

Regímenes Administrativos Sancionatorios Ambientales en Colombia: Avances y limitaciones.

Isabella Rodríguez Cáceres.

Derecho

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Pontificia Universidad Javeriana- Cali

Director: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

Doctor en Regiones Sostenibles.

Santiago de Cali, 15 de noviembre de 2022

<b>RESUMEN.</b>	<b>4</b>
<b>DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.</b>	<b>5</b>
<b>FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:</b>	<b>6</b>
<b>OBJETIVOS.</b>	<b>7</b>
Objetivo general.	7
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS.</b>	<b>7</b>
<b>METODOLOGÍA.</b>	<b>7</b>
Técnicas de investigación.	8
Categorías de análisis	8
Tipo de investigación jurídica	8
<b>MARCO TEÓRICO.</b>	<b>9</b>
Facultad sancionatoria de la Administración Pública en materia ambiental.	10
Sostenibilidad.	13
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>16</b>
<b>CAPITULO 1: EL MEDIO AMBIENTE COMO FINALIDAD ESTATAL Y LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA POR LA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE: UNA APROXIMACIÓN.</b>	<b>19</b>
Introducción.	19
Medio ambiente como fin estatal:	19
Clases de responsabilidad jurídica que buscan reprimir conductas que afectan el medio ambiente.	23
<b>CAPITULO 2. DESCRIPCIÓN Y COMPARACIÓN DE LOS REGÍMENES SANCIONATORIOS AMBIENTALES DESDE 1973.</b>	<b>30</b>
Introducción.	30
Ley 23 de 1973:	30
Decreto 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales.	32

<b>Decreto 1541 de 1978.</b>	<b>34</b>
<b>Decreto 1594 de 1984.</b>	<b>37</b>
<b>Ley 99 de 1993.</b>	<b>41</b>
<b>Ley 1333 de 2009:</b>	<b>42</b>
<b>CAPITULO 3.</b>	<b>45</b>
<b>FALLAS, VACÍOS Y PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN DEL ACTUAL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL.</b>	<b>45</b>
<b>Introducción:</b>	<b>45</b>
<b>Principios del Derecho sancionador: una mirada general.</b>	<b>46</b>
<b>Consideraciones sobre los vacíos, los problemas interpretativos y las fallas del régimen administrativo sancionatorio ambiental vigente (ley 1333 de 2009, decreto 3678 de 2010, resolución 2086 de 2010).</b>	<b>50</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>62</b>

**Resumen.**

Esta investigación tiene por objetivo revisar diferentes regímenes administrativos sancionatorios ambientales expedidos desde 1973, para determinar los avances, diferencias, vacíos y algunos problemas de interpretación de sus instituciones jurídicas relevantes (v.gr. infracción, sujeto activo, sujeto pasivo, etapas procesales, sanciones), que pueden limitar la efectividad del proceso sancionatorio afectando, de contera, su carácter preventivo, correctivo, compensatorio y disuasivo.

**Palabras clave:**

*Regímenes sancionatorios, medio ambiente, Administración Pública, ius puniendi, protección, prevención, fallas.*

**Abstract.**

The objective of this research is to review different environmental sanctioning administrative regimes issued since 1973, to determine the advances, differences, gaps and some problems of interpretation of their relevant legal institutions (v.gr. infraction, active subject, passive subject, procedural stages, sanctions), which can limit the effectiveness of the sanctioning process, affecting, on its face, its preventive, corrective, compensatory and dissuasive nature.

**Key words:**

*Sanctioning mechanisms, environment, Public Administration, ius puniendi, sanctioning authority, protection, preventing, faults.*

### **Descripción del problema.**

Desde el año 1973 comienza la construcción de lo que hoy en día denominamos Derecho Ambiental colombiano, esto es un conjunto ordenado de normas que buscan la protección y el aprovechamiento racional de los Recursos naturales renovables. En efecto, mediante la Ley 23 de 1973 el país da un giro al tratamiento normativo del medio ambiente y es también con esta ley como surge el primer régimen administrativo sancionatorio ambiental moderno del país.

Posteriormente, a través de otras normas como el decreto ley 2811 de 1974, el decreto 1541 de 1978, el decreto 1594 de 1984, el decreto 948 de 1995, la ley 99 de 1993 y la ley 1333 de 2009 con sus normas reglamentarias, se adoptaron otros regímenes sancionatorios ambientales para facilitar a la autoridad Ambiental la intervención efectiva del deterioro ambiental, en algún momento, coexistieron dos regímenes sancionatorios como fueron el de la ley 99 de 1993 y el del decreto 948 de 1995 que se aplicaban a lo referente en calidad del aire generando confusión en las autoridades ambientales y en los presuntos infractores de las normas verdes por la aplicación de procedimientos y reglas distintas para asuntos relacionados con el medio ambiente.

También, mencionamos que algunos de esos regímenes sancionatorios tenían algunas fallas y vacíos que limitaban la intervención de las autoridades ambientales para reprender conductas atentatorias del medio ambiente, por ejemplo, en el régimen de la ley 23 de 1973 no se especifica quien es el sujeto activo para iniciar el proceso sancionatorio, en el decreto ley 2811 de 1974 no había un capítulo especial relacionado con la responsabilidad administrativa, solo consagraba algunas disposiciones sancionatorias sin detallar elementos

necesarios para adelantar un proceso como la descripción del sujeto activo o del procedimiento a observar por la autoridad para evaluar la imposición de una sanción, también resaltamos que el decreto ley 2811 de 1974 y el 1541 de 1978 remitían al decreto 1355 de 1970 (sobre normas de policía) el cual contenía unas etapas procesales rudimentarias que no facilitaban a la autoridad ambiental el iniciar y terminar con éxito el proceso sancionatorio.

Producto de las limitaciones de esos regímenes sancionatorios se difundió la percepción de ineficacia en la función de control realizada por autoridades de nivel nacional, lo cual llevo a que el congreso de la república expidiera la ley 1333 de 2009 a fin de resolver algunos de esos problemas normativos, sin embargo, la ley 1333 de 2009 también incurre en vacíos problemas de interpretación y fallas que de una u otra forma afectan la finalidad del proceso sancionatorio de disuadir a futuro conductas contrarias a los recursos renovables y que también comprometen el ejercicio del derecho al debido proceso del presunto infractor que enfrenta ese trámite administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario revisar esas limitaciones de regímenes administrativos sancionatorios anteriores, así como las fallas o vacíos del actual (ley 1333 de 2009 y normas reglamentarias) a fin de que a futuro en una eventual modificación del proceso sancionatorio ambiental se puedan corregir esos inconvenientes para mejorar la respuesta institucional a los conflictos socio ambientales que aquejan al país.

### **Formulación del problema:**

¿Cuáles son las diferencias, similitudes y fallas de las instituciones jurídicas relevantes de los diferentes regímenes administrativos sancionatorios ambientales expedidos desde 1973?

## **Objetivos.**

### **Objetivo general.**

Determinar las diferencias, similitudes y fallas de las instituciones jurídicas relevantes de los diferentes regímenes administrativos sancionatorios ambientales expedidos desde 1973

### **Objetivos específicos.**

1. Analizar los aspectos generales del medio ambiente como finalidad estatal y de las diferentes clases de responsabilidad que buscan la protección efectiva de los elementos constitutivos de la naturaleza.
2. Comparar las instituciones jurídicas más relevantes (infracciones, sujeto activo, sujeto pasivo, etapas procesales, sanciones) de los diferentes regímenes administrativos sancionatorios ambientales expedidos desde 1973.
3. Advertir los vacíos, los problemas interpretativos y las fallas del régimen administrativo sancionatorio ambiental vigente (ley 1333 de 2009, decreto 3678 de 2010, resolución 2086 de 2010)

### **Metodología.**

En la investigación se usó la estrategia metodológica cualitativa a fin de describir las cualidades, las fallas, vacíos y problemas de interpretación de diferentes regímenes sancionatorios ambientales, especialmente del regulado por la Ley 1333 de 2009 y sus normas reglamentarias. Se busca ir más allá de la enumeración de algunas características de esos regímenes, para develar algunas causas que conllevaron a presentarse esos avances y limitaciones de los procesos orientados a manifestar el Ius Puniendi del Estado.

## **Técnicas de investigación.**

Mediante la hermenéutica se procederá a interpretar y comprender el alcance de las distintas instituciones jurídicas (infracciones, sujeto activo, sujeto pasivo, sanciones, etc.) de los regímenes administrativos sancionatorios ambientales expedidos desde 1973.

Se aclara que la interpretación se hace, por un lado, desde la perspectiva constitucional del medio ambiente como finalidad estatal para alcanzar la sostenibilidad y del ejercicio de la facultad sancionatoria para disuadir, a futuro, de conductas que puedan afectar a los recursos naturales renovables, y desde la perspectiva del intérprete de la norma que advierte avances o limitaciones en su regulación.

En la labor de recopilación de información, se hizo uso de la investigación documental en libros, prensa, páginas de internet, revistas especializadas, normas escritas y algunas sentencias de las Altas Cortes.

.

## **Categorías de análisis**

Las categorías de análisis de esta investigación cualitativa son:

- Sostenibilidad
- Facultad sancionatoria del Estado
- Instituciones jurídicas del derecho ambiental sancionador

## **Tipo de investigación jurídica**

Como el objeto de la investigación radica en interpretación de distintos regímenes sancionatorios expedidos desde 1973, se utilizó la investigación jurídica dogmática, que facilitó el análisis y comparación de normas en su contenido abstracto para establecer su alcance, avances y limitaciones, así como la interpretación de la jurisprudencia utilizada en el análisis documental.

## **Marco teórico.**

### ***Breve introducción.***

El propósito principal de esta investigación es la comparación de las principales instituciones jurídicas de los distintos regímenes sancionatorios ambientales expedidos desde 1973 y, el análisis de las fallas, vacíos o problemas de interpretación del régimen administrativo ambiental vigente (ley 1333 de 2009 y sus normas reglamentarias) por ello, resulta necesario determinar unos referentes conceptuales que permitan facilitar la resolución del problema de investigación. Se aclara que para este marco teórico no se abordan teorías ya que en nuestro criterio hay dos conceptos relacionados estrechamente con lo que pretende esta investigación a saber, la facultad sancionadora del estado y el principio de sostenibilidad.

Estos dos conceptos, son pertinentes porque por un lado, el ejercicio de la función de control realizada por las autoridades ambientales mediante un proceso administrativo sancionatorio es la materialización del llamado *Ius Puniendi* del Estado (facultad sancionadora del Estado) y, por otro lado, tenemos que unos fines perseguidos por el Estado, mediante el proceso sancionatorio administrativo ambiental son, reprender a quien infringe normas ambientales o causan un daño ambiental, disuadirlo a futuro de no volver a incurrir en esas conductas e igualmente, proteger de manera efectiva el medio ambiente y permitir un uso racional de los recursos, es decir, garantizar el principio de sostenibilidad ambiental, ya que mediante la aplicación de medidas preventivas o de adopción de ordenes de restauración o compensación del recurso afectado, consignadas en el acto de declaración de responsabilidad.

Hernandez (2010) señala que en un marco teórico no solamente se desarrollan teorías porque en ciertos problemas de investigación puede que no se encuentren teorías apropiadas que permitan abordar la investigación, por consiguiente, dice que en el marco teórico también se

pueden trabajar conceptos que tengan relación directa con el problema de investigación. A continuación, desarrollaremos de manera general los conceptos de facultad sancionadora de la administración pública en materia ambiental y el principio de sostenibilidad.

### **Facultad sancionatoria de la Administración Pública en materia ambiental.**

Según Ramírez-Torrado & Anibal-Bendek (2015) a medida que las civilizaciones han ido evolucionando, los Estados se han visto en la necesidad de diversificar sus actividades lo que implica asignarle más funciones a los diferentes órganos estatales y con ello, se ha revestido de mayor poder a la Administración pública, por esta razón es que este recurre a las normas que imponen sanciones con el fin de moldear la conducta de sus administrados y de esta manera, poder cumplir con cada uno de sus fines<sup>1</sup>. A esta particularidad, se le conoce con el nombre de poder sancionador, el cual no se ejerce con una finalidad puramente retributiva, sino que también tiene una finalidad preventiva, pues en principio, lo que se busca es garantizar la organización y el cumplimiento de los deberes que tienen los administrados con la administración y es por esta razón, que resulta preciso que antes de abordar la Potestad sancionatoria de la Administración Pública en materia ambiental, se realice una aproximación que logre definir, en términos generales la potestad sancionatoria de la Administración Pública.

De acuerdo con Román (2010) uno de los rasgos propios que tiene la Administración, es la potestad sancionatoria que surge en razón al cumplimiento de los deberes del Estado en cabeza del poder ejecutivo, que en ejercicio de la función administrativa y conforme a los principios del Estado Social de Derecho, dota a algunos órganos con la capacidad de proteger

---

<sup>1</sup>Tal como lo describe Ramírez-Torrado & Anibal-Bendek (2015): “El incremento de las acciones y poderes de la administración, y la necesidad de que sus actuaciones se adecúen al respeto de los derechos humanos han tenido impacto directo en la actividad sancionadora de la administración”

el interés público a través de la imposición de sanciones, lo que se conoce bajo el término de “*ius puniendi*”

Así mismo, el Consejo de Estado se refiere al *ius puniendi* como la facultad de sancionar o castigar que ostenta el Estado, que como expresión de la tridivisión del poder público, tiene la finalidad de reprimir los ilícitos que al no ser una tarea única del poder judicial, establece que no todas las faltas que se presentan en razón al incumplimiento de los deberes y obligaciones de los particulares y de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, sean susceptibles del mismo tratamiento y es por esta razón que, aquellas conductas que alteran el orden interno de la Administración, deban ser tuteladas bajo la figura de las atribuciones sancionatorias administrativas que se esfuerzan porque exista un desarrollo íntegro de la función pública con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y el reglamento.<sup>2</sup> – (Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159, 2013).

