

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA**

**SECCIONAL BOGOTÁ**

**Análisis de los Efectos a las Infracciones Ambientales en Colombia: Casos CAR -  
Cundinamarca y CAR - Tolima**

**Jairo Páez Aroca**

**David Navarro Palomino**

**Trabajo presentado como requisito para grado en  
Especialización en Derecho administrativo**

**Octubre 24 de 2021**

## **Análisis de los Efectos a las Infracciones Ambientales en Colombia: Casos CAR - Cundinamarca y CAR - Tolima**

### **Resumen**

El estudio cuidadoso que debe hacerse al cuidado del medio ambiente da razón de la presente investigación frente a la normatividad que se ha desarrollado en Colombia para la preservación y cuidado de éste. Planteándose como problema ¿cuáles han sido los efectos reales de las infracciones ambientales impuestas por las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- del Tolima y de Cundinamarca? Permitiendo demostrar que lo preceptuado en la Constitución de 1991, las Leyes y demás normatividad, acorde con los casos estudiados, dan razón del cumplimiento de éstas y de los procedimientos establecidos, especialmente en lo que respecta a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, CORTOLIMA. Lo que permite demostrar que se hace necesario continuar con la lucha por el cumplimiento normativo e ir más allá, frente a la vivencia de la humanidad en la tierra.

**Palabras clave:** medio ambiente, Ley 1333 de 2009, sanciones ambientales, infracciones ambientales

### **Abstract**

The careful study that must be done to care for the environment gives reason for this research against the regulations that have been developed in Colombia for the preservation and care of it. As a problem, what have been the real effects of the environmental infractions imposed by the Regional Autonomous Corporations -CAR- of Tolima and Cundinamarca? Allowing to demonstrate that the provisions of the 1991 Constitution, the Laws and other regulations, in accordance with the cases studied, give reason for compliance with these and the established procedures, especially with regard to the Regional Autonomous Corporation of Tolima, CORTOLIMA. This makes it possible to demonstrate that it is necessary to

continue the fight for regulatory compliance and go further, facing the experience of humanity on earth.

**Keywords:** environment, Law 1333 of 2009, environmental sanctions, environmental offenses

## **Introducción**

El ambiente exige cada día mayor atención tanto en el orden mundial como local, por tal concierne a todos los seres humanos velar porque éste no se extinga, razón por la cual es altamente conveniente el estudio de las sanciones que se aplican a los infractores del medio ambiente y que se encuentran consagrados en las diferentes normas.

El conocimiento de la aplicación de la normatividad y el estudio de los diferentes casos que a diario se suscitan frente a la afectación del ambiente, tiene alta relevancia en el Derecho dadas las implicaciones de éstas para la sociedad en general, por la alta injerencia de las sanciones para esta área y las implicaciones para el Derecho Público, el Estado y los particulares que cometen las infracciones ambientales, lo cual lleva a formular la pregunta que orienta el escrito ¿cuáles han sido los efectos reales de las infracciones ambientales impuestas por las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- del Tolima y de Cundinamarca? Y al planteamiento de una hipótesis descriptiva: Los efectos de las sanciones a las infracciones al medio ambiente aplicadas por las autoridades ambientales en Colombia, casos CAR Cundinamarca y CAR Tolima, han aportado positivamente al cuidado de éste.

El objetivo trazado acorde con el problema es identificar los efectos reales de las infracciones ambientales impuestas por las Corporaciones Autónomas CAR de Cundinamarca y Tolima. Para su alcance se realizó un análisis documental de las leyes, normas y sentencias constitucionales que han abordado las infracciones ambientales y sanciones en Colombia y el estudio de caso relacionado con los cerros orientales de Bogotá y dos casos sancionados por CORTOLIMA.

## **Desarrollo**

### **El medio ambiente en el orden mundial**

Si bien el globo terráqueo pertenece a todos los seres vivos que lo habitamos, en él encontramos ambientes bióticos y abióticos que se extinguen en la medida en que se consuman o se extingan debido al trato que se les dé. No obstante, es el ser humano quien con su actuar, presenta el mayor poder destructivo del medio ambiente, conllevando la desertización, la exterminación de seres vivos propios de ciertos ámbitos y/o la contaminación que lleva a extinguir el agua consumible, el aire puro y la posibilidad de disfrutar de un ambiente sano.

