333 de 2009; seguridad jurídica y certidumbre jurídica que se traducen en ausencia de dilaciones administrativas injustificadas para los administrados, así como garantías efectivas de protección a los recursos naturales. De manera que con este artículo se busca contribuir al debate, el cual muy seguramente no está llamado a ser resuelto en sede administrativa sino en sede judicial.

Así mismo, se analizó la caducidad de la acción sancionatoria de cara a los casos de ocupaciones de cauce construidos entre 1975 y 2019 sin haber obtenido el respectivo permiso de ocupación de cauce retando el alcance de la caducidad de la acción sancionatoria en los casos de hechos sucesivos. Para estos efectos se planteó igualmente otro debate bajo el cual se distinguió entre el hecho de ocupar el cauce (el momento de la construcción) y los efectos (la permanencia de la obra sobre el cauce), lo cual implicó identificar dos posiciones, a saber:

i) Actualmente las autoridades ambientales no tendrían competencia para investigar y sancionar ocupaciones de cauce construidas antes del 20 de julio de 2009 (día anterior a la expedición de la Ley 1333 de 2009), posición bajo la cual se considera que el hecho objeto de investigación es la construcción en sí misma y no sus efectos en el tiempo (la permanencia de las obras e infraestructura en los cauces y rondas). Esta posición se basa en la distinción realizada por el Consejo de Estado entre lo instantáneo o inmediato y lo continuado o de tracto sucesivo, en donde no se puede considerar como tracto sucesivo el efecto de un hecho inmediato, de forma que, en línea con el Alto Tribunal, se considera que la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos del hecho, sino del hecho en sí, y

ii) En la medida en que las obras e infraestructura que aún existan hayan sido resultado de actividades sin el permiso de ocupación de cauce, aún hoy (45 años después) las autoridades ambientales pueden investigar y sancionar el hecho por considerarlo como un hecho sucesivo. Si en gracia de discusión se aceptara esta posición, la cual resultaría atentatoria del principio de seguridad jurídica, la imposición de la respectiva sanción sería tan controversial como la misma investigación, pues bajo el principio de legalidad no podrían aplicarse retroactivamente las sanciones que hoy conocemos bajo la Ley 1333 de 2009 para hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia, pues de ninguna manera debe confundirse el debate de la caducidad de la acción con la debida aplicación del principio de legalidad.

De manera que las discusiones y posiciones antes referidas fueron desarrolladas por el presente artículo investigativo el cual pretende mostrar las diferentes tesis frente a estos álgidos debates que se presentan hoy en día entre las autoridades, y entre estas y los usuarios frente a la caducidad de la acción, el término para concluir el procedimiento sancionatorio ambiental y los efectos de caducidad ante hechos sucesivos como el caso de las ocupaciones de cauce. Es posible que estas discusiones no sean resueltas en sede administrativa pues, como se indicó en varios apartados del documento, no existe una posición unánime entre las mismas autoridades frente a estos debates, lo cual hace muy difícil que inclusive adopten posiciones o criterios que emanan del órgano rector y director del Sistema Nacional Ambiental, lo cual podría contribuir a cerrar los debates en sede administrativa; de ahí que pareciera más que estos argumentos y tesis terminarían en algún momento resolviéndose en sede judicial, ojala llegando bien sea al Consejo de Estado o a la Corte Constitucional con el fin de que haya un órgano de cierre en lo administrativo o en lo constitucional que ponga fin a estas discusiones; por el momento el debate queda abierto.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA ACADÉMICA

ÁLVAREZ PINZÓN, G. L. “Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos”, en *Derecho Procesal Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

AMAYA-ARIAS, Á. M. y E. DEL VALLE. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”, en *El poder sancionador de*

la Administración pública: discusión, expansión y construcción, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

AMAYA NAVAS, Ó. D. “La potestad sancionadora de la Administración en la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

BRICEÑO CHAVES, A. M. “Aproximación crítica al Régimen Sancionatorio Ambiental y revisión crítica de su reforma con la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

CARABALY CERRA, C. A. “La disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009”, en *Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia: aportes para su implementación*, Bogotá, Ediciones Ibáñez, 2018.

Cardona González, Á. H. “El régimen sancionatorio ambiental luego de la Ley 1437 de 2011”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

DEL VALLE MORA, E. J. *Los principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano (Ley 1333 de 2009)*, Bogotá, Brigard & Urrutia Abogados, Colegio Corporativo, 2014.

DEL VALLE MORA, E. J. “La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales”, en *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

DEL VALLE MORA, E. J. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XVIII, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

GARCÍA PACHÓN, M. DEL P. “El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

GONZÁLEZ REY, S. “El derecho-principio al debido procedimiento administrativo”, en *El poder sancionador de la Administración pública: discusión, expansión y construcción*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

OSORIO SIERRA, Á. “El papel del Estado en el manejo y control de los riesgos ambientales”, en *Derecho Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

MANRIQUE AMÉZQUITA, J. A. “Imposición y tasación de la sanción monetaria en la Ley 1333 de 2009”, en *Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia: aportes para su implementación*, Bogotá, Ediciones Ibáñez, 2018.

RUEDA GÓMEZ, M. “Ley 1333 de 2009: muchos problemas, pocas soluciones”, en *Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde lo público*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2012.

DOCTRINA DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Concepto DGI-8230-E2-2019-002099 del 15 de febrero de 2019.

Corporación Autónoma Regional de Santander. Concepto OSA-00308-19 del 14 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Concepto 160-CO1905-11188 del 6 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare. Concepto CS-110-2471-2019 del 3 de mayo de 2018.

Corporación Autónoma Regional del Cesar. Concepto 03485 del 15 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. Concepto 8000.50.01.3520 del 10 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Atlántico. Concepto 002595 del 7 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Cauca. Concepto SGA-08298-2019 del 7 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de Risaralda. Concepto 6942 del 6 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de Boyacá. Concepto 160-6384 del 24 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de Chivor. Concepto 3750 del 30 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Concepto 0701-330312019 del 13 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Urabá. Concepto 400-06-01-01-1821 del 16 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Concepto 20172135708 del 14 de agosto de 2017.

Corporación Autónoma Regional de Caldas. Concepto 2019-IE-00011984 del 13 de mayo de 2019.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. Concepto 500.11.19.05538 del 10 de mayo de 2019.