A su vez, la Corte Constitucional ha indicado que su principal finalidad, es garantizar que exista una preservación y restauración del ordenamiento jurídico y de la función pública mediante la imposición de sanciones que puedan disuadir y reprimir la realización de conductas contrarias a los mandatos normativos que delimitan y exigen determinado

---

<sup>2</sup> Esta corporación a su vez agrega que: La administración no se limita a ejercer la potestad sancionatoria en el ámbito interno, sino que, bajo la justificación de la protección del orden social general la ejercita sobre todos los asociados sin que sea preciso que exista para su ejercicio una relación de sujeción especial. El fundamento de la potestad sancionatoria administrativa está en “el deber de obediencia al ordenamiento jurídico” que la Constitución Política en sus artículos 4 inciso segundo. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159, 2013).

comportamiento a los administrados y a las autoridades.<sup>3</sup> (Corte Constitucional, C-018 de 2005, D-5521, 2005)

Estas sanciones a las que se hace referencia son decisiones de carácter coercitivo que toma la Administración con el propósito de restablecer el orden jurídico alterado para que las cosas, en la medida de lo **posible**, vuelvan al mismo estado en el que se encontraban antes de que el daño producido por la conducta, que dio origen a la infracción, fuera realizado. En palabras del Consejo de Estado: “Se trata en estricto sentido de una manifestación propia del poder de policía administrativa restablecedora de la legalidad”.<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738) MP. Enrique Gil Botero.

En cuanto a la sanción administrativa, Lourdes (2007) afirma que esta tiene tres elementos: la carga, que se le impone al individuo; el gravamen, que surge como consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y la autoridad, que es el poder que ostentan los órganos administrativos

---

<sup>3</sup> Por consiguiente, La Corte sostiene que: “en la existencia de una pena o castigo, en donde se distinguen el derecho administrativo sancionador de otras instituciones que se proponen defender y amparar el mantenimiento del orden jurídico, como lo son, por ejemplo, las acciones públicas en defensa de la Constitución, frente a las cuales las órdenes de protección pueden limitarse a la simple exigencia de una acción u omisión de determinados actos. [...] La doctrina ius publicista reconoce que la potestad sancionadora de la Administración forma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes” (Corte Constitucional, C-018 de 2005, D-5521, 2005)

<sup>4</sup> Se habla de “en la medida de lo posible” porque en materia sancionatoria ambiental si bien se busca la restitución in natura (devolver las cosas al estado antes del daño) no en todos los casos es posible, hay daños que son irreparables e irreversibles por lo que no se podría hacer la restitución in natura sino dar un orden al infractor de compensar a la sociedad por la pérdida de esos recursos.

facultados para imponer la sanción de conformidad con las normas y principios que rigen la actividad sancionatoria.

Prueba de ello, es que las normas sancionatorias en materia ambiental tienen la finalidad de que su aplicación logre, bajo el respeto a las etapas procesales de la norma especial en la materia sancionar a los sujetos a los que se dirige la norma, cuando estos atentan contra determinado bien jurídico objeto de protección. (Ossa, 2009, p. 51).

### **Sostenibilidad.**

La sostenibilidad es un término que surge a raíz de las distintas reflexiones que durante cinco décadas se han venido haciendo frente a las consecuencias ambientales que generan los sistemas de producción y de consumo que, al resultar contraproducentes para el medio ambiente y para la distribución de los beneficios sociales que representa el crecimiento económico, han obligado a los Estados a incorporar este concepto en sus ordenamientos jurídicos y en sus políticas públicas a fin de armonizar el desarrollo económico y la economía de mercado con el medio ambiente y la sociedad.

Desde 1972 con la Declaración de Estocolmo, se tuvo el primer acercamiento al principio de sostenibilidad al establecer a la equidad intergeneracional como principio fundamental a fin de garantizar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras de la mano con el desarrollo económico.

Ocho años después, en 1980 se crea el informe de Estrategia Mundial para la Conservación en el que se habla de ‘desarrollo sostenido’ basado en la conservación y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la conservación de organismos vivos, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento racional de las especies.

En 1987 con el informe de la Comisión Brundtland, se habla por primera vez de desarrollo sostenible. Sin embargo, este instrumento se enfocó en fomentar un sistema de producción y de consumo con unas consecuencias devastadoras para el medio ambiente.

Posteriormente, para el año 1992 la ONU incluye formalmente el término de sostenibilidad como principio del derecho ambiental internacional en la Declaración de Principios de la Convención de Río.

Pasada una década, se elabora el Plan de aplicación de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible” en el que se incluye el término de sostenibilidad de la mano con el término de desarrollo social pues en los anteriores instrumentos no se observaba el componente humano.

Para 2012 la Conferencia de desarrollo sostenible de Naciones Unidas Río +20 nuevamente se incorpora la armonización de los principios de desarrollo social, crecimiento económico y protección ambiental y de esta manera asegurar la sostenibilidad. Tres años después, en 2015 se adoptan unos nuevos objetivos de desarrollo sostenible cuyo fin es el facilitar la sostenibilidad.

No obstante, a lo largo del desarrollo de estas ideas se han presentado diferentes posturas críticas frente a estos instrumentos internacionales que buscan la incorporación del término sostenibilidad en las diferentes esferas del desarrollo humano pues integrar el crecimiento económico bajo un modelo capitalista en el que el medio ambiente es objeto de apropiación y se desconoce que realmente se trata de un sistema complejo, ha resultado controversial para la doctrina.

En primer lugar, afirma Pardo (2015) que la aplicación del principio de sostenibilidad en los diferentes instrumentos de derecho internacional ha resultado ambigua porque no existe un entendimiento común sobre la esencia del principio de sostenibilidad y, por ende,

no se han podido definir los medios idóneos para alcanzarla lo que crea confusión frente a si debe primar el desarrollo económico o la conservación de la naturaleza. Todo esto, ha causado una pérdida de efectividad y de valor del término sostenibilidad ya que se ha convertido en una simple etiqueta que adorna las diferentes actividades del ser humano lo que ha resultado en una pérdida de credibilidad y en varios inconvenientes que desmejoran la relación con el ambiente como por ejemplo: el no poder garantizar una sostenibilidad planetaria, un desacuerdo sobre si debe primar la economía o el medio ambiente, la carencia sobre una nueva percepción sobre la economía de consumo y la dificultad para medir la sostenibilidad.

No obstante, también han surgido posturas favorables sobre la utilidad del concepto de sostenibilidad entre estas, que la formulación de este principio evidencia que existe una preocupación global a nivel político y social con respecto a las consecuencias de la actividad económica sobre la naturaleza, lo que permite la formulación de estrategias que logren equilibrar e integrar de forma armónica los elementos del desarrollo sostenible.

Así mismo, Dale (2001) sostiene que la ambigüedad y la falta de precisión del concepto de sostenibilidad es su principal virtud ya que establece una base común que se presta para la discusión pública entre distintos grupos de interés lo que puede enriquecer y mejorar su aplicación y efectividad.

Finalmente, Giró (2002) afirma que otro aspecto favorable entorno al concepto de sostenibilidad es que a este se ha integrado el de equidad intergeneracional lo que evidencia que el ser humano tiene consciencia sobre su existencia a futuro como especie y el interés de evitar su extinción. En Colombia vemos como la Corte Constitucional adopta esta tesis afirmando que incluso la humanidad del futuro, (aquellos seres humanos que aún no nacen) tienen derecho a un medio ambiente sano y a que, desde el presente, el planeta sea conservado

en condiciones adecuadas y dignas pues como bien se ha reconocido, el medio ambiente tiene a su vez, un carácter de derecho fundamental al estar en conexidad a derechos individuales de suma importancia como lo son la vida y la salud de las personas. Por esta razón, es que la protección y el cuidado del medio ambiente como bien jurídico, no solo es responsabilidad del Estado sino también de la población colombiana en general, así como de las entidades estatales de derecho privado o público. (Corte Constitucional, Sentencia C- 595 de 2010, D-7977, MP Jorge Iván Palacio Palacio)

Para este trabajo el principio de sostenibilidad constituye un eje central por cuanto la facultad sancionatoria de la administración no solo busca reprimir una infracción ambiental (incumplimiento de normas ambientales y daño ambiental) sino también disuadir a futuro la realización de conductas atentatorias con el medio ambiente, reparar in natura a los recursos naturales renovables afectados con la infracción o a compensar el daño grave o irreversible causado, estas tres finalidades: disuasiva, preventiva, correctiva y compensatoria, buscan asegurar la renovabilidad del recurso para el disfrute de las generaciones presentes y futuras (equidad intrageneracional e intergeneracional) y permitir un uso racional de los recursos para satisfacer las necesidades económicas de la generación actual.

## **Introducción.**

Colombia se caracteriza por ser un país que cuenta con una gran variedad de recursos naturales renovables<sup>5</sup>, por su biodiversidad y por ser uno de los países con mayor

---

<sup>5</sup> Entiéndase por recursos naturales renovables los contemplados por el artículo 3° del decreto ley 2811 de 1974 tales como: la atmósfera y el espacio aéreo nacional, las aguas en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, las fuentes primarias de energía no agotables, las pendientes topográficas con potencial energético, los recursos geotérmicos, los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República, los recursos del paisaje.

disponibilidad de recursos hídricos entre un sinnúmero de características que denotan la riqueza natural de este territorio.

Sin embargo, todas estas características representan un reto para las diferentes entidades estatales entre ellas, las autoridades ambientales pues su protección, manejo y aprovechamiento implica esfuerzos que involucran al Estado, al sector privado y a los ciudadanos pues todos estos agentes, sin excepción, interactúan con el medio ambiente.

De esta interacción surge una necesidad de regular, vigilar y controlar por parte del Estado las diferentes actividades que pueden causar un impacto ambiental relevante a los recursos naturales evitando así el deterioro de los ecosistemas y garantizando su equilibrio y disponibilidad indispensables para la vida humana.

Por esta razón el Estado ha establecido diferentes mecanismos jurídicos para lograr una efectiva protección de los recursos naturales y de todas las formas de vida que existen a lo ancho del territorio colombiano. Estos mecanismos se componen de un sistema normativo cuya finalidad reposa en el prevenir y disuadir todas aquellas conductas humanas que interfieran y lesionen el medio ambiente.

En este orden de ideas, hay que reconocer que el medio ambiente se ha convertido en un fin esencial del Estado pues el mandato constitucional<sup>6</sup> le ha encomendado el proteger todas las formas de vida y su equilibrio y es por esta razón que las autoridades deben garantizar una rigurosa protección de este bien jurídicamente tutelado.

---

<sup>6</sup> En el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia se dispone lo siguiente: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Para ello, el Estado en uso de sus facultades sancionatorias (*ius puniendi*) establece una serie de procedimientos cuya finalidad reposa en determinar los distintos tipos de responsabilidad que tienen como propósito el confrontar todas aquellas conductas gravosas para el medio ambiente y de esta manera, poder sancionar a quienes causen daños o incumplan con las normas medioambientales.

Así mismo, el Estado se vale de una serie de instituciones y figuras jurídicas características de los regímenes sancionatorios colombianos que buscan en principio, proteger al medio ambiente pero también buscan rodear de garantías a los procesados por la comisión de conductas lesivas que atentan contra la naturaleza. Un ejemplo viene siendo la infracción que es por excelencia uno de los elementos más característicos del procedimiento sancionatorio ambiental entre otros elementos que serán desarrollados a lo largo de este documento.

Todos estos elementos que caracterizan y componen los regímenes sancionatorios en materia ambiental, serán desarrollados a partir de la descripción y comparación de las normas que lo componen. Para esto, será preciso abordar la siguiente normatividad: ley 23 de 1973, el Código de Recursos Naturales, el decreto 1594 de 1984, el decreto 948 de 1995, decreto 1541 de 1978, la ley 99 de 1993, ley 1333 de 2009 y el decreto 2811 de 1974.

El análisis de todas estas normas no solamente permitirá el conocer el contenido y la evolución normativa que han tenido los regímenes sancionatorios en materia ambiental, sino que también permitirá advertir sus fallas lo cual viene siendo el objetivo principal de este trabajo de investigación.

## **CAPITULO 1:** **El medio ambiente como finalidad estatal y la responsabilidad jurídica por la afectación al medio ambiente: una aproximación.**

### **Introducción.**

En este primer capítulo se precisará el alcance de la finalidad estatal de protección al medio ambiente, así como unos lineamientos generales de la responsabilidad penal y administrativa en materia ambiental, aclarando que no se analizará lo relacionado con la “responsabilidad civil ambiental” en nuestro criterio este tipo de responsabilidad solo busca el resarcir el daño ambiental consecutivo y no el daño ambiental puro<sup>7</sup> que son las finalidades de la responsabilidad penal y administrativa.

### **Medio ambiente como fin estatal:**

Los factores de deterioro ambiental de alcance global (cambio climático, desertificación, contaminación del océano, extinción de especies, etc) al que hoy se enfrenta el mundo entero, ha hecho que, especialmente los Estados tengan que disponer de múltiples mecanismos y recursos para garantizar la protección del medio ambiente, el cual ha sido afectado debido a las consecuencias que ha generado la actividad humana sobre la naturaleza, desconociendo que las personas dependen de la biodiversidad en su vida cotidiana, de maneras no siempre evidentes ni valoradas.