La Comisión Brundthland en 1972 fue la primera en pronunciarse acerca del cambio climático y la incidencia de éste en el mundo, esto llevó a la proclamación en diferentes reuniones mundiales acerca de la necesidad del cuidado del ambiente. En 1992 el “Aviso a la Humanidad de la Comunidad Científica”, en el cual participaron más de 1500 científicos, entre ellos 103 Premios Nóbel (UCS, citado por Bermejo Gómez de Segura, R., 2018), ha hecho que el llamado por el cuidado del ambiente se extienda a todos. En esa medida, las Naciones Unidas en la Asamblea General de 1983 acogió con beneplácito el establecimiento de la Comisión Especial para el estudio de la problemática mundial sobre el medio ambiente proyectado hasta el año 2000, que enlaza el medio ambiente y el desarrollo.

No obstante, los continuos llamados, peticiones y sanciones que se han trazado en el orden mundial, la afectación al medio ambiente, especialmente por parte de los países industrializados, continúa con más fiereza, afectando el orden mundial en materia ambiental y especialmente los territorios de los países denominados en vía de desarrollo, como es el caso de Colombia.

Es fundamental resaltar que cada país, en el caso latinoamericano, cuenta con normatividad amplia acerca de las infracciones causadas en menor o mayor medida al medio ambiente, así lo muestra Perú, México, Argentina, Brasil, entre otros, no obstante, este último ha sido en los últimos años el que ha mostrado mayor depredación al denominado “Pulmón

del mundo” o la Amazonía en la cual la deforestación ha marcado el cénit de afectación, sin desconocer el caso colombiano, peruano y ecuatoriano.

En Colombia, las cifras por deterioro ambiental no son halagüeñas<sup>1</sup>; grandes deforestaciones en todos los departamentos, quemas incontroladas, pérdida de la fauna y la flora, son detonantes de la afectación al medio ambiente en gran medida año tras año, y aunque existe normatividad para la protección de éste, -Ley 99 de 1993, el procedimiento sancionatorio ambiental, Ley 1333 de 2009 y la nueva Ley 2111 de 2021 mediante la cual se modifica el régimen sancionatorio ambiental y se aumentan las medidas penales para quienes infrinjan y cometan delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente-, se continúa con la depredación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR- deben cumplir con la aplicación de las disposiciones legales y las normativas establecidas para el cuidado del medio ambiente como autoridad ambiental máxima en las áreas de jurisdicción (Ley 99 de 1993, Art. 31), no obstante, se precisa que es a partir de la Ley 1333 de 2009 donde se establece las sanciones prevista en el artículo 4º que responden a “una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento”.

Más allá de las leyes mencionadas, en el Código de Policía se encuentran las grandes afectaciones al medio ambiente que son atendidas en Colombia por las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>2</sup> CAR, las cuales puede enunciarse iniciaron su actividad como dependientes del Ministerio de Agricultura formando parte del sector agropecuario. A partir de la Constitución de 1991 se le confiere a las CAR “autoridad ambiental, [...] encargadas de la ejecución de las políticas y planes del Ministerio, además de máxima autoridad

---

<sup>1</sup> El Informe anual de Deforestación da cuenta de la pérdida de 171.685 hectáreas de bosque natural en el 2020; la Amazonía, región clave para el mundo en aspecto climático y biodiversidad fue la más afectada, dado que tuvo un aumento de 11.000 hectáreas arrasadas (se pasó de 98.256 hectáreas en el 2019 a 109.302 en el 2020), seguida por la zona Andina (28.984 ha), la Caribe (12.896 ha) el pacífico (12.261 ha) y la Orinoquía (8,242 ha). (Rojas Hernández, T. Periódico el Tiempo (07 de julio de 2021)

<sup>2</sup> Creadas mediante el Artículo 23 de la Ley 99 de 1993 como “entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica”, aunque fueron precedidas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Inderena creado en 1968 y otras desde 1961.

ambiental en las regiones, y se les confiere autonomía administrativa y financiera” (CAR, s.f.)

Solo por mencionar cifras de referencia, en Colombia durante el periodo 2010 – 2012 fueron impuestas 2886 infracciones contra el ambiente (Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) por diferentes infracciones, entre ellas, tala de bosques, transporte de madera sin contar con salvoconducto de movilización, vertimientos de aguas residuales, aprovechamiento ilegal de la flora, quema, rocería y tala, entre otros, situación que si bien se encuentra en los registros mencionados, se acrecienta día a día, como se constata en lo dado a conocer por algunos medios de comunicación. Derivado de éstos se tienen los grandes problemas sociales y de seguridad presentados en el Departamento de Chocó, Cauca, Nariño, Sur del Tolima, Norte de Santander, Magdalena, por citar solo unos pocos.