Al mismo tiempo, la elaboración de la Evaluación Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Instituto Humboldt (IAVH, 2019) ha logrado advertir que la pérdida de biodiversidad tiene un impacto directo en la salud humana, pues si los servicios

---

<sup>7</sup> La doctrina ha clasificado dos clases de daño en materia ambiental, uno es el daño ambiental puro que es la afectación o lesión significativa que sufre el recurso natural renovable y altera el equilibrio del medio ambiente. Y el otro, es el daño ambiental consecutivo que son los perjuicios materiales e inmateriales que sufre el ser humano como consecuencia del daño ambiental puro.

de los ecosistemas ya no alcanzan a satisfacer las necesidades sociales, la población se comenzará a ver afectada debido a las dificultades que esto representa para generar el sustento económico que cada ser humano necesita para subsistir, lo cual puede propiciar la migración masiva de personas y con ello, el surgimiento de nuevos conflictos sociales. Para el caso colombiano, se calcula que la población pierde anualmente 3,3 años de vida saludable por factores ambientales, lo que ha significado un costo de casi 10 billones de pesos al año. Sumado a esto, la contaminación del aire y del agua causó 7600 muertes prematuras en 2010, con unos costos que ascendieron al 2 % del PIB anual.

De acuerdo con Ossa (2009), esto ha significado el replanteamiento de muchas conductas en los diferentes ámbitos de la vida humana ,entre estos el ámbito jurídico pues el impacto ambiental a nivel mundial, ha repercutido en la disponibilidad del agua, la disminución en la calidad de recursos como el aire y el suelo además de poner en peligro la producción agropecuaria ya que todos estos recursos, resultan indispensables para satisfacer necesidades tan básicas y esenciales de la vida humana como lo es la ingesta de alimentos, el acceso al agua potable y el respirar un aire apropiado para la salud humana pues “los daños ambientales pueden llegar a lesionar los derechos fundamentales de manera grave y de allí que los mecanismos administrativos y jurisdiccionales deban ser más severos como lo deben ser las regulaciones normativas que lo consagran” (Ossa, 2009, p. 726).

Este fin esencial que surge del deber que tiene el Estado de defender el medio ambiente y los ecosistemas, ha logrado que el medio ambiente sano sea considerado como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren cuatro dimensiones: la primera, que surge desde la obligación que tiene el Estado de salvaguardar la riqueza natural de la Nación; la segunda, como el derecho que tienen los individuos a exigir la protección de

los recursos naturales por la vía judicial; la tercera, que se fundamenta en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, para lo que se establece la prestación del servicio público en conexidad con el derecho a la salud, la educación, el derecho al agua potable y a la seguridad alimentaria.; y la cuarta, vista desde la responsabilidad directa del Estado al atribuírsele los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección<sup>8</sup> (Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017, T-5.603.544, M.P Aquiles Arrieta Gómez)

Es necesario tener presente que, la conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés local o nacional sino también internacional de rango constitucional, en el cual son titulares todos los seres humanos “en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, previendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud”<sup>9</sup> (Corte Constitucional, Sentencia T-154/13, 2013 T-2550727, M.S Nilson Pinilla Pinilla). Por lo anterior, la Constitución Política de 1991, impuso al Estado colombiano la obligación de dirigirse a crear condiciones que permitan que las personas gocen de un ambiente sano, y de igual manera, a trazar el deber de todos los individuos con la contribución para la protección del medio ambiente; para alcanzar tales fines se requiere de la participación en la toma de decisiones ambientales, el ejercicio de acciones públicas y garantías incluso de carácter individual<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> La Corte Constitucional ha atendido con la necesidad que propugna la defensa del medio ambiente y de los ecosistemas, por lo que ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido.

<sup>9</sup> En efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros.

<sup>10</sup> El Alto Tribunal Constitucional ha establecido la conservación del medio ambiente no sólo como un asunto de interés general sino fundamentalmente como un derecho de carácter internacional y local con rango constitucional en el cual son titulares todos los seres humanos.

Es así como a los bienes jurídicos que protegen el medio ambiente “se les ha denominado intereses jurídicos difusos al carecer de titular concreto” (Beja, 2019, p. 31.)

Por lo que se refiere a lo dispuesto en la carta política de 1991, se puede considerar que el medio ambiente fue contemplado como un derecho colectivo, de tercera generación y de interés universal pues así lo ha considerado la Corte Constitucional que sustenta esta tesis afirmando que incluso la humanidad del futuro tiene derecho a un medio ambiente sano y a que desde el presente, este sea conservado en condiciones adecuadas y dignas por tratarse de un derecho fundamental en conexidad con el derecho a la vida y la salud de las personas. Por esta razón, es que la protección y el cuidado del medio ambiente como bien jurídico, no solo es responsabilidad del Estado sino también de la población colombiana en general, así como de las entidades estatales de derecho privado o público.<sup>11</sup> (Corte Constitucional, Sentencia C- 595/10, D-7977, MP Jorge Iván Palacio Palacio)

De igual forma, la teoría sociológica-funcionalista del bien jurídico contempla la noción de daño y perjuicio social, que, en esencia, dispone que todos estos bienes jurídicos mencionados anteriormente, se integran para la conservación del orden social. Todo esto, conduce a considerar que la conducta punible es la que logra identificar y establecer todo aquello que causa un perjuicio al entorno social que trae consigo el surgimiento de una sanción que tiene como finalidad concretar la efectiva protección del interés general a través

---

<sup>11</sup> El Alto Tribunal Constitucional aclaró que “partiendo del respeto por la vida humana que adquiere sentido el desarrollo de la comunidad y el funcionamiento del Estado. La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones.” Corte Constitucional, Sentencia C- 595/10, D-7977, MP Jorge Iván Palacio

de la puesta en marcha del sistema sancionatorio de la Administración Pública. (Ossa, 2009, p. 749).

Para Gonzalez (2006), la norma en mención excluye acepciones universales en las que cabe cualquier cosa y que, por ende, imposibilitan la protección del medio ambiente pues es imposible estructurar normas que lo protejan absolutamente todo y es sobre esta concepción sobre la que se desarrolla la potestad sancionatoria de la Administración en materia ambiental.

### **Clases de responsabilidad jurídica que buscan reprimir conductas que afectan el medio ambiente.**

En el ordenamiento jurídico colombiano existen tres clases de responsabilidad jurídica para sancionar o reprimir a quienes realicen conductas que atenten contra el bien jurídico ‘medio ambiente sano’: la responsabilidad administrativa de la que trata la ley 1333 de 2009; la responsabilidad penal ambiental que establece el título XI, capítulo I de la ley 599 del 2000 y la ley 2111 de 2021; y la responsabilidad civil en materia ambiental que, a efectos de cumplir con los objetivos de este escrito, no será desarrollada por tratarse de una responsabilidad que busca la indemnización de daños y perjuicios (daño ambiental consecutivo) que se le ocasionan a determinada persona y no la protección del medio ambiente.

La declaración de responsabilidad jurídica en materia ambiental tiene como fundamento normativo el artículo 80 de la constitución política<sup>12</sup>, a su vez es consecuencia de la puesta

---

<sup>12</sup> Artículo 80 de la Constitución Política: el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

en marcha del *supuesto de hecho*<sup>13</sup> que contiene la norma, que, una vez es aplicada al caso en concreto, se traduce en unas infracciones que nacen a la vida jurídica, como consecuencia del incumplimiento de las normas que protegen el medio ambiente, el uso del suelo, las aguas, la flora y fauna, etc.

Conviene especificar que, el ordenamiento jurídico colombiano en aplicación *del ius puniendi*, ha contemplado distintos tipos de normas con el fin de confrontar conductas que afectan al medio ambiente. En esencia, su propósito es sancionar y prevenir y por ello, se crean tipos penales que permiten atribuir determinado grado de responsabilidad a todo aquel que los vulnere. A su vez, Lesmes (2009) afirma que se cambia el régimen sancionatorio ambiental por la ley 1333 de 2009, que confiere facultad sancionadora a las autoridades ambientales para ejercer la función de control de legalidad.

Por esto, los dos escenarios jurídicos mencionados, configuran dos tipos de responsabilidad relevante: la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa.

### **Responsabilidad penal en materia ambiental.**

Sobre la responsabilidad penal, se tiene que esta solo se ocupa del hecho éticamente reprochable que se configura cuando una persona natural incurre en la comisión de un delito ambiental por haber transgredido normas de naturaleza penal. Por consiguiente, la justicia ordinaria procede a evaluar si la conducta punible fue cometida de manera dolosa o culposa, y si se configuran los demás elementos que moldean la responsabilidad penal, cuya consecuencia jurídica es la sanción contenida en la norma. (Gonzalez, 2006, p. 219.)

---

<sup>13</sup> “El supuesto de hecho es, pues, todo aquello que entra en la previsión de las normas jurídicas como condición para que se dé la consecuencia”. Revista de Teoría General del Derecho. Algunos conceptos jurídicos fundamentales (2019) p. 9.

Sin embargo, Albán Gomez (2007) sostiene que los delitos contra el medio ambiente son esencialmente dolosos<sup>14</sup> pues quien infringe la norma tiene conocimiento de las características propias de su proceder y de los resultados gravosos que puede causar con esta.

En el ordenamiento jurídico colombiano, si bien la normatividad penal consagra diferentes tipos para la protección del medio ambiente que lo reconocen como un bien jurídico autónomo, no se suple la necesidad de establecer medidas que sancionen a las personas jurídicas que para Rodas (2005) son un factor criminógeno inocultable<sup>15</sup>

Por la misma razón, Ossa (2009) agrega que la persona jurídica es incapaz de autolimitarse pues carece de entidad jurídica suficiente para comprometer su conducta ya que solo el ser humano es sujeto activo del delito, el cual requiere una acción voluntaria.

En Colombia, la ley 2111 de 2021 modificó varias normas de la ley 599 de 2000. Así mismo, introdujo nuevas conductas penales que diversificaron la normatividad penal en materia ambiental, incluyendo novedosos pero complejos de determinar para el caso en concreto como por ejemplo el tipo penal de ‘ecocidio’ definiéndolo como el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas y especificando que el ‘daño ambiental grave’ es la alteración de las condiciones ambientales que se generen como consecuencia de la afectación de los componentes ambientales, eliminando la integridad del sistema y poniendo en riesgo su sostenibilidad, por lo que actualmente esta se encuentra determinada de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> Si bien Gomez (2007) sostiene que el procesado por la vía penal tiene conocimiento de los efectos de su conducta en materia ambiental, nos distanciamos de esta postura por cuanto para ciertas personas que no tienen el conocimiento técnico o jurídico en materia ambiental, por ejemplo quien corta cuatro arboles sin autorización porque estima que están en malas condiciones y es procesado por aprovechamiento ilícito de los recursos naturales no puede prever los efectos negativos que su conducta supuestamente bien intencionada causó.

<sup>15</sup> Se recuerda que la ley 491 de 1999 desarrolló en el artículo 247-B lo relacionado con la responsabilidad penal de las personas jurídicas en materia ambiental. Sin embargo, posteriormente fue derogada.

<b>ETAPAS PROCESALES CONSAGRADAS EN EL DECRETO 1594 DE 1984.</b>		
<b>NORMATIVIDAD</b>	<b>CONDUCTA</b>	<b>PENA</b>
Artículo 328	<b>Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables.</b>	Prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cuarenta y tres mil setecientos cincuenta (43.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 328 A	<b>Trafico de fauna</b>	Prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de trescientos (300) hasta cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 328 B	<b>Caza ilegal</b>	Prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de treinta y tres (33) a novecientos treinta y siete (937) salarios mínimos legales mensuales vigentes
Artículo 328 C	<b>Pesca ilegal</b>	prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 329	<b>Manejo ilícito de especies exóticas</b>	prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 330	<b>Deforestación</b>	prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes
Artículo 330 A	<b>Promoción y financiación de la deforestación</b>	prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 331	<b>Manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elemento peligrosos.</b>	prisión de sesenta (60) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes
Artículo 332	<b>Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.</b>	prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 333	<b>Daños en los recursos naturales y ecocidio.</b>	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.
Artículo 334	<b>Contaminación ambiental</b>	prisión de sesenta y nueve (69) a ciento cuarenta (140) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 334A	<b>Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo</b>	prisión de cinco (5) a diez (10) años, y multa de treinta mil (30.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 335	<b>Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos.</b>	prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 336	<b>Invasión de áreas de especial importancia ecológica</b>	prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 336A	<b>Financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica.</b>	prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Fuente: elaboración propia.

Convenciones: NA (No aplica)

Título: ETAPAS PROCESALES CONSAGRADAS EN EL DECRETO 1594 DE 1984.

### **Responsabilidad administrativa en materia ambiental.**

Desde 1973, con la expedición de la Ley 23, se comenzaron a establecer las instituciones o figuras características del derecho administrativo sancionatorio ambiental. En ese orden, figuras como el sujeto pasivo (la persona contra la que se dirige un proceso sancionatorio), el sujeto activo (la autoridad ambiental con facultad sancionatoria), la infracción (el hecho que motiva la apertura del proceso: daño ambiental o incumplimiento de normas ambientales), las etapas procesales (apertura del proceso, formulación de cargos, la etapa probatoria, etc.), las sanciones, las medidas preventivas, entre otras.

En este orden, se procederá a determinar si en cada una de las normas que adoptaron un régimen sancionatorio ambiental se presentan estos elementos, para luego determinar eventuales fallas que impidieron una efectividad en la finalidad de disuadir comportamientos contrarios al medio ambiente.

Desde 1873 el mundo occidental ha vivenciado como la responsabilidad del Estado empezó a ser tratada bajo una reglas especiales pues es equivocado tratar las controversias entre el Estado y los particulares conforme a las reglas que propone la normatividad civil que, propiamente, tiene la función de regular las relaciones entre particulares y que así mismo, desconoce de los pormenores que surgen de la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los particulares, pues antes de la mitad del siglo XIX estaba fuertemente arraigada la idea de que el particular siempre estaba indefenso frente a cualquier manifestación del poder público.

Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico colombiano, la responsabilidad administrativa ambiental se remonta desde el siglo XIX con la expedición de la ley 15 del 11 de abril de 1865, esta ley creó a la primera autoridad ambiental en Colombia que se conocía como administrador de los bosques nacionales, quien otorgaba solicitudes para la explotación de bosques e imponía la sanción administrativa de multa por el incumplimiento de los permisos. sobre explotación de bosques nacionales y en tiempos recientes con la expedición de la Ley 23 de 1973 y del Código de Recursos Naturales dado que “fue a partir de tales normas que 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 sin número de conductas que se consideran contrarias a la protección ambiental y que son sancionables por las autoridades ambientales” (Alvarez, 2019, p.230)

En definitiva, la doctrina y la jurisprudencia han sentado las bases del comportamiento de la Administración frente al problema jurídico que representa la responsabilidad en esta materia, pues la autoridad administrativa requiere realizar un análisis frente al elemento causal en el desarrollo del procedimiento administrativo. La figura jurídica

de la responsabilidad básicamente determina que es responsable aquel que está comprometido a asumir determinada conducta o aquella persona que debe sufrir las consecuencias del incumplimiento de una obligación determinada en los términos que establece el ordenamiento jurídico (OSSA,2009, p. 53)

A renglón seguido, se definirán los elementos e instituciones que buscan rodear de garantías jurídicas a los sujetos involucrados en el procedimiento sancionatorio ambiental en aras de determinar la responsabilidad ya mencionada y desarrollada en este capítulo conforme a los principios y criterios normativos que establece el Estado Social de Derecho.

## **CAPITULO 2.**

### **Descripción y comparación de los regímenes sancionatorios ambientales desde 1973.**

#### **Introducción.**

En este capítulo se describirán las instituciones jurídicas y características relevantes de los diferentes regímenes administrativos sancionatorios expedidos desde 1973, en este sentido, se mencionarán esas instituciones y también se resaltarán los problemas que afectaron la efectividad del ejercicio de control por parte de las autoridades ambientales de la época

#### **Ley 23 de 1973:**

Para Cardona (2019) la expedición de la Ley 23 de 1973, representa un punto de quiebre en materia ambiental para Colombia debido a que con esta ley se facultó al Gobierno Nacional a definir el marco normativo de referencia para el uso de los recursos naturales renovables contemplados en el decreto ley 2811 de 1974.

Pese a que antes de esta ley ya existían normas que confrontaban las conductas lesivas con el medio ambiente<sup>16</sup> fue con la expedición de la ley 23 de 1973 que se desarrollan algunos de los elementos modernos característicos del régimen administrativo sancionatorio ambiental en Colombia (infracción-contaminación-, sanción). El objetivo de la ley (artículo segundo) fue prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y de esta manera, poder defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional.

En cuanto al sujeto activo, esta ley definió como autoridad ambiental al Gobierno Nacional que, entre sus funciones, estaba autorizado para delegar la función de policía ambiental a los Gobiernos Seccionales (alcaldías y gobernaciones) o a las entidades especializadas (Inderena y CAR's)<sup>17</sup>. Por otro lado, deja entrevisto que son las personas naturales y jurídicas quienes ostentan la calidad de sujeto pasivo por ser sobre quienes recae la obligación de informar a la autoridad ambiental sobre la utilización de elementos susceptibles de producir contaminación<sup>18</sup>. Por su parte, la institución de la infracción se definió como toda acción que genere contaminación al medio ambiente<sup>19</sup> pues “solo previó la infracción por daño o contaminación, no por violación normativa” Sin embargo, esta ley

---

<sup>16</sup> Un ejemplo de esto es el artículo 54 del decreto reglamentario 1382 de 1940: “Las comisiones de aguas, dependientes del Ministerio de la Economía Nacional, pueden, como entidades especialmente encargadas de la conservación, defensa, vigilancia y recta utilización de las aguas de uso público, tomar las medidas de que trata el artículo anterior, a fin de evitar las vías de hecho entre los particulares [...]”

<sup>17</sup> Art. 6 de la ley 23 de 1973: La ejecución de la política ambiental descrita en esta Ley será función del Gobierno Nacional, quien podrá delegar tal función en los Gobiernos Seccionales o en las entidades especializadas.

<sup>18</sup> Art. 15 de la Ley 23 de 1973. Toda persona natural o jurídica que utilice elementos susceptibles de producir contaminación está en la obligación de informar al Gobierno Nacional y a los consumidores acerca de los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana o al ambiente

<sup>19</sup> El artículo 4 de la ley 23 de 1973 define como contaminación del medio ambiente: la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares.

no definió medidas preventivas ni las etapas procedimentales específicas para la imposición de las sanciones<sup>20</sup> simplemente, se invita al Gobierno Nacional a regularlas, lo que llevó luego a la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual desaprovechó la oportunidad para desarrollar esos elementos de carácter procesal especiales<sup>21</sup> (Cardona,2009, p.264)

### **Decreto 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales.**

En este código se reguló principalmente las reglas para el acceso, aprovechamiento y protección de los recursos renovables. Esta norma fue pionera en materia ambiental y fuerte en materia técnica, al punto que algunos países centro americanos la tomaron como referencia para adaptar sus ordenamientos jurídicos a las nuevas exigencias en la materia, es por eso que, Rodríguez (2009) que al Código de Recursos Naturales se le conoce como una legislación sectorial de relevancia ambiental.<sup>22</sup>

Por su parte, Lesmes (2009) advierte que las disposiciones normativas que establece este código dejaban ver la ausencia del mecanismo procesal administrativo pues ninguna de sus normas le permitían al Estado ejercer la facultad sancionatoria ambiental contra los infractores ambientales pues dicha normatividad parecía tener como finalidad, establecer solamente dos aspectos jurídicos: uno, que regulara el régimen sustantivo de reconocimiento,

---

<sup>20</sup> El artículo 18 de la ley 23 de 1973 contempla las siguientes sanciones: *amonestaciones, multas* sucesivas en cuantía que determinará el gobierno nacional, las cuales no podrían sobrepasar la suma de quinientos mil pesos, *suspensión de patentes de fabricación, clausura temporal de los establecimientos o factorías que están produciendo contaminación y cierre de los mismos*, cuando las sanciones anteriores no hayan surtido efecto.

<sup>21</sup> El artículo 19 establece que: “de conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, al presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado a partir de la fecha de la sanción de esta Ley para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos.

<sup>22</sup> Rodríguez, 2009, p. 162 añade que: “De sus 340 artículos aproximadamente 270 artículos -contenidos en el Libro 2, “De la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables”-, regulan las siguientes materias: la atmosfera y el espacio aéreo nacional; las aguas en cualquiera de sus estados; la tierra, el suelo y el sub-suelo; la flora; la fauna; las fuentes primarias de energía no agotables; las pendientes topográficas con potencial energético; los recursos geotérmicos; los recursos biológicos de las aguas y el suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la Republica; y los recursos del paisaje”.

uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables reconocidos como patrimonio de la Nación. Y otro, que estableciera algunas reglas jurídicas como, por ejemplo: la competencia funcional y territorial de las autoridades ambientales y el otorgamiento de permisos y concesiones para el aprovechamiento de los recursos mencionados.

Es por esta razón, que en esta normatividad no se establece, con detalle, varios de los elementos que componen el procedimiento sancionatorio ambiental ni la relación procesal que surge entre la autoridad ambiental y el infractor ya que, a la administración, vista como sujeto activo, no se le atribuye una facultad relevante que le permita reprender las conductas que lesionan a varios recursos naturales. De hecho, las únicas disposiciones que trataron aspectos en materia sancionatoria fueron la del artículo 57 sobre el incumplimiento de permisos de estudio de recursos que incorpora una sanción de revocatoria del permiso; la del artículo 67 sobre el incumplimiento de suministro de información para la realización del censo de aguas, sin disponer sanciones por incurrir en esa omisión; la del artículo 76 que prohíbe la realización de quemas, sin aclarar cuál sanción se podía imponer; la del artículo 163 que trata sobre el incumplimiento de las normas relativas a concesiones de agua, remitiendo a “otras leyes” que en este caso sería la ley 23 de 1973 para definir la sanción a aplicar; la del artículo 284 que trata sobre pesca ilegal, esta disposición contempla las sanciones de suspensión o cancelación del permiso de pesca y el decomiso de los peces y equipos de pesca y la del artículo 339 que estipula la posibilidad de imponer sanciones a quienes violen las normas del Código de Recursos, o causen deterioro al ambiente, sin especificarlas, en otras palabras, se contempla la infracción de incumplimiento normativo. De igual manera, se definieron cuáles iban a ser las autoridades que tendrían a su cargo el ejercicio del poder sancionador en materia ambiental.

De la misma manera, sucede con las medidas preventivas, el artículo 181 del Código de Recursos Naturales dice que la “administración” (no precisa qué órganos), deben promover “*medidas preventivas sobre el uso de la tierra (...) las aguas edáficas, (...) el manejo de vegetación la a fauna*”, sin embargo, en nuestro criterio, esas medidas no son equiparables a las medidas preventivas del régimen sancionatorio ambiental, sino que deben ser entendidas como acciones positivas en materia técnica o administrativa tendientes a la protección de esos recursos, esta afirmación se sustenta en el hecho de que la norma no contempla la consecuencia al momento de imponer algunas de esas “medidas preventivas” como hoy en día se aclara con el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 (v.gr. suspensión de actividad, amonestación escrita, decomiso preventivo de implementos utilizados para cometer la infracción, etc.).

Finalmente, pese a que Cardona (2009) afirmó que este código previó la dualidad de las infracciones por violación normativa<sup>23</sup> y por daño<sup>24</sup> Lesmes (2009) afirma que con este código el Estado no ejerció la facultad sancionadora ambiental contra los infractores de las normas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente ya que como se mencionó inicialmente, con esta normatividad no se estableció un procedimiento para investigar y sancionar las infracciones ambientales.

### **Decreto 1541 de 1978.**

Este decreto nació a la vida jurídica a fin de materializar los objetivos que establece el artículo 2 del decreto 2811 de 1974, referente al dominio, los modos de adquirir y las

---

<sup>23</sup> Artículo 339 decreto 2811 de 1974: La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia.

<sup>24</sup> Artículo 35 decreto 2811 de 1974: Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios y, en general, desechos que deterioren los suelos o causen daño o molestia a individuos o núcleos humanos.

concesiones sobre el uso de las aguas no marítimas de uso público y privado para diferentes fines. Así mismo, reglamenta lo relativo a la declaración de reservas y su agotamiento.

Por otra parte, propone una serie de condiciones para la conservación y el control de las “aguas dulces” y, finalmente, crea prohibiciones, infracciones y sanciones por el manejo indebido del recurso hídrico para su preservación.

Como sujeto activo, este decreto establece que el -INDERENA- (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente) es la autoridad encargada de sancionar y velar por restablecer el orden alterado cuando se haya cometido una conducta contraria a las normas sobre protección y aprovechamiento de las aguas y sus cauces pues por disposición legal, se encuentra facultado para hacer uso de los demás medios de policía necesarios para la vigilancia y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente.<sup>25</sup> De igual forma, en esta normatividad figura, como sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio ambiental, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, entre las que se encuentran las entidades estatales de nivel nacional o de nivel territorial, los propietarios, poseedores, tenedores de predios, dueños y/o administradores de industrias y sus cesionarios, pues estos tienen la obligación de cumplir con los requerimientos de ley que se exigen para el uso y aprovechamiento de las aguas y de ser sancionados también deberán cumplir con otras obligaciones<sup>26</sup>.

Frente al elemento de la infracción el artículo 238 contempla conductas relativas al daño ambiental mientras que el artículo 239 contempla las infracciones desde el incumplimiento de las normas por lo que en este decreto nuevamente se logra evidenciar el

---

<sup>25</sup> Ver artículo 253 decreto 1541 de 1978.

<sup>26</sup> Entre las obligaciones contempladas por el artículo 245 del decreto 1541 de 1978 tenemos las siguientes: [...] retirar las obras construidas o demolerías, y volver las cosas a su estado anterior, reponer las defensas naturales o artificiales, o pagar el costo de su reposición, o en el caso de aguas subterráneas clausurar el pozo, sin perjuicio de la indemnización por los daños ocasionados.”

carácter dual de la infracción, que para Cardona (2009) resulta interesante el destacar la forma en la que esta reglamentación contempló el elemento de la infracción vista desde el incumplimiento normativo pues señala que estas se basaron en el incumplimiento de los actos administrativos de las autoridades como vienen siendo las concesiones o permisos otorgados por el Inderena a fin de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones en ejercicio de sus facultades sancionatorias.