### **Fundamento Jurídico de las sanciones a las infracciones ambientales en Colombia**

El estudio del fundamento jurídico frente al tema sancionatorio en materia ambiental, data de 1973 que con la Ley 23 con la cual entra en vigor el Código de Recursos Naturales y “quedó estructurada la responsabilidad de los particulares y del propio Estado en este ámbito, que se declararon como sancionables las acciones de contaminación y se comenzaron a enlistar un sinnúmero de conductas que se consideran contrarias a la protección ambiental y que son sancionables por las autoridades ambientales” (Álvarez Pinzón, G.L., 2009, citado por Amaya Arias, A. Ma., 2020), no obstante, no tiene gran trascendencia en materia sancionatoria. Es a partir de los decretos 1541 (agua en todos sus estados), 1608 (fauna silvestre) y 1681 de 1978 (recursos hidrobiológicos), además del Decreto 1594 de 1984 (aguas y residuos líquidos) entre otros, esto en atención a que la Constitución de 1886 no abordó el tema ambiental, y que es a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993, que incorpora el régimen sancionatorio en los artículos 83 a 86, atendiendo lo previsto en el Decreto 1594 de 1984. (Amaya Arias, A. Ma., 2020)

La protección del medio ambiente en los últimos años se ha convertido en una prioridad en el mundo posmoderno, razón que ha ameritado trazar disposiciones relacionadas con éste, puede decirse a nivel mundial. Para el caso colombiano, fue incluido en el Código de Policía

las infracciones ambientales, tales como: arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua; lavar bienes muebles en el espacio público, vía pública, ríos, canales y quebradas; talar, transportar o comercializar especies de flora silvestre o sus productos o subproductos sin autorización; realizar quemas -salvo aquellas que estén autorizadas-; tener animales silvestres en calidad de mascotas, entre otras, conllevan la imposición de medidas correctivas, como la amonestación verbal, suspensión de actividades e imposición de multas valoradas de acuerdo con la gravedad de la infracción y la naturaleza de las mismas; la Ley 1333 de 2009 consagra las infracciones ambientales y la aplicación de sanciones; y, la Ley 2111 de 2021 penaliza los delitos contra los recursos naturales e imponen penas mayores por el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales, el tráfico de fauna, la caza y la pesca ilegal, el manejo ilícito de especies exóticas, la deforestación, el manejo y uso ilícito de organismo genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos y la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.

De esta manera, hacer referencia al régimen sancionatorio en materia ambiental, es centrar el estudio en la Ley 1333 de 2009 mediante la cual se establece la efectividad de los principios y fines constitucionales tanto de los tratados internacionales como de las leyes y reglamentos que se han establecido para el cuidado del medio ambiente en Colombia y que acreditan la imposición de sanciones frente a las infracciones que se cometen contra el ambiente.

Es importante analizar que el derecho ambiental ha sido concebido como un derecho preventivo más que sancionatorio, es por ello que las normas de esta competencia tienen como objetivo esencial establecer la compatibilidad entre el derecho a la libertad empresarial con el derecho a un ambiente sano, siempre procurando que la actividad económica no se desarrolle a expensas del medio ambiente, tal como lo menciona Garro Parra, A y Arroyave Soto, J. H. (2011). En este sentido, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo mediante la Resolución 909 de 2008 “establece las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones”; al igual la Resolución 2153 de 2010, “ajusta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generadora por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010 y se adoptan otras disposiciones referentes a los estándares de contaminantes de la atmósfera que son admitidos, pero que tienen como finalidad prevenir

de tal manera que la empresa que lo requiera pueda utilizarlos libremente atendiendo el cuidado de no sobrepasar los límites de emisión permitidos. (Garro Parra, A y Arroyave Soto, J. H., 2011)

La Corte Constitucional ha reconocido la potestad sancionatoria en el campo ambiental, manifestando que ésta debe ser ejercida “sólo con el propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de nuestro país” (Sentencia C-632 de 2011, citado por Amaya Arias, A. Ma., 2019).

### **La infracción ambiental**

La infracción ambiental es definida por la Ley 1333 de 2009, la cual en el artículo 5°. Determina que toda “acción u omisión que violen las leyes establecidas” -Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 164 de 1994- y las que emanen de instituciones ambientales, caso Corporaciones Regionales Ambientales, las cuales son consideradas como autoridades competentes.