Dentro de las sanciones que establece este decreto, se encuentra la amonestación con la que se espera que el infractor cese la acción y corrija la conducta lesiva contra el recurso hídrico con el fin de evitar un daño ambiental. En caso de que el infractor no corrija la conducta, se activa la posibilidad de dar paso a sanciones como la multa.<sup>27</sup> De continuar ejecutándose la conducta, se procede a imponer la suspensión o clausura temporal por el término de (6) meses so pena del cierre de esta en caso de que la conducta continúe y, finalmente, para las infracciones por incumplimiento normativo<sup>28</sup> en las que no se produce un daño ambiental, se establecieron las siguientes sanciones: requerimiento, entendido como una exigencia que hace la autoridad para proteger el recurso o para corregir, morigerar o prevenir su deterioro; multas graduables de acuerdo con la gravedad de la infracción y con la capacidad económica del infractor<sup>29</sup>; suspensión temporal del aprovechamiento del recurso hasta tanto se corrija la conducta; la construcción de obra en aquellos casos en los cuales esta

---

<sup>27</sup> Según el artículo 241 del decreto 1541 de 1978, la multa: [...] *si amonestado no cesa en su acción o corrige la conducta lesiva, se le impondrán multas sucesivas hasta de doscientos cincuenta mil pesos (\$250.000.00), siempre y cuando no sea reincidente, y de su acción u omisión no se derive perjuicio grave para los recursos naturales renovables, entendiéndose por tal aquel que no pueda subsanar el propio contraventor.* -Texto en cursiva-

<sup>28</sup> Cfr. Decreto 1541 de 1978 Artículo 243: “En desarrollo el artículo 163 del Decreto-ley número 2811 de 1974, se establecen las siguientes sanciones para quienes incurran en la violación de las prohibiciones relacionadas en el artículo 239 de este Decreto, *siempre y cuando que de la infracción no se derive contaminación o deterioro del recurso hídrico [...]*”

<sup>29</sup> El Decreto 1541 de 1978 es la primera norma moderna que diseñó un precario, pero novedoso para la época, de establecer algunos criterios para tasar la sanción de multa.

sea indispensable para conjurar peligros derivados de la infracción y destrucción de las obras construidas sin permiso<sup>30</sup>

Finalmente, cabe destacar que esta norma, en principio no desarrolló una regulación propia de las etapas para adelantar una investigación sancionatoria, sin embargo, sí remitió al procedimiento contemplado en el Decreto 1355 de 1970 (“por el cual se dictan normas sobre policía”) para suplir ese vacío normativo especial.

#### **Decreto 1594 de 1984.**

La reglamentación que establece este decreto logra materializar a la vida jurídica parte de los objetivos del decreto 2811 de 1974 pues en este decreto: “quedaron consignadas las medidas sanitarias, las sanciones y los procedimientos que serían aplicables cuando se infringieran las normas relacionadas con los usos del agua y los vertimientos”. (Alvarez, 2009, p. 239)

En este orden, las medidas sanitarias de seguridad fueron establecidas como una institución jurídica que antecedió a lo que más adelante sería denominado por el ordenamiento sancionatorio ambiental como “medidas preventivas”. Esta norma dejó claro que las medidas sanitarias eran de ejecución inmediata y, por tal razón, no se requería de formalismos especiales para su imposición ya que una vez el funcionario tenía el conocimiento del hecho, o la conducta calificada como “infracción”, se comprobaba y se establecía la necesidad de aplicar la medida sanitaria con base a la incidencia que esta pudiera tener sobre la salud pública pues, “esta figura es una disposición de vieja data, derivada del poder de policía<sup>31</sup> y contenida en normas orientadas principalmente a racionalizar y controlar

---

<sup>31</sup> Nos apartamos de lo dicho por Molina (2009) por cuanto, por ejemplo, el decreto 1355 de 1970 norma de policía expedida por el poder de policía no contemplaba figuras como la medida sanitaria del decreto 1594 de

el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables con fines de explotación, desarrollo económico y protección de la salud pública, más que a perseguir fines de protección ambiental y conservación del medio natural” (Molina, 2009, p.333)<sup>32</sup>

Debe destacarse que para la época algunos temas que hoy en día hacen parte del ordenamiento normativo ambiental colombiano eran de competencia del sector administrativo de salud, es decir, la facultad de intervenir en temas relativos a vertimientos y disposición de residuos sólidos comunes era del Ministerio de Salud y de las entonces llamada “EMAR” (entidad encargada del manejo y administración del recurso).

En lo que respecta al infractor como sujeto pasivo vale la pena mencionar que se le reconoce la presunción de inocencia y se le conceden garantías propias del debido proceso como es la debida notificación, el ejercer el derecho a la defensa técnica mediante apoderado judicial, el contar con la oportunidad para solicitar y aportar pruebas, recurrar los actos que imponen la sanción, entre otras. Sin embargo, en este procedimiento no se contemplan los alegatos de conclusión en la etapa previa a la imposición de la sanción pues en este decreto reglamentario, las etapas generales del procedimiento sancionatorio ambiental<sup>33</sup> fueron establecidas de la siguiente manera:

---

1984, de hecho, ese decreto solamente tiene tres disposiciones relacionadas con la salud, pero en ninguna de ellas se otorga facultades de policía para adoptar medidas sanitarias.

<sup>32</sup> Así lo establece el artículo 185 del decreto 1594 de 1984: Las medidas de seguridad tienen por objeto prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación atenten contra la salud pública.

<sup>33</sup> Según Alvarez, 2009, p.240: El procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984, fue el único existente en materia policiva ambiental entre los años 1984 y 1993, y quizás por esa razón en la praxis terminó siendo tomado como modelo para el accionar de las autoridades ambientales al momento de velar por la conservación y el uso adecuado de todos los recursos naturales renovables, es decir más allá del recurso agua.

**ETAPAS PROCESALES CONSAGRADAS EN EL DECRETO 1594 DE 1984.**

Norma	Etapa	Contenido
<b>Artículo 182-184</b>	Aplicación de medida sanitaria o de seguridad cuando se estime que se está presentando un riesgo para la salud pública.	Conocido el hecho que origina la violación de las normas, el Min. de salud o la entidad delegada, de oficio o a petición de parte, comprueba la necesidad de aplicar la medida de seguridad. Una vez establecida, aplica la medida correspondiente a fin de prevenir e impedir la ocurrencia de un hecho o una situación que atente contra la salud pública.
<b>Artículo 197</b>	Inicio del proceso sancionatorio por denuncia, solicitud, queja, o por medida de seguridad o sanitaria impuesta.	El procedimiento sancionatorio se puede iniciar de oficio, a petición de parte (por denuncia, o queja presentada por cualquier persona) o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva o de seguridad
<b>Artículo 202</b>	Investigación para la verificación de hechos u omisiones.	El Min. De salud o la entidad delegada ordena la correspondiente investigación para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción.
<b>Artículo 205</b>	Formulación de cargos mediante notificación personal.	Una vez se han realizado las diligencias para verificar la existencia de una infracción se le notifica personalmente al infractor los cargos que se le acusan.
<b>Artículo 207</b>	Presentación de descargos por parte del infractor.	El infractor tiene un término de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación para presentar por escrito sus descargos ya sea por intermedio de apoderado o directamente. En dicho escrito tiene la

		posibilidad de solicitar la práctica de pruebas que considere.
<b>Artículo 208</b>	Decreto y práctica de pruebas	El Min. De salud o la entidad delegada cuentan con un término de 30 días para decretar y practicar las pruebas que se hayan considerado conducentes. Este es prorrogable por un periodo igual si en el término inicial no se practicaron las pruebas decretadas.
<b>Artículo 209 y 213</b>	Calificación e imposición de la sanción.	Una vez se vence el término de la práctica de pruebas, dentro de los 10 días hábiles posteriores, el Min. De salud o la entidad delegada, califica la infracción e impone la sanción correspondiente mediante resolución motivada <sup>34</sup> esta debe notificarse personalmente al infractor dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la fecha de expedición. <sup>35</sup>
<b>Artículo 214 y 215.</b>	Recurso de reposición y apelación.	Contra las providencias que impongan una sanción o exoneren de responsabilidad, proceden los recursos de reposición y apelación <sup>36</sup> , según el caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación.

Fuente: elaboración propia.

Convenciones: NA (No aplica)

Título: ETAPAS PROCESALES CONSAGRADAS EN EL DECRETO 1594 DE 1984.

<sup>34</sup> El artículo 212 del decreto 1594 de 1984 establece que: “Si se encuentra que no se ha incurrido en violación de las disposiciones sanitarias, se expedirá una resolución por la cual se declare al presunto infractor exonerado de responsabilidad y se ordenará archivar el expediente”.

<sup>35</sup> El artículo 213 agrega que, de no realizarse la notificación personal, la notificación se debe hacer por edicto.

<sup>36</sup> El párrafo del artículo 215 establece que: “los recursos de apelación a que se refiere el presente artículo se concederán en el efecto devolutivo”

### **Ley 99 de 1993.**

Lemes (2009) señala que esta ley, al igual que el decreto 2811 de 1974, continuó evadiendo la ausencia normativa frente a la necesidad de contar con un procedimiento especial que regulara los aspectos procedimentales requeridos para el ejercicio de la facultad sancionatoria por lo que los procedimientos que buscaban la imposición y ejecución de las medidas de policía, las multas y las sanciones a los infractores, continuaron regulados de conformidad con las reglas procesales que había establecido el decreto 1594 de 1984

Sin embargo, esta normatividad logró regular el rol del sujeto activo del procedimiento ambiental sancionatorio, en el sentido de asignarle funciones a las CAR orientadas a la protección del medio ambiente y no al fomento del desarrollo económico como ocurría antes de 1993, modificó la jurisdicción de algunas y creó a otras corporaciones. en quienes depositó las funciones de policía ambiental y la facultad a prevención en materia de medidas preventivas en conjunto con los departamentos, municipios, distritos especiales y demás autoridades con funciones de policía.<sup>37</sup>

En cuanto a la infracción, el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 estipulaba que el procedimiento sancionatorio ambiental se activaba luego de constatar una infracción que era la del incumplimiento de normas ambientales, el daño o deterioro ambiental no se consideraba como una infracción que activara el proceso.

Frente a las sanciones, el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 retomó algunas sanciones consagradas en regímenes sancionatorios anteriores (Ley 23 de 1973, Decreto 1541 de 1978 o Decreto 1594 de 1984, etc.) pero las volvió más drásticas u onerosas para el presunto

---

<sup>37</sup> Alvarez, 2009, p.243 indica que: “cualquiera de las autoridades mencionadas, podía en el ámbito de su jurisdicción y sin importar sus competencias, conocer de unos hechos susceptibles de ser considerados como infracción a las normas de protección ambiental o de manejo de recursos naturales renovables, y en tal virtud imponer las medidas preventivas y conocer del procedimiento sancionatorio hasta llegar a imponerlas sanciones a que hubiera lugar por tales acciones”.

infractor, especialmente en la sanción prototípica de la multa. Se destaca, por ejemplo, la multa equivalente de 300 smlmv (hoy en día una cifra insuficiente para sancionar a grandes empresas o multinacionales), la suspensión de la autorización ambiental, el cierre temporal o definitivo del establecimiento, o la demolición de obra a costa del infractor.

Ahora bien, el gran aporte de la Ley 99 de 1993 es el correspondiente a las medidas preventivas, ya concebidas como medidas especiales en materia ambiental y no solo ligadas a la salud pública. Estas medidas se imponen para evitar la extensión o profundización de un eventual daño al medio ambiente. Se resalta una medida preventiva la del literal “d” del artículo 85 de la precitada ley que habla sobre la realización, en un término perentorio, de estudios y evaluaciones requeridas para establecer los daños o efectos causados por la infracción, creemos que esta medida (hoy inexistente en forma literal en la Ley 1333 de 2009), ayudaba a las autoridades a determinar la naturaleza y magnitud del impacto y, con ello, elegir otra medida necesaria para mitigar, compensar o prevenir el efecto negativo. Para el presunto infractor, esta medida le ayudaba a no ser objeto, desde un primer momento, de una medida más lesiva a su libertad económica como la suspensión de obra o actividad.

### **Ley 1333 de 2009:**

Esta ley logra subsanar varios errores o fallas, o de suplir vacíos en materia procesal que tenían los regímenes sancionatorios anteriores, como el conferirle al gobierno la facultad de reglamentar la forma cómo se debe tasar la multa, o los criterios que debe observar la autoridad ambiental al momento de decidir qué clase de sanción debe imponer, un procedimiento para imponer las medidas preventivas (existente en el decreto 1594 de 1984 pero olvidado en la Ley 99 de 1993), una actualización del valor máximo a cobrar por el concepto de multa (pasó de los 300 smlmv de la Ley 99 de 1993, a 5.000 smlmv).

Esta ley determina que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, los órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, Autoridades de los Grandes Centros Urbanos, Establecimientos Públicos Ambientales y los municipios<sup>38</sup>, tiene, la calidad de sujeto activo por ser las autoridades facultadas para iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental.

Por otro lado, el rango de autoridades que pueden imponer medidas preventivas bajo el principio de competencia a prevención se incrementa, ya que se incluye a la Armada Nacional, y a los inspectores de policía (artículo 97 de la Ley 1801 de 2016)<sup>39</sup>. Para el caso de las medidas preventivas<sup>40</sup> se ha determinado que se aplican sin perjuicio de que se inicie un proceso sancionatorio, es decir, las medidas preventivas no dependen de si se apertura, o no, un proceso sancionatorio ambiental, en parte porque las medidas preventivas no se consideran sanciones porque su finalidad no es reprender las conductas en las que incurre un infractor por incumplir las normas o producir un daño ambiental.

Las etapas del procedimiento sancionatorio inician con: 1) el auto de inicio del proceso sancionatorio, esta actuación se puede adelantar luego de que se realiza una indagación

---

<sup>38</sup> El parágrafo del artículo 2 de la ley 1333 de 2009 dice que son competentes para iniciar el proceso sancionatorio las autoridades que expiden la respectiva autorización ambiental (licencia ambiental, concesión de aguas, permiso de vertimientos, etc.), sin embargo, contrario a lo que popularmente se cree, los municipios y distritos son competentes para conocer de un tipo de autorización ambiental como lo es el permiso de emisión de ruido del cual trata el artículo 2.2.5.1.7.17 del Decreto 1076 de 2015. En este sentido, la infracción de incumplimiento de esa disposición habilitaría al municipio o al distrito a iniciar un proceso administrativo sancionatorio ambiental con base en la ley 1333 de 2009.