De igual manera, el artículo 5° determina cuando se es responsable de la infracción, “la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos”. (Congreso de la República, Ley 1333 de 2009)

La conformación del hecho generador con culpa o dolo da lugar a la configuración de la sanción administrativa ambiental y corre a cargo del infractor el desvirtuar el cargo respectivo. Es a partir de este hecho donde surge la crítica de aplicación de la Ley dada la vulneración del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución de 1991, debido a que en éste se expresa la presunción de inocencia, el juez natural, el principio de contradicción, el principio de legalidad, la doble instancia, entre otros, dado que la presunción del dolo o la culpa del presunto infractor, restringe el derecho a la presunción de inocencia, a la impugnación contra el acto de imposición de la medida preventiva, aspectos declarados exequibles por la Corte Constitucional en las Sentencias C-595 de 2010 y C-703 de 2010.



No obstante, lo establecido en esta Ley, es fundamental entender que las sanciones administrativas de orden ambiental cumplen “una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución los tratados internacionales, la ley y el reglamento” así lo señala Amaya Arias, A. Ma. y Del Valle Mora, E. J. (s.f.). Lo cual hace que toda sanción se entienda, acorde con lo expresado por el Consejo de Estado como “un instrumento para evitar la comisión de infracciones que atenten contra bienes jurídicos cuya protección le ha sido asignada al legislador”, además debe entenderse que “la sanción administrativa incorpora un valor educativo y ejemplarizante de carácter institucional, toda vez que enfatiza las necesarias exigencias de responsabilidad que afectan el interés de la comunidad y que, por consiguiente, presuponen una carga especial de responsabilidad e idoneidad” (Sentencia 6214 del 9 de julio de 2000).

### **Tipos de infracciones y sanciones**

Se entiende que la normatividad en materia ambiental ha establecido normas que cumplen diversas funciones frente a las infracciones y sanciones que se cometen contra el medio ambiente:

1. *Preventiva*: Enmarca la potestad sancionatoria de la administración con el fin de evitar la comisión de infracciones que afecten o atenten los bienes jurídicos, cuya acción corresponde al legislador. De la cual expresan Amaya Arias, A. Ma. y Del Valle Mora, E. J. frente a la teoría de las penas “tiene diferentes fines: el efecto intimidatorio (prevención general negativa), la corrección (prevención especial positiva), y hacer al autor inofensivo (prevención especial)” (s.f.).

2. *Correctiva*: Refiere el carácter de castigo con el fin de corregir al infractor, “cuya finalidad inmediata, precisa y deliberada es causar un mal o un daño al responsable” (Rebollo Puig, M. citado por Amaya Arias, A. Ma. y Del Valle Mora, E. J., s.f.) con el fin de “evitar la comisión de nuevos comportamientos punibles por parte de quien ya haya transgredido el ordenamiento”.

3. *Compensatoria*: Busca “garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias a este (Restrepo Medina, M. A. y Nieto Rodríguez, Ma. A., 2017, citados por Amaya Arias, A. Ma. y Del Valle Mora, E. J., s.f.)

El refuerzo a las infracciones ambientales establecidas en la Ley 3111 de 2009, se encuentran en la Ley 2111 de 2021 mediante la cual se impone multa por cada uno de los daños causados y penas de prisión, es el caso de lo preceptuado en el artículo 333:

Daños a los recursos naturales y ecocidio<sup>3</sup>. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales [...] incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La contaminación ambiental amplió el radio de acción el cual se expresa en el artículo 334 de la Ley 2111 e incluye: emisiones, vertimientos, radiaciones, ruidos, depósitos, o disposiciones al aire, y con ello contamine el aire, la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas superficiales, marítimas o subterráneas, o cause daño o efectos nocivos a los demás recursos naturales, o que pongan en peligro la vida humana. Estableciendo penas de prisión de sesenta y nueve (69) a ciento cuarenta (140) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) SMLMV, agravando la pena cuando la contaminación ambiental se cometa con fines terroristas y otros que se encuentran preceptuados en el mismo artículo.

Frente a la invasión de áreas de especial importancia ecológica (Capítulo IV), señala la Ley 2111 de 2021 penas de prisión de 48 a 144 meses y multas de 134 a 150.000 SMLMV., con aumento de la pena cuando se afecten gravemente los componentes naturales, como es la situación del caso de los cerros orientales de Bogotá y otros sitios del país marcados por la deforestación.

---

<sup>3</sup> Definido en la Ley como “el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas” (Parágrafo 1º, Artículo 333, Ley 2111 de 2021)

## **Procedimiento sancionatorio**

El procedimiento sancionatorio ambiental se encuentra estipulado en el Título IV de la Ley 13333 de 2009 en la cual consagra las diferentes etapas que éste debe cumplir:

1. *Indagación preliminar*: establecido en el artículo 17. El objeto de este es establecer si existe mérito o no para iniciar el procedimiento sancionatorio. Implica la verificación de la conducta y si ésta es constitutiva de infracción ambiental. Tiene un plazo máximo de seis meses.