<sup>39</sup> Echeverry (2020) afirma que el sujeto pasivo pueden ser las personas naturales y las personas jurídicas.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 43 “no todo acto de medidas preventivas es pasible de control jurisdiccional, cada caso brinda interpretaciones distintas acerca de su naturaleza o de su capacidad de lesión de derechos o intereses del sujeto pasivo, por ejemplo, el acto de amonestación escrita sin ninguna condición, no debería ser demandado por constituirse en un simple llamado de atención por presuntamente infringir normas ambientales, pero sin que de su conducta se desprenda un impacto negativo de interés para la colectividad. La presunción de incumplimiento de normas no funda, per se, un juicio de responsabilidad, ello porque las medidas preventivas no se consideran sanciones, por esto, el llamado de atención no engendra una consecuencia jurídica de carácter definitivo que permita, al sujeto pasivo de la actuación institucional, ejercer plenamente su actividad”.

preliminar cuyos resultados permitan inferir que hubo infracción, luego de imponer una medida preventiva, de oficio o a petición de parte mediando concepto técnico para ello; el artículo 18 de la ley 1333 de 2009, dice que es un acto administrativo motivado, por lo tanto le corresponde a la autoridad ambiental justificar la apertura del proceso y también debe incluir la conducta causante de la infracción y la identificación del presunto infractor, 2) entre el auto de inicio y la formulación el presunto infractor podrá alegar las causales de cesación descritas en el artículo 33 de la ley 1333 de 2009, 3) luego se adelanta la formulación de cargos en donde se identifica plenamente al (los) presunto (s) infractor (es) y en la que se requiere de manera previa determinado grado de certeza razonable frente a la ocurrencia de una infracción,<sup>41</sup> el auto de inicio del proceso sancionatorio y el acto de formulación de cargos deben ser notificados personalmente al presunto infractor a fin de asegurarle su derecho al debido proceso; el pliego de formulación de cargos debe contener las acciones y omisiones que constituyen la infracción, las normas ambientales que se estimen vulneradas o el daño causado y las eventuales sanciones a imponer. Este último componente del pliego de cargos se sustenta en el llamado principio de integración normativa descrito en la ley 1437 de 2011 y que el consejo de Estado mediante providencia del 17 de noviembre de 2017 de la sección primera, determina que es importante incluirlo para que “el presunto infractor conozca los hechos que se le imputa, las normas que violó y la sanción a imponer porque solo así puede tener la posibilidad y cabida a la aplicación de aceptar los cargos o hacer confesión de los mismos”; 4) Luego de formular los cargos, el presunto infractor puede presentar los descargos que son una oportunidad para ejercer el derecho de contradicción,

---

<sup>41</sup> Echeverry (2020) sostiene que el proceso sancionatorio puede iniciar por cuatro causas: por una indagación preliminar, por la imposición de una medida preventiva, cuando la autoridad hace de oficio o a petición de parte encuentra el incumplimiento de una norma ambiental o advierte la comisión de un daño ambiental y cuando se impone una medida preventiva en flagrancia o cuando se confiesa una infracción.

aclaremos que en los descargos el presunto infractor puede solicitar la práctica de alguna prueba asumiendo el costo de esta; 5) Posteriormente, se inicia la fase probatoria en la que está la práctica de pruebas en la que la autoridad evalúa si practica o no, determinada prueba que es solicitada por el presunto infractor bajo los principios de conducencia, pertinencia y necesidad para determinar si su práctica satisface las necesidades probatorias con sujeción al debido proceso. 6) por el principio de integración normativa que contempla al artículo 47 de la ley 1437 de 2011, que apunta a suplir los vacíos que existan en leyes especiales, las autoridades ambientales deben abrir la etapa de alegatos de conclusión que constituyen otra valiosa etapa para la defensa del presunto infractor. 7) Por último, está el momento procesal en el que ocurre la determinación de responsabilidad en la que la autoridad ambiental ya evaluó los hechos con base en las pruebas aportadas y practicadas, aquí básicamente se evalúan los criterios establecidos en el Decreto 3678 de 2010 (compilado en el decreto 1076 de 2015) necesarios para determinar la sanción, también es la etapa propicia para evaluar si existen eximentes o agravantes de responsabilidad de las que tratan los artículos 6 y 7 de la ley 1333 de 2009. Finalmente, se determinan las sanciones a imponer, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Decreto 3678 de 2010. las consideraciones generales sobre cada una de ellas.

### **CAPITULO 3.**

#### **Fallas, vacíos y problemas de interpretación del actual régimen sancionatorio ambiental.**

##### **Introducción:**

En este capítulo se tratará en primer lugar, de forma breve, algunos principios rectores de la actividad sancionatoria de la administración, para luego, señalar algunas fallas,

problemas de interpretación y vacíos que dificultan la actividad sancionatoria de las autoridades ambientales al momento de aplicar las diferentes etapas procesales establecidas en la ley 1333 de 2009.

### **Principios del Derecho sancionador: una mirada general.**

A continuación, se definirán de manera general los principios rectores de la actuación de la administración en el ejercicio de su función de control, a fin de rodear de garantías jurídicas a los sujetos involucrados en el procedimiento sancionatorio ambiental y para asegurar el principio de legalidad de la actuación de la administración.

Como ya se ha mencionado en apartes anteriores, el procedimiento ambiental sancionatorio es una actividad administrativa de control en la que el Estado, en ejercicio del *ius puniendi* materializa uno de sus principales fines: el garantizar la protección y uso racional del medio ambiente (principio de legalidad).<sup>42</sup> Sin embargo, la puesta en marcha de esta actividad no es ajena a los demás mandatos constitucionales que deben atender pues además de actuar como sujeto activo de la relación procesal existente en este tipo de procedimientos, la administración tiene el deber de actuar como garante de las libertades y derechos de los administrados al momento de ejercer su defensa como sujetos pasivos de dicha relación.

Así lo explica Ossa A (2009) quien indica que “ese accionar de la administración tiene que exteriorizarse de una manera coherente, ordenada, preestablecida, dirigida a un fin determinado, imparcial y, por lo demás, compendio de un mínimo de garantías para los

---

<sup>42</sup> Gonzalez (2006): El Estado tiene la obligación de hacer cumplir las normas ambientales vigentes. Debido a ello, tiene la potestad sancionatoria. Esta potestad sancionatoria la ejerce dentro del procedimiento administrativo sancionador. Para hacer cumplir las normas, el Estado tiene un poder de prevención, persuasión y sanción.

asociados.<sup>43</sup>

En lo que respecta al deber ser del procedimiento como manifestación reglamentaria de la Administración, se tiene que una de sus características principales es el ‘informalismo’<sup>44</sup>, que básicamente consiste en que el procedimiento sea un mecanismo ágil, sin trabas ni complicaciones<sup>45</sup>. Otra característica imperante es la predeterminación procedimental, en la que la norma establece el procedimiento de manera ex ante.

Lo anterior, aterrizado al ordenamiento jurídico colombiano, se puede observar en el artículo 29 constitucional que reconoce el derecho fundamental del debido proceso al establecer que: “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, es decir, en el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, el sujeto pasivo que en este caso viene siendo el presunto infractor, se le reconocen las garantías procesales<sup>46</sup> para evitar la arbitrariedad del actuar de la administración.

Es así como “El debido proceso administrativo es el eje articulador del proceso sancionatorio ambiental y un límite al ejercicio de la potestad sancionatoria. Esto último, se

---

<sup>43</sup> Ossa (2009) Desde épocas casi que centenarias el legislador ha condicionado la validez y efectividad de las resoluciones administrativas al cumplimiento de ciertas directrices adjetivas que, de antemano, se fijan como garantía de los derechos de los administrados y expreso reconocimiento de la seriedad de las providencias gubernamentales. Esa forma es, precisamente, el procedimiento.

<sup>44</sup> Nos apartamos de lo dicho por Ossa (2009) de que procedimientos administrativos como en este caso el sancionatorio, se caracterizan por la informalidad. Bajo principios como el de legalidad o tipicidad, la administración está obligada a atender etapas procesales establecidas en las normas sancionatorias con el fin de ajustar el actuar de la administración al principio de legalidad, para asegurar la imparcialidad del sujeto activo en la resolución de casos.

<sup>45</sup> Ossa (2009) agrega que: “justamente para acercar al particular con la administración y para dinamizar su participación en la misma, debe hacerse realidad la respuesta pronta a la pretensión de aquel.

<sup>46</sup> Así lo indica Osorio, 2009, p.14: para garantizar el debido proceso el inciso segundo del artículo 29 constitucional prescribe que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistente al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, condición que implica necesariamente, al margen de la descripción de la conducta sancionable en una norma existente previamente al momento de su comisión, tener un fundamento legal, razón por la cual no puede ser definida por las autoridades administrativas, como lo vemos al analizar la reserva legal. (Principios que gobiernan la potestad sancionatoria ambiental) Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la ley 1333 de 2009

debe a que ninguna de las actuaciones de las autoridades ambientales podrá ser una decisión basada en su propio arbitrio, sino que siempre se encontrará sujeta a las garantías procedimentales del debido proceso”. (Guzmán y Ubajoa, 2019, p. 427)

En este sentido, la normatividad que regula el procedimiento sancionatorio en materia ambiental establece una serie de principios o reglas que enriquecen y soportan la actividad sancionatoria de la administración con sujeción al debido proceso, estos principios son: el de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.<sup>47</sup>

Desde el punto de vista del principio de economía, las actuaciones administrativas deben ser eficientes en el sentido de que logren desarrollar sus fines procurando optimizar los gastos y el tiempo.<sup>48</sup> Esta regla se complementa perfectamente con el principio de celeridad en el que las autoridades administrativas tienen el deber de impulsar las actuaciones sin dilaciones injustificadas pues el tiempo es un factor de suma relevancia en el procedimiento administrativo ya que de por sí, este conlleva un gasto de tiempo significativo para todas las partes, que de ser dilatado sin justificación alguna, puede llegar a causar graves consecuencias como la agravación de las situaciones de hecho<sup>49</sup> y su solución.<sup>50</sup>

En este mismo sentido, la aplicación del principio de eficacia en el procedimiento sancionatorio administrativo propende porque las autoridades ambientales no se inhiban y no

---

<sup>47</sup> Artículo 3 de la ley 1437 de 2011: Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y en general, conforme a las normas de esta parte primera.

<sup>48</sup> Ossa (2009) agrega que “Justamente por esta misma razón se prohíbe la exigencia de documentos y pruebas que no sean realmente forzosas, como también las autenticaciones y notas de presentación personal distintas a las que expresamente se disponga por la ley.

<sup>49</sup> Nos distanciamos de lo dicho por Ossa (2009) ya que la postura de la Corte Constitucional en reiteradas providencias ha destacado que la extensión del término para decidir procesos sancionatorios administrativos vulnera el derecho a no permanecer sub judice por cuanto se vulneraría el derecho del infractor de la norma administrativa.

<sup>50</sup> Estima Ossa (2009) que: esto fomenta, a no dudarlo, la inseguridad jurídica, la pérdida de eficacia de la sanción, la desconfianza en la gestión pública.

dilaten la adopción una decisión sancionatoria y que, de manera oficiosa, los funcionarios adviertan cualquier irregularidad en el procedimiento que pueda impedir el normal desarrollo de este, so pena de viciar el proceso de una causal de nulidad.<sup>51</sup>

En cuanto al principio de publicidad y contradicción, Ossa (2009) expresa que, el primero es una de las condiciones de la legitimidad constitucional de administrar justicia. Y el segundo, es el principio que le otorga a las partes la posibilidad de participar, confrontar sus posiciones y demostrar sus pretensiones.

Sin embargo, existe un principio del procedimiento administrativo ambiental ampliamente discutido por la comunidad jurídica y es el principio de imparcialidad pues dentro de este, la autoridad ambiental hace las veces de juez y parte, lo que puede llegar a producir conflictos de interés por lo que según Ossa (2009) la acusación se debe destacar más por la objetividad que por la imparcialidad pues en el procedimiento administrativo, este principio no opera de la misma manera que en los demás órganos jurisdiccionales ya que la actividad sancionadora de la administración debe sujetarse estrictamente a los intereses de la colectividad y al mismo tiempo, a las garantías particulares.

Con relación a todos estos principios se han ido desarrollando las instituciones jurídicas más relevantes que han existido en el sistema sancionatorio administrativo en material ambiental de Colombia. Para cada una de estas, se desarrollarán los siguientes elementos: sujeto activo<sup>52</sup>, sujeto pasivo, infracción, etapas del procedimiento, medidas preventivas y las sanciones.

---

<sup>51</sup> Así lo establece el artículo 3 de la ley 1437 de 2011 [...] las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición de parte.

<sup>52</sup> Echeverry (2009) afirma que el sujeto activo es la autoridad ambiental, la cual tiene a su cargo la indagación de la conducta aparentemente constitutiva de infracción para verificar si hay mérito que sustente el inicio de trámite administrativo sancionatorio.

**Consideraciones sobre los vacíos, los problemas interpretativos y las fallas del régimen administrativo sancionatorio ambiental vigente (ley 1333 de 2009, decreto 3678 de 2010, resolución 2086 de 2010).**

Ahora, pasando al tema principal de este capítulo, uno de los inconvenientes de la ley 1333 del 2009, es la falta de una etapa fundamental propia de un proceso administrativo sancionador como ocurre con la etapa de alegatos de conclusión. En el consejo de Estado, mediante providencia del 17 de noviembre de 2017 emitida por la sección primera, determinó que bajo el principio de integración normativa que trata el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 que dice que los preceptos de ese código se aplicarán a los no regulados en leyes especiales, las autoridades ambientales deben abrir la etapa de alegatos de conclusión ya que como lo dice la Corte Constitucional en sentencia C-107 de 2004 determinó que los “alegatos de conclusión tienen la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes, la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses” en otras palabras, es una nueva oportunidad valiosa para el ejercicio de contradicción y defensa. Hasta ahora, varias autoridades ambientales en procesos administrativos sancionatorios han omitido abrir la etapa de alegatos de conclusión ya que acuden a una interpretación literal de los artículos 17, 18, 24, 25, 26 y 27 que establecen las etapas generales de ese procedimiento sancionatorio, con lo cual incurren en un vicio insubsanable que afecta el derecho al debido proceso del presunto infractor. Otro inconveniente de la ley 1333 de 2009, es que no aclara como debe continuar el proceso sancionatorio cuando se produce la extinción de la persona jurídica o el cambio en su razón social y tampoco trae reglas relativas al curso de actuación de la autoridad ambiental cuando una persona jurídica está en proceso de liquidación, en este orden, se ha recurrido al código de comercio para determinar la actuación de terceros en procesos de liquidación de sociedades y a la sentencia T-343 de 2015, donde la corte constitucional señala como debe proceder la autoridad cuando se presenta cambio en la razón

social o en la enseña del establecimiento de comercio o en el eventual cambio de representante legal de la persona jurídica.

Otro aspecto problemático de la ley 1333 de 2009 es que no contempló al riesgo ambiental como una infracción y tampoco, determinó su alcance en materia sancionatoria ambiental. De hecho, bajo las facultades que el congreso de la república le otorgó al gobierno nacional para reglamentar los criterios que deben guiar a las autoridades ambientales al momento de elegir la sanción a imponer (decreto 3678 de 2010). El gobierno incluyó al riesgo ambiental como un factor a ser tenido en cuenta al momento de determinar el monto de la sanción de multa, igual sucede con la resolución 2086 de 2010, que fija como variable en la fórmula de tasación de las multas al riesgo ambiental. En nuestro criterio, el hecho de incluir en los actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional al riesgo ambiental, como factor determinante para determinar el tipo de sanción y el monto a pagar por concepto de multa, es ilegal por cuanto en la ley 1333 de 2009 el congreso de la república no estableció el alcance de ese riesgo ambiental.

Ahora bien, frente a las normas complementarias a la ley 1333 de 2009, como lo son el decreto 3678 de 2010 (compilado en el decreto 1076 de 2015 y la resolución 2086 de 2010) se llama la atención en que la ley 1333 de 2009, no facultó directamente al Ministerio de Ambiente para expedir una resolución que fijara la fórmula a aplicar para establecer el monto de la sanción de multa, esa facultad se la confirió el Gobierno Nacional mediante el decreto 3678 de 2010 sin que dicha posibilidad se desprendiera del parágrafo 2 del artículo 40 de la ley 1333 de 2009 que es la disposición que facultó al Gobierno para señalar los criterios para la imposición de las sanciones.

Otra falla en este caso de la resolución 2086 de 2010 (mediante la cual se adopta la fórmula para tasar la sanción de multa) es que determinó que una variable a tener en cuenta

es la capacidad socio económica del infractor, el artículo 10 de esta misma resolución establece, por ejemplo que para el caso de las personas naturales se tendrá en cuenta la clasificación del Sisbén evaluando seis niveles de dicho sistema de identificación, el inconveniente es que en el 2010 estaba vigente el Sisbén II que, efectivamente, trataba sobre seis niveles de ese sistema. Sin embargo, hoy en día está vigente hasta el Sisbén IV, que descartó esos seis niveles que trataba el Sisbén II. En este sentido, las autoridades ambientales están aplicando hoy en día, un Sisbén que ya no se encuentra vigente, lo cual puede afectar el derecho al debido proceso del presunto infractor.

Aunque no es propiamente una deficiencia de la ley 1333 de 2009, se lamenta la omisión del Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible, en reglamentar la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental tal como lo ordenó el parágrafo del artículo 49 de la ley 1333 del 2009, como se puede apreciar en procesos sancionatorios adelantados por varias CAR estas han impuesto la sanción de trabajo comunitario sin que se haya reglamentado. En este sentido, no se entiende entonces de donde obtuvieron las actividades que deben ser valoradas como trabajo comunitario si aún no se han reglamentado. En varios actos de determinación de responsabilidad (ver por ejemplo la resolución 646 del 27 de diciembre de 2016 expedida por Corponariño en la que se impone como trabajo comunitario la siembra de 300 árboles). El hecho de imponer la sanción de trabajo comunitario sin que se haya reglamentado por parte del Gobierno Nacional lleva a una vulneración al derecho del debido proceso por la inobservancia de los principios de tipicidad y legalidad, ya que, de acuerdo con esos principios, las sanciones a imponer en el marco de un proceso sancionatorio deben estar previamente consagradas en la norma.

Otro aspecto a considerar, esta vez en materia de medidas preventivas, es la inclusión por parte del artículo 97 de la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) de autoridades

de policía como los inspectores de policía o como el personal uniformado de la policía nacional, como autoridades con competencia para imponer medidas preventivas, si bien esto amplía el rango de autoridades que pueden intervenir preventivamente para conferir protección inmediata al medio ambiente, se lamenta que dicha atribución se le haya conferido a servidores públicos que, en principio, no tienen un contacto estrecho con la normatividad ambiental, ni un conocimiento técnico significativo para evaluar si una situación amerita la imposición de medidas preventivas, lo cual en algunos casos puede llevar a la adopción de medidas onerosas como la suspensión de obra o actividad, sin el fundamento técnico o jurídico que es propio de las autoridades ambientales.

De igual manera, otra circunstancia no asociada a la normatividad propia del régimen sancionatorio ambiental, que puede afectar la intervención oportuna de las autoridades ambientales, es la posibilidad que tiene el presunto infractor de acudir al inspector de policía mediante querrela, por ejemplo por perturbación de la propiedad, cuando se imponen medidas preventivas como la suspensión de obra o actividad, el decomiso de implementos para cometer la infracción, o la demolición de obra a costa del infractor, si el inspector de policía accede a la medida cautelar, de suspensión del acto de medidas preventivas, deberá suspenderse ya que ese tipo de querrelas es el ejercicio de una función judicial por parte de una autoridad administrativa como lo es el inspector, esto claramente afectaría la vocación de las medidas preventivas de protección oportuna e inmediata de los recursos ambientales hasta que cesen las causas que dieron origen a la medida.

Así mismo, consideramos otro error de interpretación de las autoridades ambientales frente a la eventual posibilidad de que entidades territoriales como los municipios y distritos puedan iniciar procesos sancionatorios ambientales, algunos doctrinantes sostienen que los municipios y distritos no conocen ni otorgan ninguna autorización ambiental, tal como lo

exige el parágrafo del artículo 2 de la ley 1333 de 2009 para que un órgano adelante el procedimiento sancionatorio, empero, el artículo 89 del decreto 948 de 1995 (a través del cual se adoptan reglas para garantizar la calidad del aire) hoy en día compilado en el decreto 1076 de 2015, faculta a los municipios y distritos para que conozcan de solicitudes tendientes a la expedición del llamado permiso de emisión de ruido, un instrumento de control y de manejo ambiental ya que el decreto 948 es una norma ambiental expedida en su momento por el entonces Ministerio de Medio Ambiente. Por otro lado, el artículo 54 de la ley 99 de 1993, permite a las CAR delegar en las entidades territoriales la expedición de autorizaciones ambientales de su competencia, por lo tanto, si una CAR delegó en un municipio o un departamento la facultad de delegar la expedición de un permiso ambiental como el de vertimientos o el de emisiones, entre otros, esa entidad territorial tendría la facultad de adelantar un proceso sancionatorio por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en esa autorización o por presentarse un daño ambiental en el marco de esa actividad autorizada por el municipio. Vemos, entonces, que se cumple con la exigencia del parágrafo del artículo 2 de la ley 1333 de 2009 que señala que el proceso sancionatorio se adelanta por la autoridad competente para expedir la respectiva autorización ambiental, el desconocer esas disposiciones del decreto 948 de 1995 y de la ley 99 de 1993 significa negar la calidad de autoridades ambientales de los municipios, departamentos y distritos y, de contera, ignorar lo dispuesto en el artículo 70 del decreto 948 de 1995 que reconoce a las entidades territoriales como autoridades ambientales.

Además, se puede señalar que desafortunadamente los departamentos no tienen facultad relevante en materia sancionatoria por cuanto solo pueden expedir autorizaciones ambientales si la CAR les delega esa atribución (artículo 54 ley 99 de 1993) el régimen sancionatorio ambiental vigente no los facultó como en el caso de municipios y distritos a

expedir autorizaciones ambientales como en el caso del permiso de emisión de ruido atribuido a los municipios y distritos, la falta de competencia para expedir autorizaciones ambientales por parte de departamentos, conducen a afirmar que los departamentos son las autoridades ambientales con menor posibilidad de iniciar un procedimiento sancionatorio ambiental con base en la ley 1333 de 2009.

También, se debe resaltar la falta de claridad de la ley 1333 de 2009 en cuanto a si se puede en un solo acto administrativo fusionar el auto de inicio del proceso con la formulación de cargos como lo han hecho varias autoridades ambientales alegando el principio de economía procesal. Tal dificultad de interpretación solo fue resuelta mediante providencia del consejo de estado en providencia del 17 de noviembre de 2017 sección primera reforestadora del Sinú) donde se aclaró que el auto de inicio y la formulación de cargos no pueden fusionarse en un solo acto porque eso implicaría la violación al debido proceso del presunto infractor debido a que no se le permite presentar escrito de solicitud de cesación de procedimiento sancionatorio, en efecto, la solicitud de cesación se debe presentar antes de la formulación de cargos (artículo 23 de la ley 1333 de 2009) por consiguiente, si en un solo acto se fusiona el auto de inicio y el acto de formulación de cargos se le niega la posibilidad al presunto infractor de presentar la solicitud de cesación de cargos y por ende, se estaría vulnerando las garantías del debido proceso porque se le estaría restringiendo de una oportunidad para ejercer su derecho a la defensa. La evaluación de solicitud de causales de cesación en ese momento inicial del proceso sancionatorio, podría ayudar a la autoridad ambiental a definir con prontitud la suerte del proceso y en ese sentido, archivarlo si efectivamente se dan esas causales, la pretermisión de la solicitud de cesación por fusionar en un acto el auto de inicio y la formulación de cargos implicaría la vulneración del principio de economía procesal y el de celeridad y eficacia (artículo 209 de la constitución política)

Ahora bien, existe otra confusión interpretativa, está relacionada con la presentación de recurso de reposición al interior del procedimiento sancionatorio ambiental, la mayoría de autoridades ambientales coinciden en que los recursos solamente se presentan contra el acto definitivo de declaración de responsabilidad, aun cuando el segundo inciso del artículo 24 de la ley 1333 de 2009 dice que “Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo”, esta disposición se encuentra en el artículo que trata sobre la formulación de cargos, en este orden de ideas, bajo una interpretación literal de la norma precitada se concluiría que el recurso de reposición se puede presentar contra el acto de formulación de cargos según el artículo 24, y no solamente contra el acto de practica de pruebas (artículo 26 ley 1333 de 2009) o el auto que resuelve la solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio (artículo 23 de la ley 1333 de 2009). Negar la presentación de recurso de reposición contra actos distintos del de practica de pruebas o del de cesación de procedimiento, significaría la trasgresión en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 de la ley 1333 de 2009, que permite la presentación del recurso de reposición contra todos los actos expedidos al interior del procedimiento sancionatorio, si se le niega esa posibilidad al presunto infractor, implicaría una vulneración a su derecho al debido proceso ya que con los recursos se puede seguir ejerciendo el derecho a la contradicción y defensa.

No podemos desconocer un aspecto preocupante de la ley 1333 de 2009 relativo a la caducidad de la acción sancionatoria (artículo 10 de la ley 1333 de 2009). Esa disposición, estipula que la caducidad de la acción sancionatoria es de 20 años, si bien, en principio se puede argumentar que 20 años es un término razonable para adelantar un proceso sancionatorio desde la ocurrencia de la infracción ambiental, se olvida que los efectos de algunos daños ambientales se pueden manifestar en un tiempo superior al fijado por el

artículo en mención y, en consecuencia, esa afectación al medio ambiente no podría ser susceptible del inicio de un procedimiento sancionatorio.

En consecuencia, no se comparte la postura de la corte constitucional en sentencia C-401 de 2010 que señala que ese es un tiempo razonable para adelantar el proceso, en nuestro criterio la corte constitucional debería haber seguido la postura adoptada en la sentencia C-215 del 1999 en donde determinó que era inexecutable la caducidad de 5 años para la presentación de acciones populares en defensa de derechos colectivos como el medio ambiente sano o el equilibrio ecológico, si la caducidad de las acciones populares fue eliminada y en consecuencia, eso representa una posibilidad de protección al derecho del medio ambiente sano, no se entiende como la ley 1333 de 2009 no dejó indefinida la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionatorio ambiental por la causación de un daño ambiental.

Otro inconveniente de la ley 1333 de 2009, es el relacionado con la flagrancia en materia ambiental, el artículo 15 y 18 de la ley 1333 de 2009, estipulan el procedimiento a seguir para imponer medidas preventivas o iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental cuando el presunto infractor es sorprendido en flagrancia. Bajo nuestra interpretación de esas disposiciones, no queda claro qué se entiende por flagrancia porque esta ley no la definió, en este orden faltó un desarrollo normativo que permitiera dilucidar qué se entiende por flagrancia ambiental, por ejemplo, si la flagrancia debe considerarse como lo entiende el código de procedimiento penal, es decir, la cuasiflagrancia, la flagrancia en sentido estricto y la flagrancia inferida (ver sentencia c 239 de 2012 corte constitucional), este vacío de definición en la flagrancia ambiental, puede conducir a un ejercicio arbitrario de la facultad sancionatoria por parte de la autoridad ambiental, y , en consecuencia, un menoscabo al derecho del debido proceso del presunto infractor.