2. *Iniciación del proceso sancionatorio*: Debe ser notificada la iniciación del procedimiento y se lleva a cabo, una vez el auto de apertura de la investigación se inicia de manera formal.

3. *Intervenciones*: se trata de la intervención de actores que pueden aportar pruebas o apoyar los funcionarios competentes cuando sea procedente.

4. *Remisión a otras autoridades*: Determinado por el artículo 21 de la Ley 1333, establece que la autoridad ambiental pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes, si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa.

5. *Verificación de los hechos*: El artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, determina que la autoridad ambiental podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas: visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones que estime conveniente para determinar la certeza de los hechos.

6. *Cesación del procedimiento sancionatorio*: Puede hacerse cuando se demuestre plenamente las causales expresadas en el artículo 9º de la Ley<sup>4</sup> y se declara mediante acto administrativo motivado y se ordena la cesación de todo procedimiento contra el presunto infractor. (Artículo 23 de la Ley 1333 de 2009)

---

<sup>4</sup> La cesación del procedimiento presenta las siguientes causales: 1. Muerte del investigado cuando la persona es natural; 2. Inexistencia del hecho investigado; 3. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor, y 4. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.

7. *Formulación de cargos*: Mediante acto administrativo, la autoridad ambiental competente, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. (Artículo 24 de la Ley 1333 de 2009). El desarrollo de esta fase presenta relación con el principio de legalidad y el principio de tipicidad.

8. *Descargo*: El presunto infractor podrá presentar descargos por escrito en forma directa o mediante apoderado debidamente constituido, para lo cual cuenta con diez días hábiles después de haber sido notificado. Además, puede aportar o solicitar la práctica de prueba que estime pertinentes y que sean conducentes (Artículo 25 Ley 1339 de 2009).

9. *Práctica de pruebas*: Pasados los diez días hábiles a la notificación, la autoridad ambiental debe ordenar la práctica de las pruebas solicitadas, para lo cual debe tener en cuenta su conducencia, pertinencia y utilidad. Las pruebas se practicarán en un término de 30 días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de pruebas (Artículo 26 Ley 1333 de 2009).

10. *Determinación de la responsabilidad y sanción*: Transcurridos 15 días hábiles después de la presentación de los descargos o cuando se haya vencido el periodo probatorio, la autoridad declarará, si es el caso, la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones a que haya lugar. (Artículo 27 Ley 1333 de 2009)

11. *Notificación*: El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo. (Artículo 28 Ley 1333 de 2009).

Como se puede apreciar, la Ley 1333 de 2009 determina con claridad los pasos que deben cumplirse cuando se presentan casos que afectan el ambiente. Igualmente, la Ley expresa en los artículos 37, 38 y 39 los diferentes tipos de medidas preventivas; entre éstas se encuentran: amonestación escrita, decomiso preventivo de productos, medios o implementos

utilizados para cometer la infracción; aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y la suspensión de obra o actividad cuando puede derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, o cuando se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos, los que son reafirmados en la Ley 2111 del 2021 como se expresó en párrafos precedentes.

## **Estudios de Caso**

### **Cerros orientales de Bogotá**

Es un caso icónico que ha transitado desde el año 2005<sup>5</sup> la cual buscaba la legalización “de asentamiento ilegales, de explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, talas de bosques y explotación de fauna y flora, entre otros impactos ambientales” (Herrera Carrascal, G.J.), ha transitado diferentes periodos de alcaldías de Bogotá, cada una con una propuesta diferente que han entorpecido el proceso y que a 2020 no se ha dado cumplimiento al fallo proferido en la Sentencia del Consejo de Estado, (Fundación Cerros de Bogotá) el cual halló razonable la apelación hecha por la Corporación Autónoma de Cundinamarca, respecto a que “no se podía ordenar la demolición de todas las construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005, pues ello excluía otras construcciones que podían haberse realizado en la franja de adecuación y en la reserva forestal de forma ilegal en fechas anteriores”.

Es fundamental analizar que el fallo de primera instancia fue proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a partir del cual dispone

... Toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre de 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía una

---

<sup>5</sup> Sonia Andrea Ramírez Lamy interpuso una acción popular con el ánimo de “garantizar los derechos e intereses colectivos al goce de ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice salubridad pública, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y finalmente la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando disposiciones jurídicas a propósito de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”

vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.

El Aporte del caso descrito en los párrafos precedentes, es de gran relevancia dado que fue la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a octubre de 2017, advierte la existencia de 178 procesos sancionatorio relacionados con el daño ocasionado a la reserva de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, constatando que los cerros orientales se encontraban amenazados por factores como: uso inadecuado del suelo, ocupación e intervención de fuentes hídricas o áreas protegidas y afectación a la fauna y la flora, los cuales ponen en peligro el ecosistema.

Se encuentran entre los casos mencionados la disposición inadecuada de basuras y escombros; el resultado de demoliciones y construcciones totales o parciales de edificaciones, explotación agrícola y pecuaria, almacenamiento y depósito de materiales; ocupación e intervención de zonas de ecosistemas estratégicos y violación a las normas del uso del suelo (POT, Pomcas y Planes de Manejo Ambiental; minería, vertimientos y ampliación de fronteras agrícolas; además, del incumplimiento de actos administrativos relacionados con planes de manejo de áreas protegidas (Caracol Radio, 26 de julio de 2017)

El análisis cronológico acerca del tratamiento dado a los casos investigados y especialmente al caso de los cerros orientales de Bogotá muestra como el Fallo 663 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declara responsables de éste al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la CAR y al Distrito Capital por la violación de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y, a que su prestación sea eficiente, tal como se establece en el Artículo 4º de la Ley 472 de 1998 en lo referente a las áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas. De igual manera, lo referente al uso del suelo –licencias de urbanismo y construcción- y mineras –licencias ambientales-. (Alcaldía de Bogotá, s.f.)

El Fallo 491 de 2010 del Consejo de Estado responde al incumplimiento de diferentes normativas las cuales se encontraban en contravía con las establecidas por la CAR, correspondiendo al Gobierno Nacional la aprobación que diera validez, dado que el acto proferido atendía el interés particular, desconociendo lo establecido en el Decreto 2811 de

1974<sup>6</sup> artículo 210, el cual establece como “requisito para poder sustraer parte de las áreas de reserva forestal, ‘las razones de utilidad pública y de interés social’”. (Alcaldía de Bogotá, s.f.)

Con respecto a la expedición de licencias por parte de los curadores urbanos se expide el Decreto 168 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el cual se establecen nuevos lineamientos para proferir o aprobar licencias de urbanismos y/o construcción de proyectos o actividades urbanísticas. Con ello se permite la ampliación del área en la reserva motivo de controversia ambiental. (Alcaldía de Bogotá, s.f.)

El Fallo 947 de 2013 del Consejo de Estado resuelve el recurso interpuesto por la parte demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y declara la nulidad del Decreto Distrital 1015 de 2000, dado que este materializaba aspectos de competencia del Ministerio del Medio Ambiente respecto a la sustracción del área de reserva forestal, reiterando que “cualquier actividad económica que implique remoción de bosques o cualquier actividad distinta del aprovechamiento racional de bosques deberá ser previamente sustraída del área de reserva por parte del Ministerio” (Colombia, Consejo de Estado, Fallo 947, 2013)

El pronunciamiento de orden nacional se halla proferido en el Decreto 1648 de 2016, mediante el cual se reglamenta la tasa compensatoria referida en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, respecto a predios con edificaciones que implican la utilización permanente del área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá. (Alcaldía de Bogotá, s.f.)

### **Casos Corporación Autónoma Regional Tolima**

Mediante Resolución 2645 del 28 de junio de 2011 la Corporación Autónoma Regional del Tolima “Cortolima” realiza el trámite administrativo contra la Empresa Constructora Inmobiliaria Chipalo por comisión de infracciones ambientales -aprovechamiento forestal ilegal, ocupación de cauce, intervención a la zona protectora provenientes de la actividad de las obras de nivelación, replanteo, descapote y limpieza de la quebrada la Balsa- en Ibagué. La Empresa Constructora hace uso de los descargos y solicita un estudio que dé certeza

---

<sup>6</sup> Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.

científica en el predio objeto del proceso, el cual es elaborado por la Universidad Nacional y se decide que “se aplicará la dimensión de diez metros dentro de ese perímetro no se podrá construir ninguna obra de nivelación, replanteo, descapote o limpieza a partir de la línea paralela al retiro hidrológico o la mancha de inundación...”