Por último, resaltaríamos un inconveniente relacionado con el ejercicio de la competencia sancionatoria por parte de los órganos con funciones de corporación autónoma regional<sup>53</sup>. En efecto, mediante providencia del 26 de noviembre de 2019<sup>54</sup> la Sala de Consulta y Servicio Civil -SCySC- del consejo de estado resolvió un supuesto conflicto positivo de competencia entre la corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC- y el cabildo indígena de Belalcázar. Para la CRC la competencia para ejercer el control y vigilancia en materia ambiental en el territorio del resguardo de Belalcázar le corresponde a ella. Sin embargo, esas funciones también eran reclamadas por el cabildo de ese resguardo, este conflicto positivo fue sometido a la Sala de Consulta y Servicio Civil para ser resuelto ya que, supuestamente, bajo lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 112 de la ley 1437 de 2011 a la sala de consulta y servicio civil le corresponde “resolver los conflictos de competencias administrativas”. En su decisión final la -SCySC- determinó que ese cabildo del resguardo de Belalcázar es al que le corresponde ejercer las competencias de control y vigilancia de recursos naturales en su territorio, así como las actividades de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la función de “imponer las respectivas sanciones o reparaciones a quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento”<sup>55</sup>. Nos distanciamos de la decisión de la -SCySC- por cuanto el numeral 10 del artículo 112 de la ley 1437 de 2011 dice que le corresponde “resolver los conflictos de competencia administrativa entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada (...)” se aclara que el resguardo indígena de

---

<sup>53</sup> Son órganos con funciones de corporaciones autónomas regional los siguientes: corporaciones autónomas regionales, corporaciones para el desarrollo sostenible, autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y establecimientos públicos ambientales

<sup>54</sup> Sala de consulta y servicio civil. Consejo de Estado. Providencia de 26 de noviembre de 2019. Radicación N°: 11001-03-06-000-2019-00117-00. CP: Edgar Gonzalez Lopez.

<sup>55</sup> Ibidem.

Belalcázar no es una entidad territorial de hecho, el Congreso de la República, no ha expedido la respectiva ley orgánica que fije los requisitos y condiciones para crear a las llamadas entidades territoriales indígenas (artículo 286 Superior) esto fue advertido por la Corte Constitucional, en Sentencia C-489 de 2012 donde exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la Republica para que regulara lo concerniente a la conformación de las -ETI- por cuanto se presenta una inconstitucionalidad por omisión absoluta del legislador. Siguiendo con lo anterior, tenemos que el numeral 10 del artículo 112 de la ley 1437 de 2012 dice que la -SCySC- resuelve conflictos de competencia entre autoridades a nivel nacional y entidades territoriales, calidad esta última que no tiene el resguardo de Belalcázar.

En conclusión, la providencia de la -SCySC- constituye un precedente que para las CAR constituye un menoscabo en su ejercicio de la facultad sancionatoria en casos como por ejemplo el incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en una licencia ambiental otorgadas por esa autoridad para la realización de un proyecto, obra o actividad en territorios de los resguardos indígenas.

### **Conclusiones.**

El Estado colombiano ha diseñado distintos instrumentos e instituciones jurídicas a efectos de garantizar el principio de desarrollo sostenible en nuestro país. El diseño de instrumentos de control y de manejo ambiental como las autorizaciones ambientales (licencia ambiental, permiso de vertimientos, concesión de agua, permisos de emisiones, etc.) o la adopción de políticas públicas en materia ambiental que por exigencia de la constitución política de 1991 y la ley 152 de 1994 debe incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo, o la facultad sancionatoria que la ley 1333 de 2009 asigna a las autoridades ambientales que

intentan proteger los recursos ambientales y garantizar su acceso y aprovechamiento racional a las generaciones presentes y futuras.

En materia sancionatoria ambiental, nuestro país ha presentado una evolución progresiva desde la expedición de la Ley 15 de 1865 y, en especial, desde la expedición de la Ley 23 de 1973 que es la norma que comenzó la construcción de ese sistema organizado normativo que hoy en día conocemos como derecho ambiental colombiano,

A medida que el legislador modificaba los regímenes sancionatorios administrativos ambientales, se consolidaban algunos elementos o instituciones jurídicas que comenzaron a dar forma a lo que hoy es el régimen sancionatorio, creado por la Ley 1333 de 2009.

Aportes como las infracciones que activan el proceso sancionatorio, los sujetos activos o pasivos del proceso administrativo, las etapas procesales que buscan rodear de garantías al sujeto pasivo y materializar el principio de legalidad de la actuación de la administración en materia de control, han alimentado a cada régimen sancionatorio que ha expedido el legislador,

Si bien el paso del tiempo ha permitido fortalecer y mejorar la actuación de la administración en materia sancionatoria, aún se presentan fallas, vacíos y problemas de interpretación con el actual régimen sancionatorio, que limitan, hasta cierto punto, la aplicación efectiva de las sanciones establecidas en el proceso sancionatorio,

Este trabajo intentó, en primer lugar, resaltar la importancia del medio ambiente como finalidad a alcanzar por el Estado, para luego describir los principios del derecho sancionador y, posteriormente, realizar una comparación crítica de los regímenes sancionatorios adoptados desde 1973 con la Ley 23. Finalmente, nos enfocamos en el régimen sancionatorio ambiental de la Ley 23 de 1973 y sus normas reglamentarias (Decreto 3678 de 2010 y Resolución 2086 de 2010).

Esas limitaciones de los regímenes sancionatorios ambientales que precedieron al diseñado por la Ley 1333 de 2009, ayudaron a mejorar la actividad sancionatoria de la administración y, por ende, a promover una protección de los ecosistemas y recursos naturales.

No obstante, a pesar de corregir varias limitaciones que tenían los regímenes administrativos sancionatorios anteriores, la Ley 1333 de 2009 no constituyó una solución definitiva en la actividad de control.

Como fue expuesto en el último capítulo de esta investigación, aún persisten varias fallas, vacíos o problemas de interpretación que no han sido resueltas y mantienen una percepción de ineficacia de la administración en lo referente al “castigo” que se le debe imponer al presunto infractor por incurrir en infracciones como el incumplimiento de normas ambientales o de daño ambiental.

Ahora bien, creemos que la solución a estos problemas no pasa por cambiar un régimen sancionatorio por uno nuevo, esto no permite que las altas cortes puedan precisar el alcance de las instituciones de los diferentes conflictos de interpretación presentados entre los presuntos infractores y las autoridades ambientales. Creemos que la vía adecuada para corregir esos vacíos o fallas es la de la modificación de la Ley 1333 de 2009 pues se debe construir sobre lo construido y no sobre lo derribado.

## **Bibliografía.**

- Albán Gómez, E. “Los delitos contra el medio ambiente en el Código Penal ecuatoriano”, *Revista de Derecho* (8), Ecuador, uasb, 2007
- Álvarez Pinzón, Gloria Lucía “Titularidad de La Potestad Sancionatoria: Análisis de La Competencia a Prevención”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 años de La Ley 1333 de 2009*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019)
- Beja Gómez, J. (2019). La reparación del daño al medioambiente: vías para ejercer la responsabilidad y aseguramiento de los daños. *Observatorio Medioambiental*, 22, 31-52. <https://doi.org/10.5209/obmd.67062>
- Cardona Gonzalez, Álvaro Hernando. Análisis del origen del proceso sancionatorio ambiental por infracción normativo. *Propuestas. 10 años de La Ley 1333 de 2009*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (2019)
- Dale, Ann. *At the Edge. Sustainable Development in the 21st Century*. University of British Columbia Press (2001).
- Echeverry Restrepo, Carlos Andres. *Introducción al régimen sancionatorio ambiental colombiano*. Pontificia Universidad Javeriana (2021)
- García Pachón, María. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. *Revista de derecho*, Universidad Externado de Colombia. (2020)
- Giró, Jordi.. *Del amor al prójimo al amor lejano. Derechos, obligaciones y responsabilidad hacia las generaciones futuras*. En: García Gómez, José María (coordinador). *Ética en la frontera. Medio ambiente, ciencia y técnica, economía y empresa, información y democracia*. Biblioteca Nueva. Madrid (2002)
- Gonzalez Villa, Julio Enrique *Derecho Ambiental Colombiano. Parte especial, tomo II*. Julio Enrique González Villa (2006).

- Hernandez Sampieri, Roberto. Metodología de la investigación., McGRAW-HILL / Quinta edición.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Bon Humboldt. Evaluación Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (2019)
- Lesmes Orejuela, Roberth. “Naturaleza Jurídica y Principios Del Proceso Sancionatorio Ambiental En Colombia.” En Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 años de La Ley 1333 de 2009, Bogotá: Universidad Externado de Colombia (2009)
- Lourdes Torrado, Maria. La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Revista de derecho, universidad del norte (2007)
- López Pardo, Iván. Sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad: conceptualización y crítica. En: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales N° 20, 111-128 (2015)
- Molina Roa, Javier Alfredo. Las medidas preventivas en materia ambiental. Exceso en la facultad discrecional o efectiva protección del medio ambiente. 10 años de La Ley 1333 de 2009, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019)
- Osorio Sierra, Álvaro. Principios que gobiernan la potestad sancionatoria ambiental. 10 años de La Ley 1333 de 2009, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019),

- Ramírez-Torrado, M. L., & Anibal-Bendek, H. V. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*, 64(131), 107–148.  
<https://doi.org/10.11144/doi:10.11144/Javeriana.vj131.saec>
- Revista de Teoría General del Derecho. Algunos conceptos jurídicos fundamentales. (2019)  
<http://posgradoderecho.usac.edu.gt/recursos/Revista%20TEOR%C3%8DA%20GENERAL%20DEL%20DERECHO%20Sec.%20B.pdf>
- Rodas Monsalve, Julio. Responsabilidad Penal y Administrativa en Derecho Ambiental Colombiano. *Revista de derecho, Universidad Externado de Colombia*, 110: 12-225,2005
- Rodríguez Becerra, Manuel. ¿Hacer más verde al Estado colombiano? (2009)  
<http://www.scielo.org.co/pdf/res/n32/n32a02.pdf>
- Román Cordero, Gabriel. El castigo en el Derecho Administrativo. No 16 vol. 1, 2010, pp. 155-171. *Revista Temus Universidad de Chile*.

#### Fuentes normativas.

- Congreso de la Republica. Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadanía. 29 de julio de 2016.
- Congreso de la Republica. Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. Julio 24 de 2000
- Congreso de la Republica. Ley 2111 de 2021. Por la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” del Código Penal, modifica el Código de Procedimiento Penal y crea nuevas instituciones. 29 de julio de 2021

- Congreso de la República. Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 29 de julio de 2016
- Congreso de la República. Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. 25 de mayo de 2019.
- Congreso de la Republica. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de 1994. 15 de julio de 1994
- Congreso de la Republica. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011
- Congreso de la Republica. Ley 99 de 1993. por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993
- Congreso de la Republica 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. 21 de julio de 2009
- Congreso de la Republica. Ley 401 de 1999. Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el código penal y se dictan otras disposiciones. 15 de enero de 1999.
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. Ley 15 de 1865. Sobre explotación de bosques nacionales-Ley ordinaria. 12 de abril de 1965.
- Congreso de la Republica. Ley 23 de 1973. Por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos

Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. Diciembre 19 de 1973.

- Corporación Autónoma Regional de Nariño. Resolución 646 de 2016. Por medio de la cual se declara responsable a un investigado y se impone una sanción. 27 de diciembre de 2016.
- Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio civil, Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00, (2159, 2013). CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS (2013).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738) MP. Enrique Gil Botero
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. 2300123330002014-0018801. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés. (2014-00188)
- Consejo de Estado Sala de consulta y servicio civil. Consejo de Estado. Providencia de 26 de noviembre de 2019. Radicación N°: 11001-03-06-000-2019-00117-00. CP: Edgar Gonzalez Lopez.
- Corte Constitucional, C-018 de 2005, D-5521, 2005 MP Jaime Araujo Rentería. (2005)
- Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017, T-5.603.544, M.P Aquiles Arrieta Gómez (2017)
- Corte Constitucional, sentencia C-107 de 2004, MP Jaime Araujo Renteria. (2004)
- Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2013, T-2550727, M.P Nilson Pinilla (2013)
- Corte Constitucional, Sentencia C- 595 de 2010, D-7977, MP Jorge Iván Palacio (2010)

- Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2019, D-12285, MS Gloria Stella Ortiz Delgado (2019)
- Corte Constitucional, Sentencia C-018 de 2015, D-10.309.MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (2015)
- Corte Constitucional, Sentencia T-343 de 2015, T-4.762.738 MP Myriam Ávila Roldan (2015)
- Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2010, D-7928, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (2010)
- Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2012. D-8693, MP Adriana Maria Guillén Arango. (2012)
- Gobierno Nacional. Decreto 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. 18 de diciembre de 1974
- Gobierno Nacional. Decreto 1541 de 1978. Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974,
- Gobierno Nacional. Decreto 1594 de 1978 "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973. Julio 28 de 1978
- Gobierno Nacional Decreto 948 de 1995. Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. Junio 5 de 1995

- Gobierno Nacional. 1355 de 1970. Por el cual se dictan normas sobre policía. 4 de agosto de 1970
- Gobierno Nacional. Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015.
- Gobierno Nacional. Decreto 3678 de 2010. Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la ley 1333 de 2009 y se toman otras determinaciones. 21 de julio 2009
- Gobierno Nacional. Decreto 1382 de 1940. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre aprovechamiento, distribución y conservación de aguas nacionales de uso público. 23 de julio de 1940.
- Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Resolución 2086 de 2010. Por el cual se adopta la metodología para la tasación consagradas en el numeral 1° del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones. 25 de octubre de 2010