Cortolima resuelve declarar responsable de la normatividad ambiental descrita en la parte motiva de la Resolución por las infracciones ambientales, sancionando la Empresa Constructora con una multa de 80 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Ordena, además, la suspensión de actividades dentro de la zona protectora o retiro ribereño del afluente de la quebrada la Balsa, denominada quebrada Cerro Azul. Impone como medida de mitigación y compensación la reforestación de arborización la siembra de cien (100) árboles de fácil adaptación la zona protectora. (Resolución 2645 de 28 de junio de 2011)

La Corporación Autónoma Regional del Tolima mediante Resolución 2538 de diciembre 15 de 2020, presenta el proceso sancionatorio ambiental contra Carlina S.A., empresa administrada por el Fondo Ganadero del Tolima, por el incumplimiento del manejo de Emisiones Atmosféricas (Resolución 1829 del 28 de noviembre de 2002) y el manejo de los vertimientos por cinco (5) años para el tratamiento de aguas residuales industriales de la planta de beneficio (Resolución 1456 del 31 de octubre de 2001). Por las faltas enunciadas se da inicio en el año 2010 al Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental y se elevó pliego de cargos, siguiendo el proceso señalado en la Ley 1333 de 2009 y otras normas precedentes. La fijación de la multa se realiza atendiendo lo establecido en los artículos 40 y 43 de la Ley 1333 de 2009 para la cual se realizaron los estudios técnicos en los cuales se realizó la verificación de los diferentes elementos y aspectos contemplados y exigidos en materia emisiones atmosféricas y de vertimientos.

Siguiendo el debido proceso en el caso, se impone sanción consistente en multa por valor de \$13.633.080, además de sanción de trabajo comunitario (artículo 40 y 49 de la Ley 1333 de 2009), y la obligación de siembra de 200 árboles de especies forestales protectoras dentro de la zona hídrica del río Combeima (Num. 6, Literal b- de la Resolución CORTOLIMA No0813 de 2014). (CORTOLIMA, Resolución 2538 de 15 de diciembre de 2020).



Los casos detallados y otros estudiados dan razón del cumplimiento de las entidades ambientales y del efectivo cumplimiento de la normatividad promulgada para el cuidado del medio ambiente en el caso del departamento del Tolima.

## **Conclusiones**

Es fundamental analizar, entender y comprender que, sin medio ambiente, no hay vida, por tanto, su conservación, es responsabilidad de todos. La fauna, la flora, el agua, el aire son elementos identificables como símbolos para la conservación y recuperación del medio ambiente. Ello trae consigo que debe darse un adecuado manejo a los recursos naturales no renovables y a todo lo que pueda causar daño.

El trasegar del régimen sancionatorio ambiental durante más de diez años de la promulgación de la Ley 1333 de 2009, si bien ha significado un gran avance en el ordenamiento jurídico Colombiano, dado que unificó y sistematizó los diferentes procesos que hasta antes de la promulgación existían, dándoles unicidad y homogeneidad, ha presentado falencias respecto a la aplicación del procedimiento, trayendo como consecuencia, la afectación en el cumplimiento de las funciones de las entidades encargadas de la vigilancia y por ende, presenta grandes retos frente al instrumento procesal, esto llevó a la promulgación de la Ley 2111 de 2021 con la cual se subsanan vacíos y se conjuga el derecho ambiental y el derecho penal en materia de sanciones frente a las infracciones al medio ambiente.

Si bien, se promulgan normas para imponer sanciones por los daños al medio ambiente, es necesario crear cultura y conciencia ciudadana mediante la cual se ponga en alerta permanente a cada uno de los individuos con el fin de que se abstenga de ejecutar actos leves o graves que causen daño al ambiente, dado que cada acción redundará en una mejor calidad de vida.

La normatividad establecida muestra las infracciones ambientales que cada día se incrementan a pesar de contar con las leyes y las normas para hacer frente a las mismas a partir de aplicación de las sanciones estipuladas en cada una de éstas. Uno de los aspectos que es necesario incentivar, es el conocimiento de las normas en las personas y las empresas

que ejercen funciones que pueden causar daño al ambiente, dado que, si bien se cuenta con éstas, no se conocen y además los procesos llevados a cabo presentan lapsos bastante amplios como se puede percibir en los casos analizados, los cuales pierden vigencia en el trasegar jurídico.

El análisis del caso de las Reservas Forestales del Bosque oriental de Bogotá muestra la gran incidencia que tiene el pronunciamiento de las personas y la respuesta que debe darse por parte de las entidades estatales y jurídicas frente a un hecho de trascendencia ambiental, dada la afectación respecto a todos los ejes que enmarca el ecosistema ambiental, que mirado en sentido crítico no ha sido atendido en toda su extensión por la incidencia política que ha impedido el cumplimiento normativo que ha sido ajustado atendiendo ejes que perjudican el ambiente y la reserva misma.

### **Referencias Bibliográficas**

Amaya Arias, A. Ma. (2020). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos retos en su aplicación. <https://dialnet.unirioja.es>

Amaya, A. Ma., Arias, E. y Del Valle Mora, J. (2018). La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2301/MKA-spa-2018-La\\_funcion\\_compensatoria\\_de\\_la\\_sanci%C3%B3n\\_ambiental\\_y\\_su\\_incoherente\\_aPLICACION\\_normativa\\_y\\_factica?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2301/MKA-spa-2018-La_funcion_compensatoria_de_la_sanci%C3%B3n_ambiental_y_su_incoherente_aPLICACION_normativa_y_factica?sequence=1&isAllowed=y)

Alcaldía de Bogotá (s.f.) Documentos para Reservas Forestales :: Bosque Oriental de Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=22267>

Bedón Garzón, R. y Albán, M. A. (2018). Responsabilidad ambiental en Ecuador: conceptos e implementación en materia hidrocarburífera. Corporación de Estudios y Publicaciones. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/171992?page=174>

Bermejo Gómez de Segura, R. (2018). El desarrollo sostenible según Brundtland a la Sostenibilidad como biomimesis. Recuperado de [www.ups.es](http://www.ups.es)

CAR (s.f.). Reseña Histórica. La Creación de las CAR: Ley 3ª. De 1961. Recuperado de <https://www.car.gov.co/vercontenido/2>

Caracol Radio. (26 de julio de 2017). CAR adelanta más de 170 investigaciones por daño en cerros orientales de Bogotá. [https://caracol.com.co/emisora/2017/07/26/bogota/1501067648\\_055025.html](https://caracol.com.co/emisora/2017/07/26/bogota/1501067648_055025.html)

Colombia, Consejo de Estado (5 de noviembre de 2013). Acto 250002325000200500662 03 Acción Popular. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/23517/36643-Sentencia-250232500020050066203-05Nov2013.pdf>

Congreso de Colombia (29 de julio 2021). Ley 2111.

Congreso de la República (21 de julio 2009). Ley 1333. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1333\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html)

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202111%20DEL%2029%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf>

Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima (diciembre 15 de 2020). Resolución 2538. <http://ovirtual.cortolima.gov.co/docs/reslens/0/2020/2020r25381.pdf>

Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima (2011). Resolución 2645 de 28 de junio. <http://ovirtual.cortolima.gov.co/docs/reslens/0/2011/2011r26451.pdf>

Ferro Negrete, A. y López Sela, P. L. (2017). Derecho ambiental. México, D.F, Mexico: IURE Editores. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/40205?page=304>

García Álvarez, L. (2016). Daños ambientales transnacionales y acceso a la justicia. Dykinson. <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/58302?page=32>

Garro Parra, A y Arroyave Soto, J. H. (2011). La definición de infracción ambiental en la Ley 1333 de 2009: ¿Es contraria al principio de legalidad? s/Dialnet-LaDefinicionDeInfraccionAmbientalenLaLey1333De2009-6766679.pdf

Herrera Carrascal, G.J. ( ). La demolición de obra como sanción ambiental en Colombia.

Lorenzetti, R. (2019). Principios e instituciones de derecho ambiental. Wolters Kluwer España. <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/111653?page=295>

Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). Bosques, biodiversidad y servicios Ecosistémicos.

[https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/Regimen-Sancionatorio-Ambiental/ruia\\_170812.xlsx](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/Regimen-Sancionatorio-Ambiental/ruia_170812.xlsx)

Naciones Unidas. (1987). Desarrollo y Cooperación Económica Internacional: Medio Ambiente. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asamblea General.

Rodríguez, G. A. y Vargas chaves, I. (Ed.) (2015). Perspectiva de responsabilidad por daños ambientales en Colombia. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/69699?page=104>

Rojas Hernández, T. Periódico el Tiempo (07 de julio de 2021). La deforestación en Colombia creció un 8% en el 2020, según el Gobierno. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cifra-de-deforestacion-en-colombia-en-el-2020-601570>

Rueda Gómez, M. (2016). La desatención hacia el daño ambiental en Colombia. Editorial Universidad del Rosario. <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/69729?page=24>

Vargas-Chaves, I. y Rodríguez, G., A. (2016). La prevención en materia ambiental: tendencias actuales. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/unilibre/69726?page=92>